

Universidad Nacional Autónoma de México
Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

La judicialización de la política legislativa en México
La fragmentación política y las acciones de inconstitucionalidad 1995-2004

Tesis
que para obtener el grado de
Maestro en Estudios Políticos y Sociales
Presenta
Camilo Emiliano Saavedra Herrera

Tutora
Dra. Silvia Inclán Oseguera

Ciudad Universitaria, 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

a Paulina

La verdad es un error exiliado en la eternidad

Emile Cioran
El ocaso del pensamiento

Agradecimientos

Agradecer puede ser tan trivial, que podemos no darnos cuenta de la cantidad de veces que decimos gracias; o tan trascendental, que podemos nunca saber cómo reconocer su contribución a quiénes nos han ayudado a conseguir algo que nos resulta importante. Cuando escribí la tesis de licenciatura estaba seguro que quienes habían posibilitado ese trabajo sabrían lo mucho que significaba para mí su apoyo. Ahora que ya ha pasado algún tiempo, al reflexionar sobre el proceso que significó esta investigación y, en general, los estudios de maestría, estoy convencido que es necesario reconocer explícitamente a aquellos que han estado involucrados directamente en las cuestiones del trabajo y conmigo *conmigo*.

En primer lugar, agradezco a Silvia Inclán su compañía y consejo en la realización de este trabajo: sin su compromiso y conocimiento como tutora, este trabajo no existiría. Además, muy especialmente agradezco su amistad y, con ella, el apoyo brindado en otros proyectos igualmente importantes

Esta tesis representa un esfuerzo por sumergirme, por poco que pueda parecer, en los terrenos del derecho. Sin duda, esto solamente fue posible por la *provocación* constante de Antonio Azuela. Por ello, el reconocimiento a él no se reduce a las cuestiones que supuso su revisión de este trabajo. A lo largo de la maravillosa experiencia que ha sido trabajar con él, me he podido plantear muchas más preguntas sobre lo que antes consideraba claro, desde luego incluyendo al fútbol. Gracias Toño.

Es fundamental agradecer la gran ayuda que significó la comprometida y profunda lectura que hizo José Luis Velasco de las diferentes versiones del trabajo, con lo cual éste consiguió claridad y fortaleza conceptual. En el mismo sentido doy las gracias a Angélica Cuellar y a Luisa Béjar la revisión que hicieron de esta investigación.

Asimismo, agradezco a Karina Ansolabehere el haberme invitado a involucrarme directamente en la investigación empírica del desempeño de las instituciones judiciales, pues a partir de ello fue posible la elaboración del proyecto que dio inicio a este trabajo.

Muchas de los asuntos que implícitos en estas páginas tuvieron su origen en las discusiones que he tenido siempre con Mericia Herrera López y Carlos Saavedra Fernández. En la inteligencia y compromiso de ambos he encontrado siempre el más grande estímulo para

seguir aprendiendo. Lo anterior, de suyo, merece todo mi reconocimiento. Sin embargo, resulta que gracias a ellos he podido llegar hasta aquí: gracias, gracias, gracias.

Por ser esta tesis la culminación de mis estudios de maestría, es también producto del apoyo que recibí de Haydée Saavedra Herrera lo cual agradezco. Inclusive a pesar de mí, Haydée ha estado con todo su cariño a mi lado, cambiando mi manera de entender la vida ya hace bastante tiempo.

En la elaboración de este trabajo, como en todo lo que ha ocurrido durante la más reciente cuarta parte de mi vida, agradezco a Paulina Strassburger Lona el arriesgarse en ser mi cómplice, y el hacerlo con toda su inteligencia y amor. Con Paulina descubrí que la primera persona en plural hace que todo tenga un significado diferente y extraordinario: *your love is the place where I come from.*

A partir del mes de enero de 1995, apareció en el sistema jurídico mexicano un nuevo medio de control constitucional: la acción de inconstitucionalidad, que podían promover las minorías parlamentarias en contra de las leyes aprobadas mayoritariamente en el cuerpo legislativo respectivo, por considerarlas contrarias a la Constitución. En 1996 se amplió esa instancia a las leyes de naturaleza política, estableciéndose la posibilidad de ejercer la acción por los partidos políticos registrados. De esta manera el órgano técnico-jurídico responsable de vigilar la supremacía de la Constitución a través del juicio de amparo y de las controversias constitucionales, tendría la alta misión de intervenir en contiendas vinculadas directamente con las pugnas políticas y con sus actores. El *derecho*, por fin, en una expresión plena de genuino desarrollo abandonaba una larga etapa de sometimiento a la política y entraba a dominarla; prácticamente, todo acto de autoridad, de cualquier naturaleza, quedaba bajo el control constitucional.

Ministro Mariano Azuela Güitron
Acción de inconstitucionalidad 10/2000
*Voto particular concurrente sobre la
constitucionalidad del artículo 334 fracción
III del Código Penal del Distrito Federal*

El artículo 14 constitucional y esto ya no ha sido discutido, yo creo que nadie ha pretendido que no estamos en presencia de un acto de privación de derechos, esa discusión entre si es un acto de molestia, un acto de privación de derechos, ya no lo abordo, en la medida en que hubo consenso en que estamos ante una privación de derechos: derecho de propiedad y derecho de posesión; ahí yo no veo en el artículo 27 constitucional que establezca una restricción y lo digo, no obstante que yo, no solamente llegué a estar en la posición anterior, sino que, uno de los proyectos, precisamente el de aquel asunto en el que se pidió que se aclarara la jurisprudencia porque no se había puesto la palabra “previa”, yo fui ponente, probablemente el respeto a los grandes ministros que uno conoció o a través de la historia o a través del conocimiento directo; entonces el peso de una tesis que se estableció allá en los años sesenta y tantos, pues que era muy impactante y uno como que de pronto decía, bueno cómo pudieron haberse equivocado tan extraordinarios ministros, pero cuando ya lee uno el artículo 27, por lo menos yo lo he leído, y con el propósito, les digo, de corroborar mi posición anterior, no he podido encontrar dónde se puede derivar que la Constitución quiso hacer una restricción a la garantía del artículo 14.

Ministro Mariano Azuela Güitron
*Amparo en revisión 1133/2004. Sesión
publica ordinaria del pleno de la Suprema
Corte de Justicia de la Nación, efectuada el
16 de enero de 2006.*

CONTENIDO

Agradecimientos	7
Introducción	11
1. La judicialización de la política	17
1.1. División de poderes y control político.....	20
1.2. Poder judicial y control de constitucionalidad.....	23
1.3. Política legislativa y regla de mayoría.....	28
1.4. Judicialización de la política.....	35
1.5. La hipótesis de la fragmentación	42
2. Reforma judicial y fragmentación política en México	49
2.1. División de poderes y los mecanismos de control político.....	51
2.2. El control de constitucionalidad en el desarrollo del poder judicial en México	53
2.3. La reforma judicial de 1994.....	58
2.4. El nuevo rol de la Suprema Corte de Justicia.....	61
2.5. Democratización y reforma electoral en México.....	64
2.6. Fragmentación política y poder legislativo.....	72
3. La judicialización de la política legislativa en México.....	81
3.1. Judicialización de la política legislativa y acciones de inconstitucionalidad	83
3.2. Dimensión activa: clases y tipos de actores.....	86
3.3. Dimensión pasiva: los tipos de legislaturas impugnadas.....	95
3.4. Judicialización y fragmentación	99
Conclusiones	103
Bibliografía	109

Introducción

Durante la última década, la intervención del poder judicial en asuntos estrictamente políticos ha sido inédita. Los tribunales mexicanos han tenido jurisdicción sobre un gran número de casos relacionados con las competencias de los órganos del estado, la constitucionalidad de las leyes, la legalidad de los actos de gobierno y los procesos electorales.

Entre 1995 y 2004 la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció de 870 expedientes de controversias constitucionales, cuya competencia es exclusiva de este máximo tribunal mexicano. Lo anterior resalta con las 55 controversias que fueron presentadas entre 1917 y 1994 (Berruecos, 2004). Durante sus primeros diez años de vigencia, la acción de inconstitucionalidad vivió un proceso de creciente aplicación: mientras en el primer año se presentó un solo caso, para el año 2000 sumaban 51, llegando a finales de 2004 a ser 223 expedientes. Asimismo, a lo largo de los últimos diez años el Tribunal Electoral de carácter federal en México, que pasó en 1996 a formar parte del Poder Judicial de la Federación, ha resuelto una gran cantidad de conflictos relacionados con procesos electorales de carácter federal y local.

El poder judicial, particularmente la Suprema Corte de Justicia, se ha conformado como el órgano último de resolución de una parte considerable de los conflictos que entre los actores e instituciones políticas se suscitan, determinando, en última instancia, la validez de las políticas de gobierno y de las leyes.

La judicialización de la política es como se ha conocido a este fenómeno que ha constituido al poder judicial como un actor con mayor influencia sobre los asuntos políticos (Tate y Vallinder, 1995; Guarnieri y Pederzoli, 1999; Stone Sweet y Shapiro, 2002). La judicialización de la política implica, por un lado, que los tribunales, mediante sus resoluciones, determinen la validez de las políticas de gobierno y las leyes. Por otra parte, la judicialización involucra el aumento de la conflictividad en los procesos de toma de decisiones de los poderes ejecutivos y legislativos, conduciendo a que los actores políticos transformen los conflictos políticos en juicios constitucionales, en los cuales los jueces, particularmente de los tribunales encargados de asuntos de constitucionalidad, se constituyen

con la última instancia de resolución del conflicto político.

El presente trabajo parte del interés en examinar los diversos factores que potencialmente intervienen en la judicialización de la política legislativa en México. La pregunta general que motiva este trabajo es el conocer si el proceso de democratización ocurrido en México en la última década influyó en el incremento del nivel de actividad de la Suprema Corte de Justicia sobre leyes creadas o reformadas por las asambleas legislativas.

Las investigaciones que han analizado la judicialización de la política en otras naciones, han considerado cinco factores principales que intervienen en la existencia de este fenómeno: 1) el aumento de las facultades de control de constitucionalidad de las instituciones judiciales, que les permite tener mecanismos institucionales para intervenir en aspectos políticos; 2) el interés de los jueces en proteger ciertos valores del potencial abuso político, siendo entonces lugares donde las tareas de política pública y de producción de derecho sean realizadas; 3) el incremento en la fragmentación política, que supone una mayor dificultad en el proceso de toma de decisiones ejecutivas y legislativas; 4) el déficit democrático de las instituciones depositarias de la representación política que impide que sus decisiones sean llevadas a cabo; 5) la creación de regulaciones internacionales que generan formas al exterior de los estados para la resolución de controversias.

En el estudio de la judicialización de la política legislativa en México, la acción de inconstitucionalidad resulta particularmente importante. Esta figura, creada por la reforma judicial de 1994 y que entró en vigor en 1995, se constituyó como el mecanismo de control abstracto de inconstitucionalidad, a través del cual las minorías legislativas y el Procurador General de la República, podrían someter a la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia la constitucionalidad de las leyes creadas o reformadas por los poderes legislativos. Posteriormente, en 1996 se dotó también a los partidos políticos de esta facultad, pero exclusivamente respecto de leyes electorales.

En la acción de inconstitucionalidad están necesariamente involucrados los poderes legislativo y judicial: las legislaturas como los órganos de los que emana el conflicto, siendo un mecanismo para que las fuerzas políticas minoritarias pudieran defender sus intereses; y la Suprema Corte de Justicia como la instancia encargada de resolver el mencionado conflicto.

Entonces, el aumento en la incidencia de las acciones de inconstitucionalidad muestra un sustancial cambio en la forma en que el poder legislativo y el poder judicial se relacionan, a través del cual este último tiene una actividad creciente sobre las decisiones legislativas.

Específicamente, la hipótesis de esta investigación plantea que los diferentes niveles de fragmentación política en las legislaturas, al implicar condiciones diferentes de complejidad en los procesos de aprobación de leyes, inciden en los grados de judicialización de la política legislativa. Por lo tanto, el objetivo que persigue este trabajo es conocer tanto a los actores políticos que promovieron acciones de inconstitucionalidad, como a las legislaturas, a partir de su composición, que resultaron demandas a través de esta figura.

Así, para probar la pertinencia de la hipótesis de la fragmentación política, se considera a la judicialización como variable dependiente, evaluada a partir de dos categorías: a) el número de acciones de inconstitucionalidad presentadas para cada legislatura y b) el número de legislaturas impugnadas por este mecanismo de control de constitucionalidad. Por su parte, la fragmentación política en calidad de variable independiente es valorada a partir de tres criterios: a) tipo de legislatura; b) número efectivo de partidos legislativo (NEPL); y c) coalición mínima de impugnación (CMI).

La categoría del tipo de legislatura considera que según sea éste en cada legislatura, existirá un nivel general de fragmentación diferente y, por lo tanto, una complejidad distinta para la aprobación de leyes. Ello, sin tomar en cuenta la posible disidencia al interior de la bancada de cada partido.

En este sentido, se distinguen tres tipos generales: legislaturas de gobierno unificado (un partido controla la mayoría del legislativo y el ejecutivo), de gobierno dividido con mayoría (un partido posee la mayoría en la legislatura pero no controla el ejecutivo), y gobierno dividido sin mayoría (ningún partido posee la mayoría en la legislatura).

La categoría Número Efectivo de Partidos Legislativos (NEPL) se toma del índice creado por Laakso y Taagepera (1979), que pondera el porcentaje de representación de cada partido para cada legislatura, el cual ofrece un indicador general de la fragmentación de la legislatura.

La categoría Coalición Mínima de Impugnación (CMI), creada para esta investigación, determina el número de partidos mínimo necesario para construir una coalición equivalente al

33% de los miembros de la legislatura, que es el requisito que establece el artículo 105 de la constitución para que las minorías presenten una acción de inconstitucionalidad.

El componente empírico de estudio está integrado por: 1) las acciones de inconstitucionalidad presentadas ante la Suprema Corte de Justicia durante el decenio 1995-2004; y 2) las 132 legislaturas que existieron a nivel federal y local durante el periodo mencionado (cuatro federales y cuatro para cada una de las 32 entidades federativas del país), ello debido a que la acción de inconstitucionalidad es un instrumento que impugna las decisiones de una asamblea legislativa y que la composición de éstas cambia en función de las legislaturas.

El presente trabajo se estructura en tres capítulos. En el primero se analizan los planteamientos teóricos y metodológicos para el estudio del fenómeno de la judicialización, haciendo una revisión de la literatura en la materia. Lo anterior, para exponer la perspectiva metodológica que estructura la investigación. Por ello, con el objetivo de ofrecer un marco conceptual adecuado que permita entender las especificidades de la judicialización, se presentan primeramente los mecanismos institucionales de control político en un sistema de división de poderes, a través de los cuales las relaciones entre éstos ocurren. Asimismo, se argumenta que el control de constitucionalidad, al someter a la jurisdicción del poder judicial las decisiones legislativas, es el principal instrumento de vínculo entre ambos poderes. Ello manifiesta la necesidad de plantear las características principales a través de las cuales las mencionadas decisiones son tomadas. Entonces, se considera que la condicionante primordial del quehacer legislativo es la regla de mayoría.

En el segundo capítulo se ofrece un panorama general del desarrollo del poder judicial mexicano, para analizar el papel de la reforma judicial en el marco de la democratización mexicana. A lo anterior se suma un recuento de las condiciones institucionales de la democratización del sistema político mexicano. En particular, se hace hincapié en las reformas al régimen electoral que determinaron el acceso de un número mayor de partidos políticos a puestos legislativos. Con base en ello, se ofrece evidencia del proceso de fragmentación política que se ha vivido en las 132 legislaturas estudiadas.

Por último, en el tercer capítulo se muestran los resultados del análisis de la judicialización de la política legislativa, exponiendo las acciones de inconstitucionalidad en función de los

actores que las presentaron y de las legislaturas que resultaron impugnadas, para argumentar que el incremento en la fragmentación política es uno de los factores que incidió en la judicialización de la política legislativa. No obstante, también se arguye que al fragmentarse el poder de impugnación de las minorías legislativas, la fragmentación política potencialmente deja de tener un impacto en la judicialización.

Este trabajo sostiene que el ejercicio de las atribuciones que en materia de acción de inconstitucionalidad otorgó la reforma judicial de 1994 a los actores políticos determinó el fenómeno de judicialización de la política legislativa en México. Este fenómeno se encuentra relacionado con los niveles incrementales de fragmentación política producidos por el proceso de democratización vivido durante las últimas décadas en México.

Como se muestra en esta investigación, existe una relación entre fragmentación y judicialización. La fragmentación política al conducir a una mayor conflictividad al interior de las legislaturas, encuentra en la acción de inconstitucionalidad un cauce de resolución del conflicto institucional. Por lo tanto, la judicialización de la política permite reconocer la importancia del papel de las instituciones judiciales en los procesos políticos. Sin embargo, la judicialización muestra también que, por lo menos respecto de las leyes impugnadas por acciones de inconstitucionalidad, ante la conflictividad de las legislaturas sedes de la representación política, las normas de aplicación general son en última instancia definidas por una institución que no tiene un vínculo directo con la participación ciudadana, condición necesaria de los sistemas democráticos.

En suma, a continuación se presenta un análisis de la relación que han guardado la representación política, depositada en los poderes legislativos, con el control de constitucionalidad, responsabilidad del poder judicial. El resultado de esta investigación permite conocer algunos aspectos que caracterizan la nueva relación que entre los poderes produjo la democratización del sistema político mexicano.

1. La judicialización de la política

El desarrollo de los sistemas democráticos liberales se ha caracterizado primordialmente por la búsqueda de racionalizar el ejercicio del poder político para quitarle su inherente potencial despótico. Racionalizar al poder ha significado el establecimiento de reglas que determinen quiénes pueden y cómo deben ejercerlo de manera autorizada. El derecho es, entonces, esencial para la legitimidad democrática en la medida en que introduce *razón* al poder (Weber, 1984).

La división de poderes surge como una forma de racionalizar el ejercicio del poder político, estableciendo los mecanismos e instituciones que determinan la *validez* de la creación y aplicación del derecho. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, entonces, aparecen como responsables de una función específica del desarrollo político de un estado. No obstante, la división de poderes no sólo implica una separación de funciones, también conlleva la creación de mecanismos de control político mutuo, que doten a cada ramo de capacidad de intervención –en mayor o menor medida– en las esferas de acción de los otros. Estos mecanismos, por lo tanto, se constituyen como los canales institucionales de relación entre poderes.

Las democracias contemporáneas encuentran en los sistemas de representación política el sustento que les permite articular la participación ciudadana, con las funciones de gobierno de un estado nacional. La representación política, al implicar el ejercicio del derecho ciudadano de elegir a los gobernantes, se encuentra vinculada estrechamente al ejecutivo y legislativo, estando éstos, a su vez, condicionados por los sistemas electorales que determinan la forma en que los votos ciudadanos se traducen en puestos legislativos y en cargos ejecutivos y, así, a la correlación de las fuerzas políticas –los partidos– que compiten de manera institucional por el poder político.

El vínculo del poder judicial con la representación política, desde esta perspectiva, es menos claro, dado que la responsabilidad otorgada a los jueces no está necesariamente vinculada al respaldo ciudadano expresado a través de los canales institucionales de participación. La *dificultad contramayoritaria* del poder judicial es precisamente el problema que involucra –al

menos normativamente- el que la última palabra en un estado democrático esté depositada en personas cuyo mandato no es resultado de la participación ciudadana. En este sentido, el control de constitucionalidad es especialmente importante, pues es el mecanismo más poderoso para que el poder judicial tenga oportunidad de intervenir en el desempeño de las instituciones legislativas y ejecutivas, bajo el entendido que su responsabilidad es proteger la supremacía constitucional.

En las postrimerías de la segunda guerra mundial apareció un fenómeno en un gran número de naciones que aproximó el poder político a las instancias judiciales, otorgándoles mayores facultades para regular la política (Guarnieri y Pederzoli, 1999; Hirschl, 2004). La judicialización de la política, como se ha conocido a este fenómeno, significa no sólo el establecimiento de mayores atribuciones de los jueces y tribunales, sino también un proceso a través del cual, ante el incremento en la complejidad de tomar decisiones legislativas y ejecutivas, las instituciones políticas depositarias de la representación ciudadana encuentran un mecanismo alternativo de resolución de conflictos.

Respecto del poder legislativo, existen diferentes factores que potencialmente posibilitan que la judicialización de las sus decisiones ocurra. Al estar condicionada la aprobación de leyes por la regla de mayoría, el incremento en la fragmentación política al interior de las legislaturas supone también una mayor complejidad en la política legislativa, lo cual, en última instancia, puede constituirse como un factor que motive la judicialización.

El papel de la fragmentación en la judicialización de la política ha sido examinado por diferentes estudios en los que se ha hecho hincapié en la complejidad que suponen los gobiernos divididos para la política legislativa (Ferejohn, 2002; Magalhes, 2003; Ríos Figueroa, 2004). Estos enfoques consideran que los gobiernos divididos involucran niveles altos de fragmentación, lo que permite a los tribunales llevar a cabo sus resoluciones con mayor independencia, al no existir un actor o actores con el poder específico para buscar constreñir su actividad. En estas investigaciones se analizan las resoluciones judiciales a partir del grado en que modifican las decisiones tomadas previamente por las legislaturas y los ejecutivos. Sin embargo, las mencionadas investigaciones han dejado de lado el estudio de las condiciones que permiten que los jueces lleven a cabo las decisiones. Poco se ha profundizado en el estudio de la fragmentación como una condicionante en el proceso

propriadamente legislativo y que conduce a que los actores presenten demandas constitucionales.

La hipótesis central de este trabajo consiste en que los niveles de fragmentación política inciden en los grados en que se da el proceso de judicialización de las decisiones legislativas. Esta hipótesis parte de comprender que el ejercicio de la atribución para promover acciones de inconstitucionalidad, figura creada por la reforma judicial de 1994, permite demandar la constitucionalidad de las leyes, durante los 30 días naturales posteriores a su publicación en el medio oficial correspondiente¹, otorgada a las minorías legislativas, al Procurador General de la República y a los partidos políticos respecto de leyes electorales²; se constituyó como la condición que permitió que las leyes previamente aprobadas por las legislaturas se convirtieran en objeto de la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia.

En el presente capítulo se exponen, en primer lugar, los mecanismos de control político existentes en un sistema de división de poderes, para luego analizar el control de constitucionalidad como el mecanismo que caracteriza la relación entre el legislativo y el poder judicial, otorgándole a éste facultades para intervenir en las decisiones del primero. Enseguida se exponen de manera general los principales factores institucionales que caracterizan la política legislativa, con el objeto de precisar la forma en que se toman las decisiones en las asambleas legislativas.

Una vez realizado lo anterior, se discuten los enfoques teóricos respecto del proceso de judicialización de la política, a través del cual los tribunales han adquirido mayor poder de regular la actividad legislativa y ejecutiva. Con base en ello, se plantea la hipótesis central del trabajo: la fragmentación política es un factor que incide en la judicialización de la política legislativa, es decir, en el ejercicio de las atribuciones de impugnación de las leyes otorgadas

¹ Respecto del plazo para presentar la demanda, la Suprema Corte de Justicia ha considerado que el cómputo de los días inicia a partir del día siguiente de la publicación, planteando también que en caso de que el plazo culmine en un día no hábil, podrán presentarse una acción de inconstitucionalidad en día hábil siguiente (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004). Al respecto, es fundamental considerar que el plazo mencionado podría resultar contradictorio, dado que la potencial constitucionalidad de una ley no tiene caducidad. Sin embargo, el establecer un límite temporal, además de dar certidumbre jurídica, de alguna forma aminora el espectro de intervención de la Suprema Corte de Justicia, dado que en caso de no existir todas las leyes podrían potencialmente ser impugnadas.

² Los partidos políticos no fueron considerados *sujetos legitimados* para presentar acciones de inconstitucionalidad sino hasta 1996, como parte de la reforma electoral del aquel año.

a los actores facultados para ello.

La judicialización de la política, a partir de lo explicado, es un fenómeno que por si mismo merece ser estudiado, primeramente porque implica indagar las consecuencias de un fenómeno no antes visto en México que determina las condiciones de la actividad política. Además, da ocasión de examinar la relación que guardan los poderes legislativo y judicial, uno depositario claro de la representación y otro, igualmente importante, pero cuyo mandato está vinculado de manera menos clara al respaldo ciudadano. Por último, permite reflexionar respecto de los problemas inherentes a la toma de decisiones en las asambleas legislativas en diferentes contextos de fragmentación.

1.1. División de poderes y control político

El poder político pareciera tener siempre latente la posibilidad de que sea ejercido de manera despótica. Con el surgimiento de los estados nacionales hacia finales del siglo XV, el poder político se concentró en los monarcas, siendo éstos los titulares de la soberanía del Estado (Bourdeau, 1985). Posteriormente, la noción de soberanía popular, que influyó a los revolucionarios franceses, trasladó el *poder último del estado* del monarca al pueblo, a partir del cual emergería la ley que regula la vida en sociedad (Rousseau, 1974). El gobierno representativo y la creciente importancia de los parlamentos como órganos de representación política y de creación de leyes, restringieron progresivamente el poder del monarca (Dahl, 1989). En ello, la consolidación del sufragio universal fue esencial, ya que constituyó un sistema institucional de participación de los ciudadanos en la elección de sus representantes.

El desarrollo de los sistemas democráticos liberales se caracterizó por la búsqueda de racionalizar el ejercicio del poder político, tratando de *amputarle* su potencial despotismo. Esta motivación llevó a Montesquieu (1987) a concebir la división de poderes como la solución que, al dividir las funciones de gobierno, permitiera a un estado un control mutuo del ejercicio del poder político. Montesquieu consideró que el poder del estado debía ser dividido para conseguir un ejercicio racional, planteando entonces que aquél debía estar dividido en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

Los sistemas democráticos y representativos se desarrollaron bajo este esquema de división de

poderes. En estos sistemas el poder ejecutivo es el encargado de aplicar la ley y procurar que las personas e instituciones la cumplan; como también de representar al estado frente a las otras naciones. Para ello, el ejecutivo posee una estructura administrativa que atiende el conjunto de responsabilidades en los diferentes ámbitos. En los regímenes presidenciales el ejecutivo se deposita en el presidente, quien tiene facultades para nombrar a los encargados de las instituciones administrativas; en los regímenes parlamentarios la titularidad del poder ejecutivo, recae en un primer ministro, cuya designación depende de la composición del parlamento, por lo cual la correlación de fuerzas representadas en su interior es esencial.

Por su parte, el poder legislativo tiene como función esencial dictar las leyes que estructuran al estado, a sus instituciones y que regulan la actividad entre éstas y los ciudadanos (Huerta, 2001). El poder legislativo puede estar integrado, según el tipo de régimen de que se trate, por una o dos cámaras, cuyos integrantes son representantes ciudadanos, pues la población, a través del ejercicio de su voto, los dota de un mandato para llevar a cabo sus funciones por un periodo específico.

El poder judicial tiene como función aplicar la ley en la resolución de conflictos entre los ciudadanos, entre éstos y los órganos de gobierno, así como los que se suscitan entre distintos poderes u órdenes de gobierno. Para ello, el poder judicial se deposita en los tribunales supremos y tribunales ordinarios, encargados de realizar las tareas jurisdiccionales.

El tipo de régimen condiciona la relación entre los tres poderes mencionados. Los regímenes presidenciales suponen una separación precisa entre ejecutivo y legislativo, dado que la elección de cada uno de los poderes es realizada de forma independiente; a diferencia de ello, los regímenes parlamentarios, conllevan una división menos clara al depender el ejecutivo de la composición partidaria en el parlamento (Linz, 1993).

A primera vista, la división de poderes, desde este muy elemental enfoque, pareciera un sistema armónico en el que las funciones están bien delimitadas provocando una integración armónica de cada una de sus partes. Sin embargo, en la realidad esto no es así. Las atribuciones de cada uno de los poderes pueden ser precisas, pero siempre existe un espacio para que se traslapen en casos específicos.

En sintonía con el planteamiento de Montesquieu, el diseño institucional del régimen

presidencial de los Estados Unidos estableció un sistema de división de poderes, pero en el cual se crearon mecanismos mutuos –frenos y contrapesos- de control político entre poderes (Hamilton, *et al*, 1957)³. En la actualidad, la naturaleza propia de cada sistema constitucional determina el tipo y grado de controles que existen. No obstante, de manera general los mecanismos de control que posee cada poder son los siguientes:

- a) Poder legislativo. Su mecanismo de control más poderoso es la aprobación de presupuestos y la revisión de las erogaciones del ejecutivo. A ello se añade –más allá de las características propias de los regimenes parlamentarios- la aprobación de leyes que regulen las funciones del ejecutivo. Respecto del poder judicial posee la aprobación de leyes que limiten su actividad, especialmente las reformas constitucionales que determinen el contenido de la ley suprema, que es el marco esencial de referencia de las decisiones judiciales. Asimismo, posee facultades para regular el presupuesto del poder judicial y, en ocasiones, para elegir y/o ratificar a los miembros que integrarán a los órganos judiciales (Whittington, 2003).
- b) Poder ejecutivo. Respecto del poder judicial, los mecanismos de control son: el poder de decreto y de veto; como también sus facultades de iniciativa de ley en asuntos generales o específicos son también un mecanismo de control del ejecutivo, pues le dan oportunidad de intervenir en la actividad del legislativo, teniendo incluso facultades sobre asuntos particulares en algunos casos –el presupuesto, por ejemplo. Por otra parte, con relación al poder judicial, el ejecutivo fundamentalmente posee facultades para realizar nombramientos y/o propuestas de funcionarios judiciales, con ello buscando orientar el perfil de los miembros de este poder en los tribunales.
- c) Poder Judicial. El control de constitucionalidad –abstracto y concreto- es el principal mecanismo de control que posee el poder judicial respecto de los poderes legislativo y ejecutivo. A través de éste, el judicial interviene en los conflictos que se suscitan entre los órganos de gobierno, como entre éstos y los particulares, estando también en posibilidad

³ El poder ejecutivo recaería en el presidente, que sería elegido por los ciudadanos de manera indirecta; el legislativo en el Congreso, cuyos miembros recibirían también su mandato por medio del voto ciudadano; y el judicial en la Suprema Corte de Justicia, como en los tribunales ordinarios. Gargarella (1997), respecto del origen del sistema representativo de los Estados Unidos, argumenta que existió siempre un sesgo elitista.

de vigilar la coherencia de las leyes con el orden constitucional.

La relación institucional entre los tres poderes del estado, en consecuencia, se da a través de mecanismos que hacen más compleja la comprensión de la división de poderes planteada.

A diferencia del poder judicial, los poderes ejecutivo y legislativo son tradicionalmente concebidos como aquellos que están sujetos a lo propiamente político, en tanto son depositarios de la representación política otorgada por los ciudadanos a través de su voto. Entonces, en las organizaciones políticas que compiten por el voto ciudadano está la esencia de lo político, por lo cual, las instituciones legislativas y ejecutivas son las arenas dentro de las cuales se lleva a cabo la actividad política. Sin embargo, el poder judicial es, sin duda, también un actor político, el cual, si bien no está –por lo menos aparentemente- vinculado a la política partidaria y electoral, mediante su desempeño interviene, inevitablemente en asuntos estrictamente políticos.

En este sentido, la relación entre los poderes judicial y ejecutivo; o entre ejecutivo y legislativo ha gozado de mayor atención por parte de las ciencias sociales y del derecho; que el otorgado al vínculo entre los poderes judicial y legislativo. En particular, ello se debe a la consideración respecto de que, para los sistemas democráticos, la independencia judicial es una condición esencial. Por lo tanto, el objetivo que se plantean las investigaciones en esta materia, es determinar el nivel de independencia con el que las instituciones judiciales realizan sus resoluciones. Sin embargo, lo anterior no deja de advertir la necesidad de examinar la relación entre el poder legislativo, como depositario de la representación política y encargado de la creación de leyes; con el judicial, responsable de vigilar la supremacía constitucional y realizar las funciones jurisdiccionales ordinarias.

1.2. Poder judicial y control de constitucionalidad

La relación entre constitución y política ha sido históricamente un tema central del derecho y de la teoría política al analizar la función que deben tener las reglas fundamentales de un estado en el desarrollo de los sistemas políticos. Especialmente, en los sistemas democráticos existe una tensión relacionada con la constitución, que se da en dos sentidos asociados: el *precompromiso de la democracia* (Holmes, 1999) y la *dificultad contramayoritaria*

(Gargarella, 1996).

El *precompromiso de la democracia* supone examinar el papel que tienen para un sistema de gobierno -cuyo sustento básico es la participación de los ciudadanos del mismo, actualmente a través del voto- un conjunto de normas jurídicas que son heredadas del pasado. A su vez éstas involucran la *dificultad contramayoritaria del poder judicial*, pues dichas normas jurídicas son administradas por funcionarios que no deben necesariamente su mandato a la representación política, pero sí son, en última instancia, quienes determinan los alcances de las facultades otorgadas por la constitución, como también quienes determinan la congruencia entre las leyes y ésta.

Respecto de esta tensión, existen diversos enfoques que, en general, se debaten entre defender la importancia de la constitución o la importancia de la voluntad ciudadana. Por un lado se considera que solamente la constitución puede proteger ciertos valores fundamentales de los cambios políticos, por lo cual los primeros no deben ser modificados bajo ninguna circunstancia⁴. Estas perspectivas entienden que la función judicial sirve como un *freno* a la posible tiranía que la mayoría podría ejercer sobre el resto de los miembros de una población (Madison, 1957; Ely, 1997).

En otro sentido, existen perspectivas que sostienen una sociedad no debe estar atada a reglas que fueron heredadas del pasado, que buscaron regular situaciones diferentes. En estos planteamientos se considera que el papel de los jueces respecto de la constitución debe estar limitado a la defensa de lo contenido estrictamente en el texto, estando la ciudadanía en posibilidad de crear, a través de las instituciones representativas, las normas jurídicas que consideren pertinente para su regular su vida en sociedad (Bickel, 1978).

Si bien, desde un enfoque normativo el control de constitucionalidad establece a los jueces como *guardianes de la constitución*, encargados de proteger la coherencia de las normas producidas por los parlamentos con la ley suprema; éste es el principal mecanismo a través del cual, en las democracias contemporáneas, se vinculan las instituciones judiciales con las

4 Entre ellos, piénsese por ejemplo, en lo que ocurriría si democráticamente los miembros de una sociedad democrática decidieran democráticamente abolir esta forma de gobierno, ¿debería aceptarse esta decisión o, por el contrario, debería existir alguna protección para que ello no ocurra?.

legislativas.

El control de constitucionalidad tiene como primer antecedente el caso *Marbury vs. Madison*, a través del cual se creó en los Estados Unidos la *revisión judicial* de las leyes en 1803⁵. En febrero de 1801, el presidente saliente de los Estados Unidos, John Adams, designó 16 nuevos jueces federales, días antes de la toma de posesión de Thomas Jefferson, quien ya había sido electo presidente, entre los que se encontraba William Marbury. Una vez realizada la sucesión, Jefferson decidió no reconocer los nombramientos de Adams. Ante ello, Marbury reclamó ésta revocación ante la Suprema Corte, pidiéndole que ordenara al nuevo secretario de Estado, James Madison, que se hicieran efectivas las nominaciones, argumentando que la *Judiciary Act* otorgaba facultades de la Suprema Corte de designación de jueces federales.

La decisión estuvo en manos del juez Marshall, nombrado presidente de la Suprema Corte poco tiempo antes por el presidente Adams. Marshall decidió rechazar la petición de William Marbury, respaldando entonces el no reconocimiento de Jefferson, bajo el argumento de que la constitución está por encima de cualquier ley que entre en contradicción con ella. Así, más allá de la propia resolución del conflicto, el resultado más sobresaliente de *Marbury vs. Madison* fue el establecimiento del “derecho de los jueces a negar la validez a las leyes nacionales que se interpretasen contrarias a la constitución” (Gargarella, 1996, p.47).

A pesar de que el control de constitucionalidad tiene como un antecedente primordial el origen de la revisión judicial norteamericana, el modelo *continental europeo*⁶ resulta igualmente importante. Bajó la influencia de Hans Kelsen se creó en 1920 el tribunal constitucional austriaco, cuya competencia sería exclusivamente en asuntos de esta naturaleza; centralizándose entonces los asuntos constitucionales en un solo tribunal, y dejándose las funciones de legalidad en los tribunales ordinarios.

⁵ En opinión de Roberto Gargarella, el origen de la revisión judicial norteamericana estuvo fuertemente influido por un sesgo elitista, en el cual se trataron de crear controles a la posible *tiranía* de las mayorías. Particularmente, Gargarella manifiesta que la resolución del juez Marshall, quien no era abogado sino militar, obedeció a un cálculo político que entendía que revocar la decisión de Jefferson conseguiría el que éste desobedeciera la decisión judicial y generará un conflicto mayor.

⁶ Fix Zamudio y Cossío Díaz sostienen que el desarrollo del sistema de control de constitucionalidad continental europeo se desarrolló bajo la influencia de Rousseau y Montesquieu, pues el primero entendió al legislativo como sede de la representación de la soberanía popular; mientras el segundo entendía que la ley debía ser aplicada de manera *mecánica* por los jueces.

El desarrollo de los sistemas constitucionales en las diferentes naciones ha estado caracterizado, en mayor o menor medida, por la convergencia de los modelos mencionados. Con base en ello, es posible identificar cuatro elementos esenciales que caracterizan a cada sistema constitucional: a) estructura institucional (quién puede realizar el control de constitucionalidad), b) temporalidad (cuándo se realiza el control de constitucionalidad), c) tipo de control (el control de constitucionalidad se refiere a casos concretos o a potenciales disputas), d) iniciativa (quién pueden iniciar procesos de control de constitucionalidad) (Epstein, *et al*, 2001).

a) *Estructura institucional*. En primer lugar, la estructura institucional puede ser difusa o concentrada. El sistema difuso de control de constitucionalidad, originado por el sistema norteamericano, se caracteriza por “la atribución del conocimiento de cualesquiera cuestiones relativas a la constitucionalidad de las normas a todos los tribunales en el ejercicio ordinario de la potestad jurisdiccional” (Brage, 1998, p. 51). Así, si un juez considera inconstitucional una ley, podrá declarar la inconstitucionalidad para ese caso concreto, afectado de manera *incidental*, sentando jurisprudencia en la materia de la que se trate.

El sistema concentrado se caracteriza por centralizar las decisiones en materia de constitucionalidad en un tribunal especializado en asuntos de esta naturaleza. En este sistema, de raíz europea, las resoluciones tienen efectos generales. Ello supone que sólo los jueces constitucionales tienen facultades para determinar la inconstitucionalidad de una ley, por lo cual los jueces ordinarios estén obligados a remitir a este tribunal los asuntos de esta índole (Reyes, 2000).

b) *Temporalidad*. El control de constitucionalidad puede ser a posteriori (*ex post*), realizado sólo cuando un conflicto o decisión haya sido previamente tomada; o a priori (*ex ante*), cuando puede ser llevado antes de que éstos ocurran.

c) *Tipo de control*. El control de constitucionalidad puede ser de dos tipos: abstracto o concreto. Por una parte, en el abstracto el control se realiza contra las leyes en sí mismas, y no contra actos particulares en los que exista una ley que presuntamente viola la constitución. Es abstracto porque no implica que existan hechos materiales. Las

resoluciones abstractas de inconstitucionalidad suponen su aplicación con efectos generales. Por su parte, el control concreto de constitucionalidad es la consulta a un juez sobre la aplicación de una ley de acuerdo o no, con la constitución. El control concreto supone la existencia de hechos materiales, siendo sus resoluciones aplicables a ese caso particular (Huerta, 2001).

- d) *Iniciativa*. El control de constitucionalidad, además de poder ser concentrado o difuso, y realizarse de manera abstracta o concreta, también está regulado según las instituciones facultadas para solicitarlo. Por ello, puede ser realizado de oficio por los jueces, sin una petición específica de por medio, lo cual les otorga un poder mayor, al darles la posibilidad de juzgar la constitucionalidad según su albedrío, o puede realizarse a petición; es decir, siendo motivado por un recurso o acción iniciado por un afectado o institución facultada para hacerlo.

El poder judicial, a partir de lo planteado, influye en la actividad de los otros poderes mediante los mecanismos de control de constitucionalidad. En particular, respecto del poder ejecutivo, el control de constitucionalidad le permite al judicial regular las facultades reglamentarias del mismo, como también dirimir las controversias respecto de las competencias específicas que se susciten entre los órganos de gobierno. En lo referente al legislativo, el poder judicial interviene regulando las controversias que entre éste y las instituciones de otros poderes ocurran. De manera particular, el control abstracto de constitucionalidad al relacionarse con las leyes, está relacionado con la actividad legislativa. La posible declaración de inconstitucionalidad supone el refutar un acto producido por una asamblea legislativa.

El control de constitucionalidad se fundamenta en la defensa de la supremacía constitucional, pero también supone importantes facultades del poder judicial para intervenir en la actividad parlamentaria. Ello, desde un enfoque normativo, nos conduce nuevamente a la mencionada *dificultad mayoritaria*.

El poder judicial, principalmente los tribunales constitucionales y supremos, están en condiciones de intervenir la actividad parlamentaria; inclusive están en condiciones, mediante sus sentencias, de establecer normas de aplicación general. Además, las instancias judiciales

se conforman como los lugares de resolución de aquellos conflictos trascienden las arenas legislativas. Así, cuando en las instituciones legislativas se vuelve más compleja la toma de decisiones, la intervención del poder judicial adquiere, al menos potencialmente, mayor importancia.

1.3. Política legislativa y regla de mayoría

La democracia como forma de gobierno para los estados nacionales involucra necesariamente un sistema que permita tomar llevar a cabo las funciones de gobierno, encontrando canales para que las preferencias ciudadanas sean representadas. El poder legislativo ha sido particularmente entendido como el órgano depositario de la representación política (Sartori, 1998; Dahl, 1992).

En los diferentes regímenes políticos existen características propias que intervienen en el desarrollo de la política legislativa, especialmente respecto de la división entre ejecutivo y legislativo. Como se mencionó anteriormente, mientras los regímenes parlamentarios se caracterizan por una separación de poderes difusa, dado que la conformación del ejecutivo depende la correlación de fuerzas políticas al interior del parlamento; los regímenes presidenciales, al suponer una división de poderes clara, la constitución del ejecutivo no está vinculada a lo que ocurre en el legislativo (Linz, 1993).

A pesar de las diferencias entre los dos tipos de regímenes, la regla de mayoría es el eje en torno a cual las decisiones en democracia son llevadas a cabo. Desde la democracia ateniense hasta los sistemas representativos contemporáneos se ha considerado que al agregarse la mayor parte de las voluntades en torno a una opción, llámese candidato, política pública o legislación, la decisión que debe tomarse es justamente la que respalde la mayoría.

La regla de mayoría, en un primer momento, es la condición que determina la forma en que se distribuyen los puestos legislativos, a partir de la articulación de los sistemas electorales con los de partidos. En un segundo momento, la regla de mayoría condiciona el proceso de aprobación de las leyes, a partir de la representación que los partidos políticos tengan en cada asamblea legislativa. A continuación se exponen algunos aspectos que subrayan la importancia de la regla de mayoría respecto de los sistemas electorales y de partidos; como

también la relevancia que tiene aquella una vez integradas las legislaturas.

1.3.1. Sistemas electorales y sistemas de partidos

Respecto de los procesos de conformación de las legislaturas, a partir del voto ciudadano, existen dos elementos principales que determinan la forma en que la política legislativa es realizada: sistemas electorales y sistemas de partidos.

Los sistemas electorales se integran por las reglas que establecen la forma en que los sufragios ciudadanos se traducen en puestos legislativos y ejecutivos. De manera general, existen tres clases de sistemas electorales: de mayoría, de representación proporcional, y mixtos. Los de mayoría se dan esencialmente en dos formas: mayoría simple y mayoría absoluta. Entre éstos, los primeros, más viejos y sencillos, son utilizados primordialmente en países de habla inglesa, teniendo cada elector un voto, por lo que el candidato que consiga la mayoría de los sufragios resultará ganador, aunque potencialmente pueda no obtener la mayoría absoluta. Los segundos determinan un ganador cuando uno de los candidatos consigue el 50% + 1 de la votación, por lo cual frecuentemente son asociados con más de una vuelta electoral.

La representación proporcional existe en sistemas que pretenden convertir, con un mayor o menor grado de proporcionalidad, el resultado de los sufragios en puestos legislativos, de tal suerte que el porcentaje de votos que obtenga un partido se parezca lo más posible al porcentaje de puestos legislativos que posea en una asamblea. Estos sistemas, que surgieron después que los de mayoría, buscan contrarrestar los efectos de *sobre y subrepresentación*.

Los sistemas electorales mixtos combinan en la integración de una asamblea legislativa elementos mayoritarios y proporcionales. El resultado de esta mezcla depende tanto de la combinación de escaños mayoritarios y proporcionales, como del grado de independencia del componente proporcional respecto de lo que ocurre en la elección de mayoría.

El referente fundamental que poseen los sistemas electorales son los sistemas de partidos, debido a que la participación electoral se da, salvo contadas excepciones, siempre a través de partidos políticos. La teoría indica que un partido político, para ser considerado como tal, debe perseguir el beneficio de la sociedad de la que forme parte, y no sólo de su élite o de sus

miembros⁷; distinguiéndose entonces de lo que es una facción política y quedando obligado así a elaborar y promover un proyecto político que incluya las aspiraciones de sus miembros.

Un sistema de partidos debe, en consecuencia, funcionar como el modo en que se confronten las opciones de lucha por el poder, donde se contienda por la obtención de puestos de representación y donde se dé el ejercicio de las facultades legislativas.

Existen dos clases de sistemas de partido (Sartori, 1987): competitivos y no competitivos. Los primeros están integrados a su vez por: sistemas atomizados, donde existen tantas opciones partidarias que ninguna puede realmente consolidar una fuerza, además en dichos sistemas los partidos son poco proclives a las coaliciones; sistemas de pluralismo extremo, integrados por entre 6 y 8 partidos, gobernados por el partido que está en el centro, pues las oposiciones entre los partidos en los extremos ideológicos son irreconciliables, por lo cual sus impulsos centrífugos son más fuertes que los centrípetos; sistemas de pluralismo moderado, conformados por entre 3 y 5 partidos, los cuales si pueden conciliar sus divergencias, teniendo entonces mayores impulsos centrípetos que centrífugos; bipartidistas, como su nombre lo indica tienen la presencia de dos fuerzas políticas que realmente se puedan consolidar como gobierno; sistemas de partido predominante, en los cuales un partido es el único que puede constituirse como gobierno, pero otros partidos tienen posibilidad de restringir de amplia manera la actividad de gobierno.

Los sistemas no competitivos comprenden a su vez dos tipos: de partido hegemónico, donde se realizan elecciones, pero éstas no tienen relevancia verdadera y; sistemas de partido único, donde se prohíbe la existencia de otros partidos.

La importancia del análisis de la relación que guardan los sistemas electoral y de partidos radica en que ello permite identificar la forma en que la participación ciudadana se traduce en instituciones de gobierno. En este sentido, en la articulación de los sistemas electoral y de partidos se encuentran factores importantes que determinan la forma en que las decisiones legislativas son realizadas.

⁷ Al respecto, Robert Michels en su obra *Partidos Políticos* sobre la sociología de los mismos, les hace una crítica por la imposibilidad de disociar a la organización, en tanto es un medio para la consecución de un fin, de los intereses de la élite dominante.

El estudio del vínculo que guardan los sistemas electorales con los sistemas de partidos conduce a la *ley del impacto y del tipo de escrutinio en el sistema de partidos* (Duverger, 1957), lo cual plantea que 1) el escrutinio de representación proporcional tiende hacia un sistema de varios partidos rígidos e independientes; 2) la mayoría absoluta con segunda vuelta se orienta hacia un sistema de varios partidos independientes, pero flexible y; 3) la mayoría simple de una sola vuelta propende a expresarse hacia un sistema bipartidista.

A la *Ley Duverger* se le han hecho recientemente observaciones que la acotan. Arend Lijphart (2000) advierte que los sistemas de mayoría relativa generan bipartidismo siempre y cuando exista una sola línea de conflicto predominante a nivel nacional, ya que puede ocurrir que existan grandes conflictos étnico-culturales, teniendo un partido una fuerza local suficiente que lo lleve a ser primero o segundo local y tercero nacional.

Douglas Rae (1967) ha expuesto la existencia de un sesgo en las leyes electorales a favor de los partidos más fuertes y desfavorable para los más débiles; actuando la ley electoral como protector de los partidos grandes en sistemas de cualquier índole. Matthew Shugart y Rein Taagepera (1989) en los últimos años realizaron su propuesta del '*punto de ruptura de la equidad*', concluyendo de manera similar a Rae, pues entienden que los sistemas electorales actúan protegiendo al fuerte a costa del débil.

1.3.2. Integración de las legislaturas: construcción de mayorías, gobiernos divididos y jugadores de veto.

En el estudio de la relación entre los sistemas electorales y de partidos se identifican las condiciones que intervienen para que una legislatura se constituya como tal. No obstante, una vez que las legislaturas están constituidas y, por lo tanto, las tareas parlamentarias están siendo realizadas, el nivel de representación que tenga cada partido al interior de la asamblea es fundamental, en la medida en que, para aprobar las leyes, hace falta la construcción de mayorías.

Respecto de su estructura o composición interna, las legislaturas se caracterizaran, de manera

general, por presentar mayorías de un solo partido⁸ (legislaturas de mayoría) o por la ausencia de ellas (legislaturas sin mayoría). En las primeras la aprobación de leyes supone una complejidad menor, dado que si el partido mayoritario posee una disciplina partidaria fuerte, estará en condiciones de aprobar las leyes por su propia bancada. En las legislaturas sin mayoría el nivel de complejidad para la toma de decisiones legislativas es mayor al requerir la construcción de una coalición de los partidos que hagan falta para sumar el 50%+1 del total de los escaños. Ello da ocasión a que los partidos políticos realicen negociaciones para dar su respaldo a cada decisión.

Por otra parte, si se privilegia la relación entre ejecutivo y legislativo, en lugar de la estructura interna de la legislatura, aparecen dos tipos generales en los que esta relación se da y, así, otros dos tipos de legislaturas: gobierno unificado y gobierno dividido. El primero se da cuando un partido tiene el control del ejecutivo y el legislativo; mientras el segundo se refiere a aquellas situaciones en las que el partido en el ejecutivo no posee la mayoría de los escaños en la legislatura, y por lo tanto, no tiene el control de ella, ya sea porque sea otro partido el que tenga la mayoría, o porque ningún partido tenga el número de curules equivalente al 50% + 1 del total.

En particular, respecto de los gobiernos divididos es fundamental precisar que se les ha asociado tradicionalmente a los regimenes presidenciales, debido a la separación de poderes precisa que en ellos existe⁹. La noción de gobierno dividido se encuentra fuertemente influenciada por las características del sistema bipartidista norteamericano, en el cual los gobiernos divididos implican que exista mayoría de uno de los dos partidos en una o ambas cámaras, mientras que el ejecutivo esté controlado por el otro (Casillas, 2001). En los regimenes presidenciales con sistemas pluripartidistas al analizarse la relación entre ejecutivo y legislativo, existen situaciones en las que ningún partido posee la mayoría, a las que se ha

⁸ En los regimenes parlamentarios particularmente, aunque también en los presidenciales, se ha estudiado no sólo la composición a partir de la existencia de mayorías, sino también del grado de estabilidad de las coaliciones que se forman al interior de la legislaturas y que permiten constituir gobiernos más o menos duraderos o, en su caso, que el ejecutivo encuentre mayor o menor respaldo a las políticas que pretende realizar.

⁹ Elgie (2001) sostiene que en los regimenes parlamentarios, a pesar de tener una división de poderes difusa, existen también casos de gobierno dividido, basadas en los grados de estabilidad de las coaliciones de gobierno.

calificado también como gobierno dividido¹⁰.

En este sentido, al integrar el enfoque que privilegia la estructura interna, con el que hace hincapié en las relaciones ejecutivo-legislativo, con el objetivo de conocer con mayor precisión las condiciones que influyen en el desarrollo de la política legislativa, a partir de los grados de fragmentación que en ellas existe; se identifican tres tipos de legislatura posibles: a) gobierno unificado, b) gobierno dividido con mayoría, y c) gobierno dividido sin mayoría.

Cuadro 1.1

Tipos de legislaturas			
		Estructura interna	
		Mayoría	Sin mayoría
Relación Ejecutivo legislativo	Gobierno unificado	Gobierno unificado	
	Gobierno dividido	Gobierno dividido con mayoría	Gobierno dividido sin mayoría.

Las legislaturas de gobierno unificado (GU), aquellas en las que existe mayoría del partido que controla el ejecutivo, implican una menor complejidad para la toma de decisiones -siempre y cuando no exista disidencia de los legisladores-, debido al bajo grado de fragmentación de la asamblea legislativa, permitiendo que la aprobación de las leyes pueda ser realizada sin necesidad de que exista un proceso de negociación entre el partido mayoritario y los otros partidos representados en la legislatura.

Por su parte, las legislaturas de gobierno dividido con mayoría (GDCM); es decir, en las cuales un partido controla la legislatura y uno diferente el ejecutivo, la política legislativa al interior de la asamblea es realizada, aparentemente, con una complejidad relativamente baja, debido a que un sólo partido tiene la mayoría de los escaños. A pesar de lo anterior, este tipo de legislaturas advierten una mayor dificultad para la toma de decisiones, y entonces condiciones diferentes para la política legislativa, al involucrar un proceso de negociación que no se da entre los legisladores como tales, sino entre la bancada mayoritaria con el ejecutivo.

¹⁰ Por ejemplo, Lujambio (2000) emplea la categoría gobierno dividido para calificar a las situaciones en las que el ejecutivo es controlado por un partido y el legislativo por otro; como también a las situaciones en las que ningún partido controla la legislatura. Crespo (2004) emplea califica a esta última condición como gobierno dividido.

Por último, las legislaturas con gobierno dividido sin mayoría de un partido (GDSM) existe, por definición, un mayor grado de fragmentación política que en los casos antes mencionados. En las legislaturas de gobierno dividido sin mayoría, la política legislativa se realiza con mayor complejidad, implicando la necesidad de un proceso de negociación que constituya una coalición que consiga el respaldo mayoritario para la aprobación de las leyes.

Los gobiernos divididos, sean con presencia de mayoría o sin ella, presentan condiciones diferentes para la política legislativa, advirtiendo grados de conflictividad que requieren mecanismos de solución de conflictos eficaces que permitan superar potenciales situaciones de atascamiento o bloqueo (Haggard y McCubbins, 2001). A partir de los riesgos que han sido asociados a los gobiernos divididos, de acuerdo con Elgie (2001) las investigaciones en la materia ha considerado dos clases de factores para que éstos se generen.

Por un lado se encuentran las explicaciones conductuales, basadas en un comportamiento estratégico del votante, el cual, a la hora de sufragar, opta por dividirlo entre más de un partido político. Ejemplo de ello es el llamado *split ticket*, en el cual el elector premeditadamente decide respaldar a un partido para el ejecutivo y otro para el legislativo.

El segundo tipo de explicaciones consideran factores institucionales, advirtiendo que las reglas y tiempos electorales determinan que el voto se realice en unos momentos por una fuerza política, y en otros posteriores por otra. Probablemente, el ejemplo más característico de este tipo de explicaciones sea el ciclo electoral, en el cual las elecciones intermedias, así como las que no concurren la elección del ejecutivo con la del legislativo, permiten que el elector haga una diferenciación de su voto.

En otro sentido, para la toma de decisiones legislativas, independientemente de los factores que incidan en la creación de gobiernos divididos o unificados, existe un “un cierto número de actores individuales o colectivos que tienen que estar de acuerdo con el cambio propuesto” (Tsebelis, 2002, p.2). Los *jugadores de veto*; es decir, los actores individuales o colectivos, pueden obtener su poder de veto de a) manera institucional, según las atribuciones consagradas en la constitución de cada país; como por el b) sistema político, que determina los partidos políticos participantes en las instituciones de gobierno.

Para la política legislativa, el número de jugadores de veto dependerá entonces de las reglas

que permitan a los diferentes partidos políticos acceder a los puestos legislativos, por la correlación de las fuerzas en las asambleas y, por el grado de disciplina partidista que exista. Por ejemplo, en una legislatura en la que existen dos partidos representados con una alta disciplina, los jugadores de veto serán básicamente dos; mientras que en otra que se encuentre conformada por cinco partidos, que además tengan un nivel bajo de disciplina, el número de jugadores de veto se multiplicará.

En suma, la regla de mayoría implica que para la toma de decisiones en democracia la construcción de mayorías sea la norma esencial que rige el comportamiento de las fuerzas políticas. Los sistemas electorales inciden en la estructura de los sistemas de partidos, como en el grado de independencia de los legisladores al interior de los parlamentos. Así, la toma de decisiones legislativas está condicionada por el número de jugadores de veto que participen en ellas, ya sea que obtengan su poder de veto de manera institucional o partidaria. Sin embargo, la construcción de decisiones legislativas puede ser afectada por vetos diferentes a los estrictamente legislativos plasmados en el voto; haciendo que el conflicto trascienda la arena legislativa y sea resuelto en otros ámbitos.

1.4. Judicialización de la política

La importancia de las decisiones judiciales es fundamental para la política, pues a través de sus mecanismos de control político, diferentes en cada nación, aquellas se constituyen como actores políticos propiamente, y no como simples administradores del sistema jurídico, encargados exclusivamente de aplicar el contenido de la ley. En este contexto, las ciencias sociales –especialmente la ciencia política- han desarrollado diferentes enfoques para el estudio del desempeño de las instituciones políticas.

En sintonía con el impulso que las aproximaciones conductistas y de elección racional trajeron a este campo de conocimiento a partir de los cincuenta (Almond, 1999; Peters, 2003), se realizaron estudios sobre los tribunales partiendo de la base de que las decisiones que tomaban eran la agregación de preferencias de los ministros, basadas en una evaluación estratégica de la consecuencia de sus actos (Dahl, 1957). Este enfoque dominante condujo a la elaboración del modelo actitudinal (*attitudinal model*), concebido por Jeffrey Segal y Harold

Spaeth (1993), modelo que propuso que las decisiones de los jueces están principalmente determinadas por su orientación ideológica. Si bien este modelo asumía una posición que privilegiaba la conducta individual, también indagó ciertas restricciones institucionales que modelan dichos comportamientos.

El modelo actitudinal generó diversas aproximaciones que impugnaban y/o precisaban sus planteamientos, las cuales se enmarcaron fundamentalmente en las perspectivas del nuevo institucionalismo¹¹. Por una parte, el nuevo institucionalismo sirvió de marco para los análisis desde la teoría de la elección racional y sus modelos de toma de decisiones judiciales (*judicial decision-making*), orientados a predecir las decisiones de los jueces, tomando en cuenta tanto sus preferencias personales, como las restricciones formales e informales en que encuentran (Whittington, 2000).

En los años recientes, las investigaciones sobre el poder judicial se han orientado tanto a profundizar los mencionados modelos, como a estudiar las diferencias que involucran los diferentes sistemas legales (Ferejohn, *mimeo*), a evaluar el papel del poder judicial en la consolidación de las democracias (Epstein, 2001), a generar reflexiones que ponen en tela de juicio el llamado carácter *contramayoritario* del poder judicial (Mishler y Sheehan, 1993), y a conocer el funcionamiento de instituciones jurisdiccionales internacionales (Stone Sweet, 2000).

A pesar de que las preguntas y métodos empleados por estas investigaciones analizan aspectos diferentes, una conclusión fundamental es que el objeto de estudio de ellas se ha expandido. El estudio de la *política judicial* ha dejado de estar centrado en el sistema norteamericano, en la medida en que las experiencias de un gran número de naciones alrededor del orbe ofrecen muy diversa evidencia empírica para realizar investigación comparada, que permita profundizar la teoría, modificarla o, en su caso, generar nuevos enfoques analíticos.

Así, no sólo el análisis del comportamiento judicial se vio enriquecido por las experiencias de

¹¹ Durante la década de los ochenta ocurrió un *redescubrimiento* de las instituciones para la ciencia política desarrollado en sentidos muy diversos, pero bajo la premisa de que las instituciones son fundamentales para los procesos políticos, el comportamiento de las instituciones y de los actores.

diferentes naciones que instauraron sistemas de control de constitucionalidad, el hecho de que ocurrieran las mencionadas experiencias se convirtió en un problema de estudio para los investigadores en la materia: la creciente importancia de las instituciones judiciales para los diferentes países se transformó en un fenómeno que, por si mismo, necesita ser explicado.

Hasta los cuarenta del siglo XX, solamente existía control de constitucionalidad en los Estados Unidos, Noruega, además de las experiencias austriaca y alemana surgidas hacia 1920 (Guarnieri y Pederzoli, 1999). Sin embargo, a comienzos del siglo XXI en más de ochenta países “reformas constitucionales han transferido una cantidad de poder sin precedentes de las instituciones representativas a las judiciales” (Hirschl, 2004, p. 1).

Las investigaciones en la materia coinciden en que a partir de la Segunda Guerra Mundial se dio un proceso en muchas naciones alrededor del orbe: la *judicialización de la política*, caracterizado por el aumento de la capacidad de las instituciones judiciales de intervenir sobre los procesos sociales y sobre las instituciones depositarias de representación política ciudadana –ejecutivos y legislativos.

En su trabajo de 1995, Tate y Vallinder (1995) plantean que la judicialización es un fenómeno a escala global mediante el cual las instituciones judiciales han adquirido mayor importancia. La judicialización posee dos significados para ellos: a) es el proceso a través del cual los tribunales y jueces dominan cada vez más las políticas que antes habían sido decididas por las legislaturas u otras agencias de gobierno; y b) el proceso por el cual algunos ámbitos de negociación y decisión han pasado a ser controlados por procedimientos judiciales.

Los autores mencionados manifiestan que los factores que favorecen la judicialización son: la existencia de regímenes democráticos, con su respectiva separación de poderes; un sistema de partidos y/o coaliciones de gobierno débiles; la transferencia de atribuciones a las cortes en determinados ámbitos políticos; y el interés de los propios jueces de intervenir crecientemente en aspectos relacionados con los otros poderes estatales.

Carlo Guarnieri y Patrizia Pederzoli, plantean que “las democracias contemporáneas contemplan una intervención cada vez más marcada de la magistratura en el proceso político” (1999, p. 163), el cual debe entenderse como un fenómeno permanente y no transitorio. La posición de los autores respecto de este fenómeno es favorable: entienden a la judicialización

como un proceso positivo para los regimenes democráticos. Lo anterior está respaldado en su consideración respecto de que las organizaciones políticas basadas en la representación partidaria o corporativa, han perdido capacidad para dar respuesta a las demandas ciudadanas. Las conclusiones de los autores se sustentan en el estudio comparativo de los sistemas constitucionales norteamericano, inglés, español, portugués, francés y alemán¹².

La judicialización es un asunto que ha estado presente también en la obra de Alec Stone Sweet, quien ha publicado diversos trabajos en la materia¹³. La obra de Stone Sweet retoma los trabajos realizados por Martin Shapiro a partir de los años sesenta¹⁴, probándolos empíricamente. Los planteamientos teóricos y empíricos de ambos autores son plasmados en *On Law, Judicialization and Politics* (2002), volumen que recoge trabajos previamente publicados por ambos autores. Por un lado, Martin Shapiro (2002) advierte, en sintonía con lo autores expuestos, el *éxito de la revisión judicial* en los sistemas democráticos a partir de los años cincuenta. Para explicar este fenómeno propone tres hipótesis: a) el federalismo, que supone la necesidad de que una instancia judicial resuelva las potenciales diferencias entre las entidades integrantes de un pacto federal; b) la división de poderes, explicada a partir de que los conflictos entre los poderes estatales necesitan también de una instancia que los resuelva; c) la protección de los derechos, por medio de la cual los tribunales se constituyen con los lugares últimos de protección de los derechos civiles.

Alec Stone Sweet (2000; 2002) explica a la judicialización como el tránsito de un mecanismo de resolución de conflictos basado en dos partes involucradas, a un mecanismo basado en una *triada*, donde aparece un tercer elemento al que las dos partes le solicitan su colaboración para resolver el conflicto, el cual además tiene facultades para modificar la estructura normativa de la sociedad. Si bien Stone Sweet se ocupa de analizar diferentes aspectos de la judicialización, al referirse al poder legislativo plantea tres factores que intervienen para la

¹² Es importante hacer notar que en *Los jueces y la política* se realiza un análisis fundamentalmente jurídico, comparando las atribuciones de los poderes judiciales en seis países diferentes. Sin embargo, no se analiza empíricamente la forma en que estas atribuciones operan.

¹³ En *Governing with judges*, Stone Sweet explora cómo se dio el proceso de judicialización en Francia, Alemania, España e Italia; como a nivel internacional en los tribunales europeos.

¹⁴ El trabajo que resume los principales planteamiento de Martin Shapiro es *Courts. A comparative and political analysis*. Chicago: *The University of Chicago Press*, 1981.

judicialización de la política legislativa: a) la modificación de los mecanismos de control de constitucionalidad; b) el grado de centralización del control del proceso legislativo, determinado por el número de puntos de *veto* que participen en el proceso; y c) el estado que guarde una legislación específica –de la que se trate el conflicto- que pueda entrar en contradicción con la constitución.

El profundo cambio que significó el alejamiento de poder de las legislaturas y lo aproximó a las cortes y otras instituciones legales alrededor del mundo, es entendido por John Ferejohn (2002) como judicialización. Reconociendo la importancia de la experiencias europeas en esta materia, y preocupado por el importante papel que jugó la Suprema Corte norteamericana en el conflicto *Bush vs. Gore*, que en última instancia mediante su resolución otorgó al primero la presidencia de ese país; sostiene que es fundamental estudiar la judicialización, particularmente, a partir de la relación entre poder judicial y poder legislativo.

Desde la perspectiva de Ferejohn, son dos causas generales las que explican la judicialización. Primeramente, este autor considera que “una creciente fragmentación del poder al interior de los *ramos* políticos que limitan su capacidad de legislar, o de ser el lugar donde la política es efectivamente formulada”, ha conducido a la judicialización (2002, p. 19). La segunda causa son los derechos ciudadanos, debido a que existe la confianza de los jueces y magistrados de que su objetivo es proteger un amplio espectro de valores del potencial abuso político (2002, p. 19).

Específicamente, respecto de la hipótesis de la fragmentación, Ferejohn asevera que ésta puede darse de tres formas: federalismo, fragmentándose el poder en unidades territoriales que gozan de cierta autonomía; separación de poderes, especialmente en sistemas presidenciales donde el ejecutivo responde más directamente al electorado que en los sistemas parlamentarios; gobiernos divididos, que suponen que diferentes partidos o coaliciones controlen a diferentes poderes estatales. En suma, “la hipótesis de la fragmentación implica que los tribunales poseen mayor libertad de acción cuando los *ramos* políticos están demasiado fragmentados como para que sus decisiones sean efectivas” (2002, 13).

La preocupación por la expansión de la importancia de las instituciones judiciales es entendida por Ran Hirschl, como “una sorprendente transición que podría llamarse

juristocracia” (2004, p. 1). Con base en investigaciones sobre Canadá, Nueva Zelanda, Israel y Sudáfrica, Hirschl plantea seis rutas que toma el *camino hacia la juristocracia*, haciendo que la constitucionalización y el control de constitucionalidad adquiriera mayor relevancia: a) la *ola de reconstrucción*, que dotó de mayor poder al poder judicial en el proceso de reconstrucción posterior a la Segunda Guerra Mundial; b) el proceso de independencia de las colonias, principalmente británicas, en el cual la constitucionalización formó parte; c) las transiciones de regímenes autoritarios a democráticos, en los cuales el establecimiento del control de constitucionalidad es una parte; d) los procesos *duales* de transición, tanto hacia la democracia como hacia economías de mercado; e) los procesos de incorporación a través de los cuales la constitucionalización ha estado asociada a estándares legales internacionales; f) los procesos de transiciones ocultas (o no aparentes), en las que las reformas constitucionales no han estado acompañadas de cambios políticos o económicos fundamentales.

En el trabajo de Hirschl resaltan tanto su preocupación respecto que los jueces adquieran cada vez más poder, y las instituciones representativas las pierdan; como también su interés por encontrar los modos en los que regímenes de diferentes características han transitado hacia la judicialización. En sintonía, con esta preocupación, Pilar Domingo (2004) estudia las tendencias recientes en América Latina hacia la judicialización. Domingo concibe a la judicialización como el proceso a través del cual “la dimensión legal está volviéndose más dominante, tanto en el discurso político, en la práctica política de los estados democráticos modernos; como en las formas en torno a las cuales la sociedad civil moviliza sus demandas y preocupaciones, pudiendo articularlas como asuntos sobre *derechos* y entonces también como asuntos del derecho” (2004, p. 104).

Pilar Domingo agrupa los factores causantes de la judicialización en tres grupos: gubernamentales, sociales e internacionales. Los primeros están relacionados con el problema del *déficit democrático*, resultado de la crisis de representación, legitimidad y credibilidad de las instituciones políticas. Los segundos están vinculados al cambio de actitudes de los ciudadanos respecto del derecho, en lo cual la urbanización y modernización son elementos fundamentales. Por último, los factores internacionales se deben, por una parte, al éxito de los derechos humanos como discurso, y la creación de marcos regulatorios a nivel internacional.

A partir de estos enfoques respecto de la judicialización de la política podemos concluir, que

esta es una expansión de la intervención de las instituciones judiciales, ocurrida a partir de la Segunda Guerra Mundial, en las funciones de los poderes legislativo y ejecutivo, convirtiéndose en jugadores de veto y entonces actores activos del proceso político.

En el debate alrededor de la judicialización de la política, las diferentes aproximaciones advierten cinco factores generales que la producen, ya sean relacionados directamente con los sistemas judiciales, o con causas externas a éstos que, al modificar las condiciones en que las decisiones políticas son llevadas a cabo, involucran la necesidad de que una tercera instancia dirima el conflicto. De esta forma, los factores que determinan la judicialización son:

- 1) la modificación de los sistemas judiciales, que ha aumentado los mecanismos de control de constitucionalidad, que permiten a los tribunales tener mayores facultades de regular y limitar el ejercicio de las funciones ejecutivas y legislativas;
- 2) el aumento del interés de los jueces por regular la actividad política, especialmente la parlamentaria, buscando promover valores, prácticas o intereses que consideran convenientes;
- 3) la fragmentación política que supone una mayor dificultad de los legislativos y ejecutivos para respaldar sus decisiones políticas, otorgando a los tribunales un mayor margen de intervención sobre éstas;
- 4) el déficit democrático de las instituciones político-representativas; y
- 5) la creación de regulaciones internacionales, particularmente referidas a instancias jurisdiccionales en donde se dirimen conflictos al exterior de las naciones.

Al analizar estos factores, se observa que la judicialización de la política puede ser causada no solamente del interés de los jueces por controlar –cualesquiera que sean sus intenciones- o regular los procesos políticos.

La judicialización implica que existan agentes –particulares, instituciones del estado o actores políticos- externos al sistema judicial que presenten demandas y, entonces, sometan a la jurisdicción de los tribunales asuntos políticos relevantes. Existen condiciones que intervienen para que los actores políticos presenten las mencionadas demandas. Por lo cual, el estudio de los factores no necesariamente relacionados con el sistema jurídico es fundamental para

comprender el fenómeno de judicialización.

1.5. La hipótesis de la fragmentación

La judicialización de la política legislativa es un fenómeno a través del cual las decisiones tomadas por el legislativo, muy particularmente las leyes, son crecientemente sometidas a la jurisdicción de las instancias judiciales, las cuales tendrán la última palabra respecto de ellas. En la judicialización de la política legislativa se percibe no sólo un aumento del ámbito del influencia del poder judicial sobre los legislativos; también muestra un incremento en la conflictividad interna de las asambleas legislativas, fenómeno que conduce a que diferentes actores, legislativos o no, encuentren en los juicios constitucionales un mecanismo de defensa de sus intereses políticos. Por lo tanto, la judicialización de la política legislativa es tanto la forma en que las instituciones judiciales, a través de sus resoluciones, intervienen en las decisiones legislativas; como también los procesos a través de los cuales se demanda a las legislaturas.

Para explicar el proceso de judicialización de la política legislativa es fundamental recordar que ésta se encuentra condicionada por la construcción de una mayoría que haga posible la aprobación de las leyes. De esta forma, la política legislativa se caracteriza por ser un proceso de toma de decisiones en el que se enfrentan dos partes (momento 1).

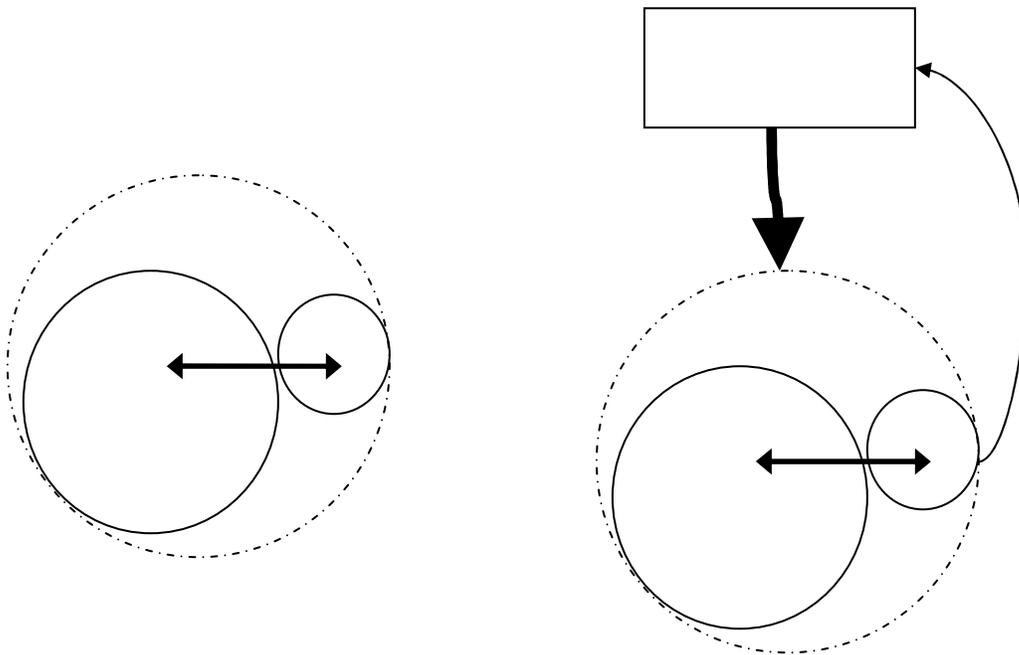
La judicialización de la política legislativa, entonces, supone una modificación de esta estructura dual, a una tríada, en la cual los actores políticos, a través de la impugnación que suponen el ejercicio de juicios constitucionales, incorporan una instancia judicial como tercer actor, el cual además tiene la última palabra en la resolución del conflicto, cuyas decisiones afectan al conjunto de la asamblea legislativa, alterando la correlación de fuerzas; y que, además, tiene la capacidad potencial de modificar la estructura normativa (momento 2).

Como se observa en el esquema 1.1, la judicialización implica que como resultado del proceso de decisión legislativa, los actores que se consideren afectados por una decisión y que, además tengan el poder veto institucional y político (es decir, tenga facultades para promover juicios constitucionales y posea el mínimo requerido para hacerlo), demanden ante una instancia judicial la decisión previamente tomada por la mayoría. Así, el primer sentido se

refiere a la forma en que el conflicto ingresa a los tribunales.

En segundo lugar, la judicialización de la política legislativa, involucra los efectos que tienen las resoluciones de la instancia judicial; es decir, se refiere a como el conflicto sale de los tribunales¹⁵.

Esquema 1.1.
Judicialización de la política legislativa



A partir de este enfoque, la judicialización de la política presenta tres horizontes de estudio: por un lado se encuentran el análisis de los factores que inciden en las resoluciones de los

¹⁵ Este segundo sentido de la judicialización de la política ha sido entendido por algunos autores, fundamentalmente juristas, como “una politización de la justicia”. Al respecto, en este trabajo se considera que referirse a la existencia de un proceso que hace más política la justicia, como lo es el concepto de *politización*, supone entender que las decisiones de los tribunales en algún momento no fueron políticas y que a partir de su politización se tornaron con estas características. Por lo tanto, se entiende que el desempeño de los tribunales ha sido establemente político, en tanto mediante sus resoluciones siempre se han distribuido poder, materializado en diversas formas.

tribunales respecto de las decisiones de las legislaturas¹⁶; en segundo lugar está el examen de las repercusiones que tienen las resoluciones de los tribunales en las legislaturas y en la normas de aplicación general; y, por último, la investigación de las diferentes condiciones que intervienen para que los juicios constitucionales ocurran y que hacen posible la intervención de una instancia judicial.

El estudio de los factores que intervienen en las resoluciones judiciales, como se expresó anteriormente, ha gozado de gran atención por parte de las ciencias sociales. En particular, las investigaciones en la materia han pretendido determinar el grado de independencia judicial, relacionándolo con cuestiones como la posición ideológica de los jueces o la fragmentación política¹⁷.

Las investigaciones que analizan las repercusiones de las decisiones de los tribunales sobre las normas de aplicación general han sido principalmente un asunto atendido por juristas y académicos de las ciencias sociales interesados en examinar los efectos que produce la jurisprudencia y las resoluciones sobre casos concretos en cuestiones relacionadas con los derechos civiles o la división de poderes¹⁸.

El estudio de las diferentes condiciones que intervienen para que las decisiones legislativas sean sometidas, por medio de mecanismos de control de constitucionalidad, a la jurisdicción de una instancia judicial ha sido, en sí mismo, un objeto de estudio, poco profundizado. Si bien las investigaciones que analizan la independencia judicial han tomado en cuenta las condiciones de fragmentación política, para poder determinar los grados en las que la primera puede ocurrir, el análisis propiamente de los actores que demandan la constitucionalidad de las leyes ha sido un factor secundario.

Al respecto, Ríos Figueroa (2004) realizó recientemente un estudio en el que analiza las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia mexicana en materia de acciones de

¹⁶ Esto se inscribe en los enfoques *conductistas* del estudio de la política judicial, principalmente en el modelo actitudinal; pero también, en los enfoques del nuevo institucionalismo que toman en cuenta otros factores además de las preferencias personales de los ministros.

¹⁷ Véanse por ejemplo, los trabajos de Ríos Figueroa (2004) y Staton (2004).

¹⁸ Un ejemplo de estas investigaciones es el trabajo de Ansolabehere (2003), en el que se comparan los efectos de la jurisprudencia argentina y mexicana.

inconstitucionalidad y controversias constitucionales, contrastándolas con diferentes niveles de fragmentación, evaluada a partir de la composición de la Cámara de Diputados Federal, en concreto en las legislaturas LVII, LVIII y LIX; ello, para sostener que a mayores niveles de fragmentación (legislatura LIX) el poder judicial resuelve este tipo de casos con mayor independencia.

La presente investigación no pretende evaluar el grado de independencia judicial, ni conocer los factores que intervienen en las resoluciones judiciales, y tampoco determinar los efectos del desempeño judicial, a partir de la jurisprudencia, sobre las normas de aplicación general.

Considerando que la judicialización de la política legislativa no obedece solamente a cuestiones inherentes al sistema judicial, ya que los tribunales por sí mismos no pueden incrementar su nivel de actividad respecto de aspectos relacionados con el poder legislativo; La pregunta general de la que parte esta investigación es conocer cuáles son los factores que intervienen para que la política legislativa se convierta en juicios constitucionales y, por ende, aumente el nivel de actividad de los tribunales.

En particular, lo que esta investigación se plantea es examinar si la fragmentación política al interior de las legislaturas es uno de los mencionados factores que intervienen para que la política legislativa en México sufra un proceso de judicialización.

La reforma judicial en México ocurrida en 1994, al crear la figura de acción de inconstitucionalidad, no solo dotó al poder judicial, particularmente a la Suprema Corte de Justicia, de un nuevo y poderoso mecanismo de control de constitucionalidad de las leyes; también otorgó facultades a diferentes actores políticos –minorías legislativas, partidos políticos sobre leyes electorales¹⁹ y al Procurador General de la República- para interponer juicios de constitucionalidad de las leyes a diferentes actores, lo cual a su vez posibilitó que la judicialización ocurriera.

A partir de ello, con el objetivo de examinar uno de los factores externos a los sistemas judiciales y que potencialmente intervienen en el fenómeno de la judicialización de la política

¹⁹ La facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad a los partidos políticos no estuvo incluida en la reforma de 1994. Fue con la reforma electoral de 1996 que se determinó otorgar esta facultad a estas organizaciones.

legislativa, la hipótesis central de este trabajo plantea que los diferentes grados de fragmentación de las legislaturas en México influyen en los niveles en que la judicialización ocurrió.

Esta hipótesis considera, de manera general, que el tipo de legislatura al que pertenece cada legislatura conlleva diferentes niveles de fragmentación política. En los casos en que existen legislaturas de gobierno unificado (GU), aquellas en las que el ejecutivo y el legislativo se encuentren controlados por un mismo partido, éste último podrá aprobar las leyes que considere pertinentes sin necesidad realizar algún intercambio político. Sin embargo, en los casos en que existe gobierno dividido con mayoría (GDCM) esta situación se modifica, debido a que el legislativo y el ejecutivo muy frecuentemente necesitan realizar procesos de negociación. En las legislaturas en las que existe gobierno dividido y además ningún partido tiene mayoría (GDSM), el nivel de fragmentación obliga a que la política legislativa para todas las decisiones requiera la construcción de una coalición. Así, los diferentes niveles de fragmentación de cada legislatura potencialmente intervienen en que los actores de veto facultados encuentren en la acciones de inconstitucionalidad un mecanismo para proteger sus intereses²⁰.

En este sentido, antes de probar la pertinencia de la hipótesis de la fragmentación política hace falta, en primer lugar, conocer la forma en que los actores facultados pusieron en ejercicio su atribución de presentar acciones de inconstitucionalidad. Esto implica, a su vez, determinar qué tipos de actores presentaron demandas y qué tipos de legislaturas fueron demandadas, especificando su nivel de fragmentación.

Así, la judicialización como variable dependiente significa el propio ejercicio de las atribuciones en materia de inconstitucionalidad por parte de las minorías legislativas, los partidos políticos y el Procurador General de la República. En consecuencia, evaluar esta variable consiste en determinar: a) el número de acciones de inconstitucionalidad promovidas

²⁰ De acuerdo con Ferejohn (2002), la fragmentación política en las asambleas legislativas es visible principalmente a través de los gobiernos divididos, pues indican que ningún partido posea la mayoría de la representación, lo cual supone que existan mayores jugadores con vetos políticos (Tsebelis, 2002) y ello se traduzca en una forma más compleja de tomar decisiones legislativas (Fiorina, 1996; Haggard y McCubbins, 2001).

y b) el número de legislaturas impugnadas a través de la figura de acción de inconstitucionalidad.

Por su parte, la fragmentación política en calidad de variable independiente, implica evaluarla a partir de tres criterios: tipo de legislatura, coalición mínima de impugnación e índice del número efectivo de partidos legislativos (NEPL). El tipo de legislatura distingue los tres tipos anteriormente mencionados: a) gobierno unificado (legislaturas de mayoría de un partido que también controla el ejecutivo), b) gobierno dividido de mayoría (legislaturas en las cuales un partido posee la mayoría de los escaños, pero no controla el ejecutivo) y c) gobierno dividido sin mayoría (legislaturas en las que ningún partido posee la mayoría).

La categoría *coalición mínima de impugnación* (COI) está referida especialmente al número de partidos mínimos necesarios para reunir el 33% de los miembros de cada legislatura, el cual es el requisito que prevé la ley mexicana para que integrantes de una asamblea legislativa puedan iniciar acciones de inconstitucionalidad contra leyes de su propia asamblea²¹. La *coalición mínima de impugnación* muestra qué tan fragmentado está el poder de veto de las leyes a través de acción de inconstitucionalidad, pues en la medida en que sea mayor, más jugadores de veto tienen que coaligarse para promover un juicio constitucional.

La categoría de Número Efectivo de Partidos Legislativos está basada en el índice creado por Laakso y Taagepera (1979)²², aplicable para los partidos electorales y los partidos legislativos. Este índice suma el peso ponderado según la proporción de representación de cada partido en una legislatura. Mediante el NEPL se analiza la estabilidad en la composición de los Congresos (qué tanto variaron de una a otra en el tiempo), y se obtiene un indicador ponderado del nivel de fragmentación.

La fórmula consiste en uno, dividido por la sumatoria de las proporciones de los escaños de los partidos, al cuadrado:

²¹ En el tercer capítulo se profundizará respecto de la normatividad que regula al procedimiento de acción de inconstitucionalidad. No obstante, es esencial hacer notar que el Senado posee facultades para presentarla y no lo hizo en ninguna ocasión desde que entró en vigor la figura.

²² El Número Efectivo de Partidos ha sido motivo de un buen número de críticas metodológicas, sin embargo, sigue siendo el más utilizado de entre los existentes para estos efectos. Al respecto véase por ejemplo Juan Molinar, 1991.

$$\text{NEPL} = \frac{1}{\sum (s_i)^2}$$

De esta manera, cada una de las categorías ofrecerá una perspectiva diferente del nivel de fragmentación de las legislaturas. El tipo de legislatura permitirá reconocer las condiciones generales de fragmentación de ésta, a partir de la estructura interna y la relación entre la propia legislatura con el ejecutivo, lo cual dará ocasión de conocer las características que condicionan los procesos de construcción de mayorías y, con ello, la toma de decisiones legislativas. El Número Efectivo de Partidos Legislativos brindará, una vez establecida una caracterización general de la legislatura, un indicador general del peso efectivo de las fuerzas políticas representadas en ella. Por su parte, la Coalición Mínima de Impugnación posibilitará el identificar el nivel de fragmentación del poder de veto para presentar acciones de inconstitucionalidad, entonces, mostrará el grado de complejidad de ejercitar la facultad por parte de las minorías legislativas.

El componente empírico de este trabajo, a partir de lo anterior, lo integran dos elementos: a) las acciones de inconstitucionalidad presentadas entre 1995 y 2004, y b) las 132 legislaturas que existieron a nivel federal y local durante el mismo periodo.

La acción de inconstitucionalidad permite analizar estrictamente la relación entre poder judicial y poder legislativo, en tanto que la Suprema Corte de Justicia posee como objeto de decisión, las leyes creadas por las legislaturas.

Entre 1995 y 2004 existieron un total de 132 legislaturas en México, 4 en cada una de las entidades federativas que integran el país, sumando un total de 128; además de cuatro legislaturas a nivel federal. Por lo cual, se analizan en su conjunto las 132 legislaturas, precisando para cada una sus niveles de fragmentación a partir de los criterios mencionados.

En resumen, existe evidencia de que en México existe un proceso de judicialización de la política, que afecta la relación del poder judicial con el poder legislativo. Lo que corresponde, a partir del enfoque planteado, es analizar si al ejercitarse las facultades de control abstracto de constitucionalidad centralizado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diferentes niveles de fragmentación de las legislaturas que fueron impugnadas por acciones de inconstitucionalidad intervienen para que este proceso ocurra.

2. Reforma judicial y fragmentación política en México

En el fenómeno de judicialización de la política legislativa en México existen dos aspectos que intervinieron en la configuración de una nueva condición para el desempeño del poder judicial, y que modifican las condiciones en que son realizados los procesos de aprobación de leyes en las asambleas legislativas: la reforma judicial, que consolidó a la Suprema Corte de Justicia como un tribunal avocado principalmente a conocer asuntos de constitucionalidad; la democratización de los ámbitos locales y federal, se constituyó como el marco en el que ocurrió el nuevo e importante papel de la Suprema Corte de Justicia.

La reforma de 1994 modificó las atribuciones en materia de control de constitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia al fortalecer la figura de las controversias constitucionales y al crear la acción de inconstitucionalidad como mecanismo abstracto de control de constitucionalidad, inédito en la historia del país. Las nuevas atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, por lo tanto, se tradujeron en una institucionalidad diferente, no sólo para el sistema judicial, sino también para las instituciones políticas que encontraron un órgano con facultades para resolver las controversias entre sus competencias. Particularmente, la creación de la acción de inconstitucionalidad determinó un nuevo cauce para la relación entre las legislaturas y el poder judicial.

Por su parte, el proceso de democratización se caracterizó por el tránsito de un sistema político centrado en un partido hegemónico controlado por el presidente, hacia un régimen presidencial con un sistema de partidos de pluralismo limitado, en el cual la competencia entre las fuerzas políticas se dio de manera creciente. La democratización mexicana tuvo como rasgo fundamental las reformas al régimen político-electoral que dotaron de mayor equidad a la contienda política, creando instituciones electorales confiables y buscando una mayor proporcionalidad entre el resultado de los sufragios y los asientos legislativos.

El incremento en el nivel de equidad para la competencia generó la posibilidad de que partidos políticos diferentes al Partido Revolucionario Institucional (PRI) pudieran constituirse como gobiernos, así como en fuerzas dominantes en las legislaturas. De esta forma, la democratización se materializó en un proceso incremental de fragmentación política

en las legislaturas, visible en la disminución de legislaturas de gobierno unificado, y en el aumento de las legislaturas de gobierno dividido, principalmente aquellas sin mayoría (GDSM). En lo anterior es visible una importante modificación de los proceso de decisión de las asambleas legislativas, pues al fragmentarse el número de actores políticos con capacidad de intervenir en las decisiones, se hizo más complejo el proceso para llevar a cabo las mismas.

En este capítulo, se expone, primeramente el marco de división de poderes en México, con el objetivo de establecer los mecanismos de control político que tienen los poderes judicial, legislativo y ejecutivo; mecanismos que determinan los canales institucionales de relación entre poderes. Posteriormente, se hace un recuento del desarrollo que ha vivido el sistema judicial mexicano a lo largo de historia, para luego plantear en que consistió la reforma judicial de 1994, así como el nuevo contexto que ésta produjo para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En otro sentido, en este capítulo se manifiesta que el proceso de democratización mexicano consistió en un proceso de sucesivas reformas el régimen electoral, que produjeron condiciones más equitativas para la contienda entre partidos políticos. Con base en lo anterior, se argumenta que el proceso de democratización condujo a un incremento en la fragmentación política respecto de los poderes ejecutivo y legislativo; lo cual, a su vez, resultó en un mayor grado de complejidad en los procesos de aprobación de las leyes. Por ello, presenta un análisis de las 132 legislaturas que existieron a nivel federal y local en México durante el decenio 1995-2004.

En suma, en el presente capítulo se sostiene que la democratización y su resultante fragmentación determinaron condiciones inéditas para la política legislativa, haciendo que ésta estuviera caracterizada por un mayor número de actores con poder de decisión. En este contexto, la reforma judicial constituyó a la Suprema Corte de Justicia como un actor con un papel más relevante en el nuevo contexto democrático, a partir del fortalecimiento de su carácter de tribunal constitucional. La democratización supuso nuevas formas de hacer política, mientras que la reforma judicial implicó la creación de cauces institucionales para la resolución de conflictos, que previamente eran dirimidos en otras instancias.

2.1. División de poderes y los mecanismos de control político en México

México posee un sistema de división de poderes precisa, pues desde su nacimiento como nación independiente estableció un régimen presidencial que separa de manera estricta al ejecutivo del legislativo y también del poder judicial; además de establecerse un sistema federal, del que forman parte 31 estados y un Distrito Federal.

La constitución mexicana de 1917 deposita el poder legislativo en el Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados; el ejecutivo en el Presidente de la República y el Poder Judicial en la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los juzgados de Distrito¹. La división de poderes prevista en la constitución mexicana de 1917, vigente hasta nuestros días, supone la existencia de mecanismos de control político, otorgando a los diferentes órganos facultades para limitar el ejercicio del poder de los otros. En este sentido, el poder legislativo, tiene tres tipos de control respecto de los otros poderes: de legislación, presupuestal y político (Huerta, 2001).

El primero se refiere a la facultad de crear leyes que estructuren al estado, especifiquen las facultades de los poderes y regulen la vida en sociedad. El control presupuestal consiste en la atribución otorgada a la Cámara de Diputados de aprobar el presupuesto de egresos y de revisar anualmente la cuenta pública, con lo cual condiciona la actividad tanto del ejecutivo, como del legislativo, al aprobar la dotación de recursos económicos para que éstos realicen sus actividades. Por su parte, el control político consiste en el juicio de responsabilidad política a altos funcionarios, en el otorgamiento de permisos al presidente (por ejemplo para realizar viajes al extranjero), y en la ratificación de nombramientos y tratados por las Cámaras. Particularmente, esto permite al poder legislativo intervenir en el nombramiento de los ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia, dado que el Senado elige, mediante votación, a los nuevos ministros integrantes del máximo tribunal, de una terna propuesta por el presidente.

El poder ejecutivo depositado en el presidente posee también mecanismos de control político

¹ Como se verá más adelante, la reforma judicial de 1994 creó el Consejo de la Judicatura Federal, órgano que resultó también depositario del Poder Judicial Federal; ocurriendo algo similar en 1996 con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

respecto del legislativo y judicial. En primer lugar, el poder ejecutivo posee facultades para iniciar leyes y someterlas a la consideración del Congreso de la Unión, entre las que destaca la presentación de los presupuestos que deberán ser analizados por el legislativo. Asimismo, el presidente posee la facultad reglamentaria de realizar decretos para llevar a cabo las tareas administrativas; como también el poder de veto, mediante el cual puede impedir que una iniciativa se convierta en ley, de manera total o parcial. No obstante, el veto puede ser superado por las Cámaras para algunos casos con una votación de al menos dos terceras partes del cuerpo legislativo. Por último, el presidente posee plenas facultades para designar a los integrantes de su gabinete, además de ser el encargado de proponer a las Cámaras las ternas para los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación y del Instituto Federal Electoral. Con lo cual, ejerce un cierto grado de intervención en los mencionados órganos.

El poder judicial posee el control de constitucionalidad como principal mecanismo de control político respecto de los otros. En sintonía con lo expresado en el primer capítulo, el control de constitucionalidad ofrece al poder judicial un rol determinante en el proceso político al ser el encargado de dirimir las controversias entre los diferentes órganos estatales y niveles de gobierno de la nación; así como también estar en condiciones de declarar la invalidez de las normas producidas por las asambleas legislativas federales y locales. En el siguiente cuadro se resumen los principales mecanismos de control político de los tres poderes de la unión en México.

Cuadro 2.1.

Mecanismos de control entre los poderes del estado en México				
Poder sobre el que se ejerce el control				
		Legislativo	Ejecutivo	Judicial
Poder que controla	Legislativo		Rendición de cuentas del ejecutivo (Informes, ratificación del presupuesto y de tratados internacionales.	Ratificación de presupuestos, ratificación de funcionarios.
	Ejecutivo	Iniciativas, facultad reglamentaria (decreto), poder de veto.		Presupuestos, nombramiento de funcionarios.
	Judicial	Control de constitucionalidad.	Control de constitucionalidad.	

La división de poderes en el régimen presidencial mexicano prevé, con base en lo anterior, un sistema de frenos y contrapesos para que exista un control mutuo entre los poderes del estado. No obstante, la existencia de estos mecanismos institucionales no supone necesariamente su puesta en práctica, dado que ello depende de la correlación de fuerzas existente. Por lo tanto, lo que corresponde es analizar bajo que circunstancias políticas se ha desarrollado este marco normativo y, cómo las transformaciones políticas engendran diferentes niveles de complejidad entre la interacción entre poderes.

2.2. El control de constitucionalidad en el desarrollo del poder judicial en México

A lo largo su historia México se ha caracterizado por ser el lugar en que han convergido instituciones vernáculas, con el legado de la colonia, y con influencias de otras naciones. El sistema judicial mexicano, por lo tanto, se ha desarrollado bajo estas mismas condiciones.

Si bien en el caso del poder judicial el legado prehispánico posee una influencia marginal, la influencia del derecho europeo y norteamericano han sido fundamentales (Fix Zamudio y Cossío Díaz, 1996, p. 99). Durante la época colonial se inició un proceso de gestación del poder judicial de manera institucional, en torno a dos tipos de órganos jurisdiccionales: los relativos a la justicia ordinaria y aquellos dedicados juzgar a personas con fueros especiales².

Después de pasar por un difícil período de transición, en el cual la Constitución de Cádiz fue el referente jurídico principal, en enero de 1824 se promulgó la primera constitución del México independiente. En ella, se gestó el sistema federal, cuyo poder supremo se dividiría en ejecutivo, legislativo y judicial; depositándose este último en la Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito (Fix Zamudio y Cossío Díaz, 1996, p. 114).

Durante la primera mitad de siglo XIX la estructura del poder judicial mexicano se mantuvo

² Entre los tribunales ordinarios se encontraban las alcaldías, ordinarias y mayores, y las corregidurías, ambas instituciones de primera instancia dedicadas a conocer asuntos civiles y criminales; además de las audiencias, órganos de segunda instancia dedicados a conocer asuntos también civiles y criminales. Por su parte, los tribunales especiales se caracterizaron por dedicarse a casos diferentes a lo estrictamente civil o criminal. Entre ellos destacan el Tribunal de la Inquisición, los Tribunales de Indios, El Consulado, el Tribunal de Cuentas, los Tribunales militares y eclesiásticos.

relativamente estable, a pesar de diversas modificaciones realizadas durante el periodo centralista. La Constitución de 1857 continuó depositando al poder judicial en la Suprema Corte, como en los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; estando la primera integrada por 11 ministros electos cada seis años de forma indirecta

En el año de 1861 se promulgó la primera Ley de Amparo³ que ratificó al juicio de amparo como el mecanismo de protección constitucional para los ciudadanos, facultándose a la Suprema Corte para conocer de estos asuntos. Posteriormente, en 1897 se promulgó el Código de Procedimientos Federales, regulándose la estructura del poder judicial con mayor precisión. En esta legislación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia se constituyó con el tribunal facultado para conocer de los amparos en forma exclusiva.

En la Constitución de 1917 conservó la mencionada estructura del poder judicial federal. Sin embargo, estableció que la Suprema Corte de Justicia quedara integrada por once ministros, siguiendo el amparo como facultad exclusiva de este órgano. Asimismo, se estableció como requisito para formar parte de éste tribunal el tener como mínimo 35 años, así como poseer el título de licenciado en derecho.

A partir de 1917, la estructura y atribuciones del poder judicial han sido reformadas en diversas ocasiones, modificando su ámbito de jurisdicción y las características de su funcionamiento. El 20 de agosto de 1928 se reformó la Constitución, especificando que la Suprema Corte quedara integrada por 16 miembros y no por los once previstos con anterioridad. Además, se estipuló que los nombramientos de los ministros serían a propuesta del Presidente, teniendo el Senado la facultad de ratificar estos nombramientos. Por último, se otorgó al Pleno de la Suprema Corte la atribución de nombrar a jueces y magistrados.

En 1934 se modificó nuevamente el sistema judicial, determinando que la Suprema Corte quedara conformada por 21 ministros y dividida en cuatro salas. Los ministros, además de ser abogados de profesión y tener como mínimo 35 años, debían ser menores de 65 en el momento de su designación. Posteriormente, en diciembre de 1951 se realizó otra reforma

³ El juicio de amparo surge en México en el año de 1847, en el Acta de Reformas Constitucionales, con base en el proyecto de Mariano Otero, con el propósito de proteger a los ciudadanos de amparar los derechos que otorga la Constitución ante cualquier potencial abuso de los poderes del estado, tanto a nivel estatal como federal.

que creó los Tribunales Colegiados de Circuito, como órganos integrados por tres magistrados con atribuciones para conocer casos de amparo directo. En la misma reforma, se añadieron cinco ministros supernumerarios a la Suprema Corte de Justicia, quienes serían responsables de sustituir a los numerarios. Con ello, el máximo tribunal del país estuvo conformado por 26 miembros.

Entre 1962 y 1987 el régimen del poder judicial fue modificado en siete ocasiones, teniendo como objetivo superar el rezago que en materia de amparo existía, para lo cual se modificaron las atribuciones de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer amparos, así como especificando regulaciones en materia de recursos de reclamación.

En suma, las reformas al poder judicial realizadas a partir de 1917, siguiendo a Fix Zamudio y Cossío Díaz (1996), buscaron: a) transferir atribuciones originales de la Suprema Corte a los Tribunales Colegiados de Circuito para superar el rezago de la primera; b) cursar a los Tribunales Colegiado los casos considerados de importancia menor; c) robustecer al Pleno de la Suprema Corte de Justicia como eje de la administración del poder judicial; d) fortalecer las garantías de independencia de los miembros del poder judicial.

Respecto del control de constitucionalidad, es fundamental manifestar que su desarrollo ha estado marcado por las sucesivas reformas mencionadas anteriormente. El control de constitucionalidad encuentra sus raíces en la Constitución de 1824 que otorgó la facultad de interpretación de la carta magna al Congreso General. Esta condición fue modificada en 1836 durante el periodo centralista, dotando al Supremo Poder Conservador la atribución de juzgar la constitucionalidad de las leyes o decretos, previa petición de los poderes de la unión (Reyes, 2000).

El control de constitucionalidad en México se vio fortalecido por el surgimiento del juicio de amparo en 1847, a través del *Acta de Reformas Constitucionales*, basada en el proyecto de Mariano Otero, teniendo también como precedente las propuestas vertidas en la Constitución de Yucatán de 1840, realizada por Manuel Crescencio Rejón (Reyes, 2000). El amparo protegió los derechos de los ciudadanos estipulados en la Constitución ante cualquier

potencial abuso de los poderes del estado, tanto a nivel estatal como federal⁴ (Rabell, 1997). A partir de la Constitución de 1857, el juicio de amparo se constituye como el principal recurso constitucional, siendo esta condición ratificada por la Constitución de 1917.

En la propia Constitución de 1917 se incluyó una importante innovación respecto del control de constitucionalidad: las controversias constitucionales. Este mecanismo estableció a la Suprema Corte como tribunal autorizado para dirimir las controversias que ocurrieran “por leyes o actos de la autoridad que violaran las garantías individuales, por leyes o actos de autoridad que vulnerarían o restringieran la soberanía de los estados, o por leyes o actos de autoridad de los estados que invadieran la esfera de la autoridad federal” (Fix Zamudio y Cossío Díaz, 1996, p. 134).

El poder judicial mexicano se ha caracterizado tanto por su estabilidad, como por un grado relativo de independencia respecto del poder ejecutivo (González Casanova, 1967; Inclán, 2004). El control de constitucionalidad en México ha estado tradicionalmente vinculado a la Suprema Corte de Justicia, ya sea en su calidad de órgano exclusivo para conocer de asuntos de constitucionalidad, o como máximo tribunal del país, encargado de ser la última instancia de resolución de conflictos judiciales.

Según lo previó el texto constitucional de 1917, el control de constitucionalidad a lo largo del siglo XX fue realizado a través de las controversias constitucionales y del juicio de amparo. Las primeras fueron el mecanismo por el cual la Suprema Corte de Justicia juzgaba los conflictos entre los poderes del estado, como entre los estados integrantes de la república federal. El juicio de amparo se constituyó como el mecanismo por el cual los particulares se protegían de potenciales abusos de autoridad de los mencionados poderes, tanto a nivel federal como estatal.

El juicio de amparo, a diferencia de la controversia constitucional, ha sido el mecanismo de control de constitucionalidad por excelencia. Como se expresó, gran parte de las modificaciones al sistema judicial mexicano realizadas a la Constitución estuvieron dirigidas a superar el rezago que principalmente en materia de amparo tenía la Suprema Corte de

⁴ Respecto del contenido y consecuencias del Acta mencionada véase la compilación *La actualidad de la defensa de la constitución* (1997).

Justicia.

En materia de amparo, González Casanova (1967) muestra que en el periodo comprendido entre 1917 y 1960, de las 3700 ejecutorias en las que se menciona explícitamente al presidente como autoridad responsable, el 34% dieron la razón al quejoso. Con base en la evidencia encontrada, el mencionado autor sostiene que “la Suprema Corte de Justicia obra con cierta independencia respecto del poder ejecutivo, y constituye, en ocasiones, un freno a los actos del Presidente de la República o de sus colaboradores” (p.36)

Respecto de las controversias constitucionales, es fundamental hacer notar que durante los 77 años comprendidos entre 1917 y 1994, solamente fueron presentadas 55 (Berruecos, 2004). Ello podría suponer un muy bajo grado de conflictividad entre la federación y los estados, como entre los poderes de éstos. Esto podría advertir también un alto control por parte del presidente del proceso político a nivel nacional. En cualquier caso, la evidencia permite argumentar que durante este periodo el conflicto político en México encontró cauces distintos a los judiciales para la resolución de los conflictos. Lo anterior, equivale a decir que, por lo menos a través de la controversia constitucional, el fenómeno de la judicialización de la política no estuvo presente en México durante prácticamente todo el siglo XX.

Como lo muestra Inclán (2004) el presidente tuvo un margen importante de intervención en el poder judicial, en particular sobre la Suprema Corte de Justicia. En los 12 periodos presidenciales que hubo entre 1928 y 1994, cada presidente logró renovar en un 58.3% a los integrantes del máximo tribunal.

En suma, el desarrollo del sistema judicial mexicano se caracterizó por la búsqueda de hacerlo más eficiente a partir de la creación de nuevas instancias jurisdiccionales. Las atribuciones del poder judicial respecto de asuntos de constitucionalidad permanecieron estables desde el siglo XIX. El poder judicial se caracterizó por su estabilidad, a pesar de los cambios que logró hacer el presidente en el máximo tribunal; es decir, el poder judicial no sufrió un colapso importante, como ocurrió en otras naciones de América Latina. No obstante, a pesar de su estabilidad, el desarrollo del poder judicial mexicano no estuvo marcado por un fenómeno de judicialización de la política, dado que los conflictos políticos encontraron cauces de resolución diferentes al de los tribunales. Sin embargo, los cambios políticos a nivel federal y

nacional, que produjeron un mayor pluralismo político en México, hicieron evidente la necesidad de reformar el papel del poder judicial para que pudiera afrontar las nuevas condiciones políticas.

2.3. La reforma judicial de 1994

En 1987 el presidente Miguel De la Madrid presentó una iniciativa de reformas al poder judicial para especificar algunas de sus atribuciones. El sentido de la reforma de 1987 fue otorgar una función exclusivamente constitucional a la Suprema Corte (Cossío Díaz, 2002), a través de autorizarle la transferencia de asuntos de su competencia a los magistrados y jueces, para que ésta conociera solamente los asuntos en lo que se impugnará la constitucionalidad de una norma inferior a la constitución.

Teniendo como antecedente la reforma de 1987, el 5 de diciembre de 1994, cuatro días después de la toma de posesión como presidente de México, Ernesto Zedillo envió una iniciativa de reformas a la Constitución en lo referente al poder judicial, argumentando que en la democracia es fundamental el establecimiento de un estado derecho que garantice la supremacía de la ley: “fortalecer el estado de derecho requiere mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de nuestra constitución, mayor capacidad para aplicar la ley, sancionar a quienes la violan y dirimir las controversias” (Iniciativa de reformas de los órganos del poder judicial de la federación). Esta reforma consideró que los instrumentos para fortalecer el estado de derecho radicaban en el control de constitucionalidad:

“consolidar a la Suprema Corte como *Tribunal de constitucionalidad* exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales para dirimir controversias entre los niveles de gobierno y para fungir *como garante del federalismo*”⁵

El proceso legislativo de aprobación de la reforma constitucional fue breve, por lo cual fue publicada el 31 de diciembre de 1994, entrando en vigor al día siguiente. En primer lugar, la reforma modificó la integración de la Suprema Corte de Justicia, reduciendo de 26 a 11 el

⁵ *Iniciativa de reformas de los órganos del Poder Judicial de la Federación*, (incluida en Fix Zamudio y Cossío Díaz, 1996). *Cursivas mías.*

número de ministros, como se encontraba en el texto original de 1917⁶. Asimismo, los requisitos para ser ministro se modificaron, suprimiéndose la restricción que impedía que personas mayores de 65 años el día de la designación pudieran ser designados; además de estipular que ninguna persona que haya ocupado un cargo un año antes de su nombramiento de gobernador, secretario de estado, Procurador General de la República o del Distrito Federal, podrá ser ministro.

En segundo lugar, la reforma de 1994 creó al Consejo de la Judicatura Federal (CJF) como uno más de los órganos del poder judicial. El Consejo quedaría integrado por siete miembros, siendo el presidente de la Suprema Corte también quien lo presida. El CJF tendría funciones administrativas y de gobierno, y no jurisdiccionales; siendo el órgano que determina la competencia territorial de los tribunales federales, y que nombra a sus magistrados y jueces.

Respecto de los Tribunales Colegiados de Circuito y los juzgados de Distrito, la reforma otorgó a los jueces y magistrados la facultad para nombrar y remover a los funcionarios y empleados conforme la ley de carrera judicial. A ello se sumó el establecimiento constitucional de obligaciones y restricciones para los funcionarios judiciales, relacionadas con su independencia y remuneración.

En cuarto lugar, la reforma también reguló los requisitos que debían reunir los magistrados de los poderes judiciales de los estados y el Distrito Federal.

Por último, la reforma constitucional de 1994 determinó que la Suprema Corte de Justicia tendría como facultades exclusivas el conocer de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y de los procesos ordinarios de los que sea parte la federación.

Las controversias constitucionales serían los procedimientos para dirimir los conflictos entre a) la federación y las entidades federativas (incluyendo, por lo tanto, al Distrito Federal); b) la Federación y un municipio; c) el ejecutivo federal y el Congreso de la Unión, en conjunto o cada cámara por separado; d) dos entidades federativas; e) una entidad federativa y un

⁶ Fix Zamudio y Cossío Díaz sostienen que el crecimiento del número de ministro de la Suprema Corte se debió al creciente número de asuntos que tenía que atender en materia de legalidad, no de constitucionalidad.

municipio, de la entidad o de otra; y f) dos poderes de una misma entidad federativa.

Las resoluciones de las controversias constitucionales podrán tener efectos generales cuando sean aprobadas por una mayoría de ocho votos, solamente para las controversias por disposiciones generales de las entidades y municipios; mientras que tendrían efectos solamente para la controversia específica en los demás casos.

Por su parte, se creó el procedimiento de acción de inconstitucionalidad a través del cual se otorgó la facultad de impugnar la constitucionalidad de las leyes a: a) el 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados contra leyes federales o del Distrito Federal; b) el 33% de los integrantes de la Cámara de Senadores contra leyes federales, del Distrito Federal o tratados internacionales; c) el 33% de los integrantes de los órganos legislativos de las entidades federativas contra leyes expedidas por el mismo órgano; d) el Procurador General de la República contra leyes federales, del Distrito Federal y estatales. Posteriormente, en 1996 como parte de la reforma electoral, se otorgó facultad de impugnar exclusivamente leyes electorales, a los partidos políticos con registro nacional, y los partidos políticos locales únicamente sobre leyes de naturaleza local.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia respecto de las acciones de inconstitucionalidad requerirían, para declarar la invalidez de la norma impugnada, una mayoría de ocho votos; de lo contrario, no existiría ningún efecto anulatorio.

Respecto de los procesos en los que la federación sea parte, la reforma constituyó a la Suprema Corte como tribunal de apelación, dejando de ser la única instancia.

En suma, la reforma judicial de 1994 modificó la estructura y facultades del Poder Judicial en tres sentidos (Cossío Díaz, 2002). En primer lugar, se dotó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de facultades de control de constitucionalidad, como mecanismos para vigilar el apego de las normas al texto constitucional. Así, se sumaron al *amparo*, como acción de inconstitucionalidad otorgada a los individuos, las modificaciones a la figura de *controversia constitucional*, creándose además la de *acción de inconstitucionalidad* de las leyes, como instrumentos de control abstracto de constitucionalidad, mediante los cuales la Suprema Corte tiene la facultad de determinar la constitucionalidad de las leyes creadas por las legislaturas, tanto a nivel federal como local, y los tratados internacionales suscritos por el ejecutivo.

En segundo lugar, se modificó la estructura de la Corte y el status de los ministros, principalmente a través de la reducción de 25 a 11 ministros, y haciendo más estrictos los requisitos para ser ministro por medio del establecimiento de mayores exigencias en cuanto experiencia y *apoliticidad*, y reduciendo la duración en el cargo de los mismos.

Por último, se creó el Consejo de la Judicatura Federal siendo la entidad encargada de la administración, supervisión y vigilancia del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte, lo cual representó una disminución de las responsabilidades de ésta, suponiendo que se dedicase a los asuntos sustantivos en la resolución de las controversias judiciales.

2.4. El nuevo rol de la Suprema Corte de Justicia

A partir de la reforma de 1994, el control de constitucionalidad quedó, respecto de su estructura institucional, bajo un esquema mixto, caracterizado por un control *difuso* en lo que se refieren al amparo, dotando a los tribunales ordinarios la facultad para conocer de estos asuntos; y *concentrado* en lo tocante a las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, siendo ambos mecanismos facultades exclusivas de la Suprema Corte de Justicia.

En lo respectivo a la temporalidad, el control de constitucionalidad en México continuó, para el amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, realizándose exclusivamente *a posteriori (ex post)*; por lo cual los tribunales sólo pueden juzgar la constitucionalidad de los actos y/o leyes una vez que éstos hubieran sido realizados.

El tipo de control de constitucionalidad, sigue siendo *concreto*, para las controversias constitucionales y el amparo; mientras que las acciones de inconstitucionalidad supusieron la creación de un mecanismo *abstracto* de inconstitucionalidad; es decir, se otorgó a la Suprema Corte de Justicia la posibilidad de invalidar leyes sin que existiesen casos concretos de controversia.

Respecto de la facultad de iniciativa del proceso (quién puede iniciarlo), el control de constitucionalidad otorgó, para el caso del amparo, la facultad a todos los particulares. La controversia constitucional puede ser iniciada por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, tanto a nivel federal como local, como también por los municipios. Asimismo, a partir de la

reforma de 1994 se otorgaron facultades para promover acciones de inconstitucionalidad a las minorías legislativas estatales y federales, siempre y cuando reunieran el 33% de los miembros de la asamblea; además del Procurador General de la República.

Cuadro 2.2.

Estructura del control de constitucionalidad en México		
	1917 – 1994	A partir de 1995
Estructura institucional	Mixto: concentrado (controversias constitucionales) y difuso (juicio de amparo)	Mixto: concentrado (acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales) y difuso (juicio de amparo)
Temporalidad	<i>A posteriori</i>	<i>A posteriori</i>
Tipo de control	Concreto	Concreto (controversias constitucionales y juicio de amparo) y abstracto (acciones de inconstitucionalidad)
Iniciativa	Juicio de amparo (particulares); Controversias constitucionales (órganos de gobierno federales y estatales)	Juicio de amparo (particulares); controversias constitucionales (órganos de gobierno federales y estatales); acciones de inconstitucionalidad (minorías legislativas, Procurador General de la República y, partidos políticos)

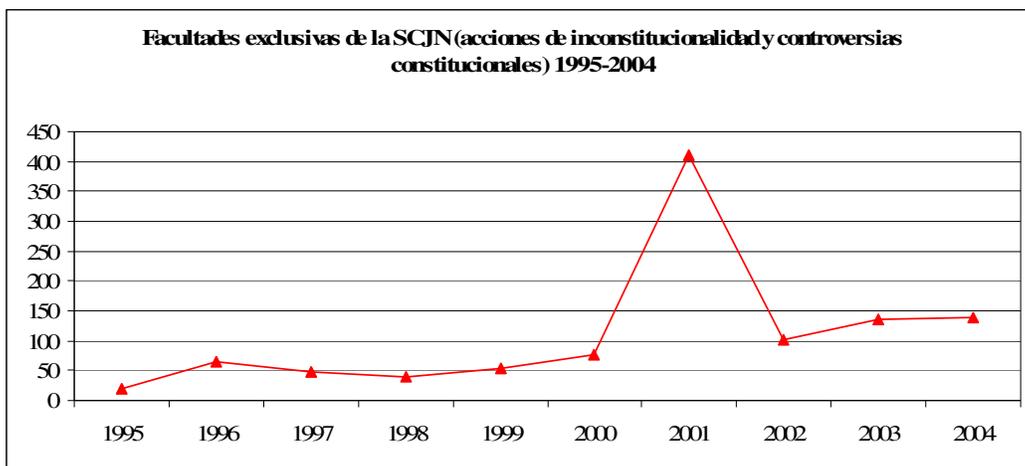
En este sentido, es conveniente hacer notar que la reforma electoral de 1996 modificó el artículo 105 de la Constitución para dotar a los partidos políticos con registro federal, como también a aquellos de orden estrictamente local, la atribución de promover acciones de inconstitucionalidad en materia de leyes electorales. Entonces, la reforma otorgó a los partidos de un poder de veto respecto de las leyes electorales, sin que para ello tuvieran que reunir alguna otra condición.

En el cuadro 2.2 puede verse el cambio que supuso la reforma de 1994 para el control de constitucionalidad. Así, si tenemos en cuenta que a través de este último el poder judicial interviene en las decisiones tomadas por los ejecutivos y legislativos, el carácter político del poder judicial, concretamente de la Suprema Corte de Justicia, se amplió de manera muy importante, constituyéndose como otro jugador de veto (Magaloni y Sánchez, 2001) en las decisiones políticas de los poderes representativos.

En particular, respecto de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, ambas facultades exclusivas de la Suprema Corte, el nivel de actividad

de la misma ha sido incremental pues dichas figuras fueron promovidas en 1093 ocasiones; 870 controversias y 223 acciones de inconstitucionalidad, resaltando entonces los conflictos concretos sobre competencias entre los niveles y órganos de gobierno. En la gráfica siguiente resalta que en el año 2001 el nivel de actividad creció en alrededor de 1000% para las controversias constitucionales. Ello obedece a que durante ese año la reforma indígena produjo la impugnación de más de 300 municipios, principalmente de los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

Gráfica 2.1.



Fuente: elaboración propia con datos del sitio de “resumen de las sesiones del pleno” y del “módulo de informes”, de la página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (www.scjn.gob.mx)

Como lo señalan Hernández (2004) y Berruecos (2004), la Suprema Corte de Justicia tiene un creciente papel en el federalismo mexicano, siendo la última instancia de resolución de los conflictos entre los órganos de los diferentes niveles de gobierno. Lo anterior deja manifiesto, que la Suprema Corte de Justicia tiene una participación mayor en dirimir controversias no sólo entre los diferentes órganos y niveles de gobierno, sino también entre los diferentes partidos políticos representados en las mencionadas instancias.

El mecanismo de control de constitucionalidad de las leyes, la acción de inconstitucionalidad, creada a partir de la reforma de 1994, también durante los últimos diez años ha vivido un periodo de crecimiento, pasando de un sólo caso en 1995, a 30 en 2005. En la gráfica 2.1 es visible que entre 2000 y 2002, se vivió el período en el que se dieron mayores números de conflictos de inconstitucionalidad de las leyes.

Así, durante los primeros diez años de vigencia de las nuevas condiciones del control de constitucionalidad en México, es evidente un fenómeno de judicialización en el cual la Suprema Corte de Justicia ha jugado un rol central para la política. En el período mencionado se presentaron 1066 casos de conflictos constitucionales, concretos y abstractos, los cuales son competencia exclusiva del máximo tribunal en México.

2.5. Democratización y reforma electoral en México

Desde el nacimiento de México como nación independiente se estableció, al menos de manera formal, un sistema de gobierno democrático. Durante el siglo XIX, el debate sobre la democracia se caracterizó por el enfrentamiento entre liberales y conservadores, en tanto cada uno abanderó una posición diferente. Los *liberales* promovieron la instauración de un régimen democrático, impulsando a las masas a movilizarse; los *conservadores* vieron en la democracia liberal un riesgo a través del cual las mayorías podrían ejercer un poder despótico. El resultado de este enfrentamiento fue una guerra civil, que culminó con el triunfo liberal, y la consiguiente marginación de la Iglesia y restauración de la República.

La inauguración de una vida republicana y democrática debió ocurrir con el triunfo liberal de 1867. No obstante, el gobierno siguió mostrando un carácter sumamente elitista. Años después, este aparente triunfo democrático se convirtió en la más prolongada dictadura de la historia de México: la de Porfirio Díaz. Durante el gobierno de Díaz, se fue progresivamente gestando un movimiento que, al tiempo que buscaba su derrocamiento, reivindicaba la reinstauración de la democracia. Con Francisco I. Madero al frente, la Revolución mexicana consiguió derrocar a Díaz en 1911: “la Revolución mexicana se inició como un mero intento de hacer realidad la democracia política, forma de gobierno que suponía debía haber quedado establecido de manera definitiva 44 años atrás” (Meyer, 1988, 175). El gobierno de Madero tuvo como destino otra dictadura –la de Victoriano Huerta.

La victoria de los constitucionalistas produjo una nueva carta magna, pero también una gran inestabilidad política motivada por las pugnas en torno al liderazgo de la nación entre las principales figuras de la lucha armada, que desembocaron en los asesinatos de los líderes.

En 1929, sin embargo, ocurrió un cambio de gran importancia para el desarrollo del sistema

político mexicano. La creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) consiguió “contener el desgajamiento del grupo revolucionario; instaurar un sistema civilizado de lucha de dirimir la luchas por el poder y dar un alcance nacional a la acción político-administrativa para lograr la metas de la Revolución Mexicana” (Cosío Villegas, 1964, p. 35).

La creación del PNR significó la piedra angular del desarrollo del sistema político mexicano: el de un partido hegemónico, con un fuerte presidencialismo (Cosío Villegas, 1964; González Casanova, 1967; Aguilar Camín y Meyer, 1998; Elizondo y Nacif, 2002; Casar, 2002^a). Si bien constitucionalmente el régimen presidencial mexicano no se caracterizó por otorgar al presidente poderes extraordinarios, el partido le permitió al presidente tener un enorme control sobre los procesos políticos (Casar, 2002b).

La transformación del PNR en el Partido de la Revolución Mexicana, y éste a su vez en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), propició que la contienda por el poder político se realizara principalmente al interior del partido. El partido se convirtió en un instrumento para reclutar los cuadros políticos, para coptar a las organizaciones de masas generando una red clientelar: el PRI era el único canal para participar del poder político y para buscar la resolución de las demandas sociales (Aguilar Camín y Meyer, 1998).⁷

De esta forma, la democratización en México se dio principalmente respecto de los poderes del estado, depositarios de la representación ciudadana, teniendo como cimientos un proceso paulatino y progresivo de reformas al régimen político electoral del país con el que se buscó generar mejores condiciones para la contienda política a través de las elecciones.

Este proceso tiene como primer antecedente la reforma electoral ocurrida durante el gobierno de Adolfo López Mateos, que modificó al sistema electoral mexicano, convirtiéndolo en un sistema mixto peculiar. La reforma consistió en la creación de los *diputados de partido*, que consistía en otorgar un diputado a cada partido que consiguiera 2.5% de la votación, pudiendo aumentar un curul por cada 0.5%, hasta llegar a 20 miembros en la cámara; si un partido ganase una diputación de mayoría, ésta sería restada de los 20 máximos (Lujambio y Marván,

⁷ Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer sostienen que el régimen de partido de Estado pudo sostenerse gracias a que éste se convirtió en un “gran aparato de gestión del bienestar y (de) las demandas sociales... (y una) maquinaria de legitimación electoral”. (p. 300).

1997)

A aquella primera reforma electoral, se adicionó una somera modificación que entraría en vigor en las elecciones intermedias de 1973, disminuyendo el umbral de representación a 1.5%, conservando el aumento por cada 0.5%, pero innovando el máximo de escaños que podría conseguir un partido a 25; también se incrementaron el número de distritos uninominales, de 178 a 194.

En 1977 se llevó a cabo una segunda reforma que sentó las bases del sistema electoral mixto que posee México en la actualidad. En aquél año se realizaron diversas reformas a la constitución y se creó la Ley de Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).

La reforma estableció 300 distritos electorales de mayoría, adicionando a la Cámara de Diputados 100 escaños de representación proporcional. Se incorporaron las circunscripciones electorales, pudiendo ser de una a cinco, según lo decidiese la Comisión Federal Electoral. También, se estipuló que ningún partido con más de 60 diputaciones de mayoría podía acceder a la representación proporcional y que para acceder al reparto de escaños debía tenerse por lo menos un 2.5% de los votos. A nivel constitucional fue elevada una nueva condición para los partidos políticos considerándolos como *entidades de interés público*, cuyos objetivos serían promover la vida democrática y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público.

Los partidos políticos, según la LFOPPE, para ser reconocidos como tales debían contar con su declaración de principios, programa de acción y estatutos. El carácter legal de partido político se obtenía por dos rutas: registro definitivo, en el cual el partido debía contar con 3,000 afiliados en cuando menos la mitad de las entidades federativas o al menos 300 afiliados en la mitad de los distritos electorales, además su número total de afiliados debía ser de al menos 65,000 en todo el país; tenía también que celebrar una asamblea nacional constitutiva. La otra manera de conseguir el registro era de forma condicionada, presentado la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; necesario era acreditarse como representante de una corriente de opinión, expresión de la ideología política característica de alguna fuerza social, como haber realizado actividades políticas permanentes

durante los cuatro años anteriores a la solicitud.

Según la legislación emanada de la reforma de 1977 los partidos políticos tenían derecho a: postular candidatos en las elecciones federales, participar en las elecciones estatales y municipales, formar parte de los organismos electorales (de la Comisión Federal Electoral como de las Comisiones Locales y de los Comités Distritales, donde podrían nombrar un comisionado con voz y voto), nombrar representantes en las mesas directivas de las casillas. En tanto, sus obligaciones eran: mantener el número de afiliados y su distribución necesarios para su registro definitivo, ostentar la denominación, emblema y color con el que fueron registrados, cumplir con los estatutos, contar con domicilio social, editar una publicación periódica de divulgación mensual y otra de carácter teórico trimestral, sostener un centro de formación política, registrar listas de candidatos por el método plurinominal, comunicar a la Comisión Federal Electoral cualquier cambio en sus documentos básicos. Por otra parte, los partidos tenían las siguientes prerrogativas principales: tiempos permanentes en la radio y la televisión, apoyos en sus tareas editoriales y exención de impuestos.

La LFOPPE además creó la figura de Asociaciones Políticas Nacionales como complemento al sistema de partidos, que debían contribuir al debate político e ideológico, únicamente quedando facultadas en la participación de comicios mediante alianzas con algún partido político. Apareció la figura de *frente* como instancia para perseguir fines no electorales y, la coalición como fórmula para alianzas estrictamente electorales.

La reforma electoral de 1977⁸ tuvo resultados importantes, aumentando la representación de partidos políticos distintos al PRI en la Cámara de Diputados, como también consiguiendo que fuerzas políticas se registraran para competir de manera institucional. No obstante, siguieron ocurriendo conflictos electorales que evidenciaron la necesidad de realizar una nueva generación de reformas⁹ (Becerra, *et al*, 2000).

Después de un periodo de audiencias con los partidos políticos y de pasar por la aprobación

⁸ La reforma de 1977 surgió en el que el sistema electoral mexicano había perdido legitimidad, resultado de una elección presidencial a la que sólo se había registrado formalmente un candidato.

⁹ Por ejemplo, en 1986 la elección para gobernador de Chihuahua fue fuertemente cuestionada por el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), argumentando la existencia de un fraude electoral que dio el triunfo al candidato del PRI.

del Congreso de la Unión, en 1986 se realizó una reforma electoral que, por un lado, aumentó la representación proporcional en la Cámara de Diputados, pasando de 100 a 200 escaños; además creando una *cláusula de gobernabilidad*, por medio de la cual que le permitiría al Partido que hubiera obtenido la mayoría relativa tener un número de escaños por lo menos igual a la mayoría absoluta.

En la misma reforma, se estableció otorgar a los partidos que hubieran obtenido 1.5% de la votación más acceso a puestos plurinominales. Asimismo, se dispuso que la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores fuera renovada cada tres años, en lugar de hacerse de manera completa.

Por su parte, se crearon dos nuevas instituciones: el Tribunal de lo Contencioso Electoral, como órgano encargado de calificar en última instancia las elecciones; y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, órgano encargado de realizar algunas tareas legislativas en materia de la mencionada entidad federativa.

A pesar de las modificaciones realizadas, en la reforma de 1986 se especificó que el Gobierno Federal sería el encargado de la organización de los procesos electorales, a través de la Comisión Federal Electoral, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

El nuevo régimen electoral producido en 1986 tuvo un corto periodo de duración, pues fue puesto en práctica únicamente para la elección de 1988. Los comicios de este año fueron el punto más álgido de la polémica electoral en México, debido a las denuncias de fraude electoral por parte de los miembros del Frente Democrático Nacional, argumentando que el triunfador en la elección había sido Cuauhtémoc Cárdenas y no el priista Carlos Salinas de Gortari a quien se otorgó formalmente la victoria (Lujambio, 2000; Becerra, *et al*, 2000).

El 15 de agosto de 1990 fue publicada una nueva reforma electoral que incluyó una nueva legislación en la materia: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). El nuevo régimen –que incluyó una reforma a la Constitución– creó el Instituto Federal Electoral (IFE) como organismo público y autónomo, encargado de la organización de los procesos electorales. El IFE continuó con cierto control por parte del ejecutivo, siendo su presidente el secretario de Gobernación; pero incluyó a cuatro representantes de las fuerzas políticas representadas en el poder legislativo federal.

En materia de la integración del poder legislativo, la reforma estableció que ningún partido podría tener un número mayor a 350 diputados. La incipiente cláusula de gobernabilidad se especificó, haciendo que al partido que tuviera el 35% de la votación o más, le fueran otorgadas tantas curules como fueran necesarias para llegar a 251 diputados; es decir, la mayoría absoluta de la Cámara.

En lo referente a los partidos políticos se fortaleció el financiamiento público, consagrándose que éste podía ser otorgado por su *actividad electoral*, *actividades generales*, *actividades específicas* y *subrogación* (contribuciones del estado en función de las realizadas por los legisladores de los partidos). Aunado a ello, se otorgó a los partidos una proporción del tiempo oficial en radio y televisión.

En la creación de la nueva institucionalidad electoral, vigente hasta nuestros días, fue trascendental la creación de un nuevo Registro Federal de Electores, que permitió conocer y registrar a los ciudadanos en edad de votar, siendo una fuente confiable por primera vez en la materia.

Por último, la reforma de 1990 creó también al Tribunal Federal Electoral, como instancia autónoma, dedicada a las tareas de legalidad de los procesos electorales, pero imposibilitada para ejercer tareas referentes a la constitucionalidad.

La reforma electoral de 1990 fue profundizada tres años después, por una quinta reforma que buscó mayor independencia de las instituciones electorales, al tiempo que permitiera también ajustar la representatividad de los partidos en las cámaras federales.

En primer lugar, la reforma de 1993 duplicó el número de integrantes del Senado, pasando de 64 a 128, otorgando tres al partido que hubiese obtenido la mayoría, y uno al que consiguiese la primera minoría. Con ello, el Senado comenzó a estar conformado con un grado mayor de proporcionalidad con respecto de los resultados electorales (Becerra, *et al*, 2000).

La integración de la Cámara de Diputados se vio también modificada, estableciéndose una nueva cláusula de gobernabilidad, por medio de la cual un partido que obtuviera hasta el 60% de la votación plurinominal conseguiría 300 diputados (60% de los escaños) y, en caso de que obtuviera más, sólo podría tener 315.

La reforma de 1993 terminó también con el sistema de calificación electoral por parte de la Cámara, recayendo esta facultad en las instituciones electorales, en primera instancia en el IFE, y en segunda en el Tribunal Federal Electoral.

Pasaron pocos meses para que volviera a reformarse el régimen político electoral mexicano, pues en 1994 se modificó la Constitución para que en el artículo 41 se estableciera que el Instituto Federal Electoral debía ser un organismo no sólo público y autónomo, sino también ciudadano. Por ello, se estableció en el COFIPE que en todos los órganos colegiados del IFE los partidos políticos perdieran su derecho al voto, conservando solamente la facultad de ser escuchados. Así, se creó la figura de consejeros ciudadanos, quienes serían los miembros plenos del Consejo General, nombrados a propuesta de los partidos políticos, por la Cámara de Diputados.

Una vez más, la reforma fue puesta en práctica únicamente en una elección, en este caso la de 1994. En 1996, después de dos años de negociaciones entre el gobierno federal y los partidos políticos, se realizó la más reciente reforma electoral. En ella, se ratificó la autonomía de las instituciones electorales, excluyéndose por completo cualquier participación del poder ejecutivo. El IFE sería dirigido por un Consejo General, el cual tendría a la cabeza a un presidente elegido también por la Cámara de Diputados a propuesta de los partidos políticos.

Respecto de la integración del poder legislativo, esta reforma incrementó a 2% el umbral mínimo para que los partidos tuvieran acceso a los asientos de la Cámara Baja. A ello se sumó la restricción de que un partido tuviera más de 300 diputados, estableciéndose también que la diferencia entre el porcentaje de votos y escaños no podría ser mayor a 8%. Por su parte, el Senado seguiría siendo integrado por 128 miembros, de los cuales 64 serían elegidos por mayoría relativa, 32 para la primera minoría y 32 por el principio de representación proporcional en una sola circunscripción nacional.

El régimen de los partidos políticos continuó estando basado en el financiamiento público, pero se especificaron de manera más equitativa la distribución de los recursos: se otorgaría el 30% del financiamiento de forma igualitaria entre los partidos representados en el Congreso, mientras que el 70% se haría con base el porcentaje de votación recibida.

Sin duda una innovación fundamental de la reforma de 1996 fue el hacer que la jurisdicción

en materia electoral, en cuestiones de legalidad y constitucionalidad, fuera realizada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; con lo cual se estableció que los asuntos electorales fueran juzgados por un órgano que forme parte del poder judicial. En este sentido, se dotó a los partidos políticos de la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad, exclusivamente en materia electoral.

Esta reforma, además, estableció que todos los poderes legislativos locales tuvieran que estar integrados tanto por diputados de mayoría, como por otros de representación proporcional. De manera particular, para el Distrito Federal se estableció la elección directa de Jefe de Gobierno a partir de las elecciones de 1997, lo cual terminaba con un período de casi setenta años de gobernantes designados por el presidente, y no elegidos por la ciudadanía.

Hasta ahora se han planteado las reformas ocurridas a nivel federal y la búsqueda por generar una competencia más equitativa en elecciones más confiables. Las innovaciones electorales a nivel federal tuvieron su contraparte en las acontecidas a nivel local en cada una de las entidades de la república, que se dieron paulatinamente y con diferente ritmo según cada caso.

En este sentido, siguiendo a Lujambio (2001), los congresos locales comenzaron a establecer sistemas electorales mixtos. La figura de *diputados de partidos*, creada en 1963 y reformada diez años después, fue incluida en las legislaciones de 17 estados entre 1974 y 1977. Con ello, progresivamente partidos de oposición tuvieron acceso a puestos legislativos que antes habían estado prácticamente controlados en su totalidad por el PRI.

Asimismo, a nivel estatal la reforma de 1977 que se mencionó anteriormente tuvo un impacto importante al otorgar el registro a fuerzas políticas de diversa índole, haciendo que estas participaran de los comicios locales. Como se ha visto, en las reformas a nivel federal se incluyeron especificaciones que debían ser cumplidas por los órganos electorales de las entidades, entre los que destaca el fortalecimiento de su autonomía y la búsqueda de equidad en la contienda política¹⁰.

¹⁰ Como lo muestra Eisenstadt (2004) en una evaluación de la fortaleza de las instituciones electorales de catorce estados, a partir de un índice que otorga una calificación entre 1 y 3 a diez aspectos relacionados con ellos, mientras en el periodo comprendido entre 1989 y 1992 la suma de calificaciones fue de 104, para el año de 1998 habían obtenido 354.

En resumen, las reformas al régimen de los poderes de la unión y al electoral, legales y constitucionales, se caracterizaron por: a) modificar la estructura del cuerpo legislativo federal, para transformar la forma en que los sufragios ciudadanos se traducen en puestos de representación popular, fundamentalmente a partir de la creación de mecanismos de representación proporcional para conseguir una mayor proporcionalidad con respecto de los resultados de los comicios; b) dar certidumbre a los procesos electorales, centrándose en la creación de autoridades electorales autónomas e imparciales encargadas de realizar los comicios y de garantizar la legalidad de los resultados; c) dotar a los partidos políticos de condiciones que les permiten competir con mayor equidad, básicamente a través del financiamiento público distribuido con relativa proporcionalidad al éxito electoral, haciendo de los comicios una competencia más justa.

2.6. Fragmentación política y poder legislativo

La democratización del sistema político mexicano, si bien tuvo como catalizador fundamental el proceso de reformas electorales que modificaron las condiciones de competencia de las instituciones políticas, se encuentra caracterizada por un creciente pluralismo político, materializado en diferentes sucesos a nivel local y federal, que progresivamente van dando muestras de una mayor fragmentación de las asambleas legislativas.

En el ámbito federal destaca que, después de catorce presidentes provenientes del Partido Revolucionario Institucional, en el año 2000 triunfó el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), lo cual, dado las condiciones en las que el presidente poseía un amplio poder sobre el proceso e instituciones políticas, incluyendo a su partido, significó un cambio muy importante en la interacción entre poderes.

Respecto del poder legislativo, la política en las asambleas se caracterizó hasta 1964, año en que entró en vigor la reforma de *diputados de partido*, por una representación marginal de partidos de oposición¹¹. A ello, se sumó la enorme disciplina del PRI en los congresos locales

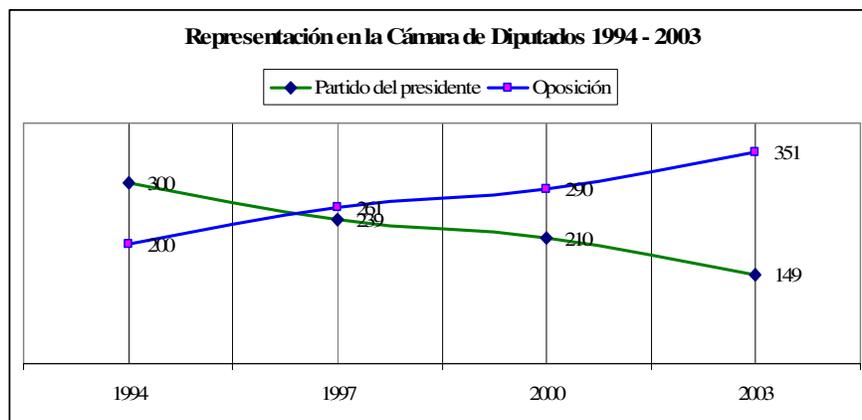
¹¹ A partir de ese año, se percibe un cambio paulatino e incremental en el acceso de partidos diferentes al PRI a las asambleas legislativas (Lujambio, 2000).

y federal, haciendo que las decisiones de los ejecutivos fueran ampliamente respaldadas por los diputados (Nacif, 2002).

Las asambleas legislativas a nivel federal y local continuaron siendo dominadas por el mencionado partido, hasta la aparición en 1989 de los dos primeras experiencias de gobierno dividido en México: Baja California, en donde triunfó el candidato del PAN en la elección de gobernador, pero conservando el PRI la mayoría del congreso local; y Michoacán, en donde la oposición obtuvo en conjunto el 50% de los escaños de la asamblea legislativa, siendo el gobernador priista.

En particular, respecto del poder legislativo federal, en la última década se ha profundizado la tendencia a un mayor pluralismo, a través de la cual el partido en el poder ejecutivo ha perdido el respaldo en la Cámara de Diputados. Entre 1994 y 2003, como lo muestra la gráfica siguiente, el PRI, partido que gobernaba en 1994, tenía 300 de los 500 diputados de la Cámara de Diputados; mientras que desde 2003 el PAN posee 149 escaños.

Gráfica 2.2



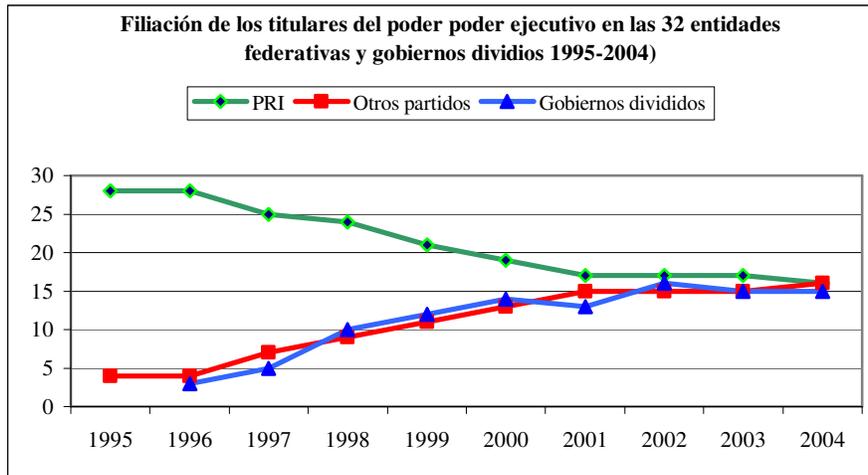
Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados (www.cddhcu.gob.mx)

De esta manera, la pérdida de asientos por parte del partido del presidente se transforma en modificaciones sustanciales para la política legislativa, pues al aumentarse los jugadores de veto se incrementa también la complejidad de construir mayorías, obligando desde 1997, año que se dio el primer gobierno dividido, a crear coaliciones para aprobar las leyes.

A nivel estatal se ha dado un paulatino proceso de democratización, conduciendo a las victorias de partidos diferentes al PRI en los gobiernos locales. Mientras en 1985 todos los

gobernadores pertenecían al PRI, diez años después los partidos de oposición habían conseguido cuatro gubernaturas, situación que cambió aún más para 2004, año en el que el número de gubernaturas del PRI y de los otros partidos fue igual (16).

Gráfica 2.3¹²



Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (www.cidac.org); del Instituto Federal Electoral (www.ife.org.mx).

En la gráfica 2.3 puede verse el proceso a través del cual, durante la última década, los partidos políticos diferentes al PRI, concretamente el PRD y el PAN, han ganado posiciones en los ejecutivos estatales, aumentándose entonces el pluralismo político a escala nacional. Ello no significa necesariamente un incremento en la fragmentación de la política legislativa. Sin embargo, si tomamos en cuenta también el aumento de los gobiernos divididos en las 32 entidades federativas, podemos concluir que la política legislativa se ha visto modificada de manera muy importante, al perder el ejecutivo el respaldo en los congresos locales, por lo tanto, obligando a la negociación para toma de decisiones.

En este sentido, para argumentar respecto del aumento de la fragmentación en las asambleas legislativas, al analizar la composición de las 128 legislaturas locales y 4 legislaturas de la Cámara de Diputados Federal, entre 1995 y 2004 es perceptible también una disminución constante de las mayorías legislativas.

¹² En la gráfica 2.3 los gobiernos divididos aparecen como la suma de los tipos gobierno dividido de mayoría y gobierno dividido sin mayoría.

En primer lugar, las mayorías calificadas, aquellas en las que un partido político posee dos tercios o más del total de los escaños de una legislatura, desaparecieron. En este periodo, existieron 13¹³ legislaturas, toda ellas controladas por el PRI, en que existió mayoría calificada. Mientras en 1995 se presentaron 10 legislaturas con esta condición, en 2000 fue el año en el que se dio el último caso, que fue la legislatura LVI de Puebla.

La desaparición de las mayorías calificadas muestra el aumento del pluralismo político al interior de las legislaturas. Lo anterior significa un aumento en la complejidad de llevar a cabo reformas constitucionales, dado que en casi la totalidad de estados la modificación de la constitución local requiere la aprobación de una mayoría calificada (Lujambio, 2000)¹⁴.

Tabla 2.1.

	Gobierno unificado			GD con mayoría (PRI) ¹⁵	GD sin mayoría	NEPL promedio
	PRI	PAN	PRD			
1995	28	2	0	2	1	2.173
1996	26	2	0	2	3	2.265
1997	19	3	1	1	9	2.431
1998	18	2	1	1	11	2.471
1999	16	2	1	1	13	2.528
2000	16	4	0	1	12	2.484
2001	14	3	0	2	14	2.565
2002	14	3	1	3	12	2.506
2003	15	1	2	3	12	2.553
2004	13	3	2	1	14	2.605

Fuente: elaboración propia con datos de Lujambio (2000), Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.

En la tabla 2.1 se muestra la distribución de las 132 legislaturas que existieron durante el

¹³ Estas legislaturas fueron: Campeche LV (1994-1997), Guanajuato LVI (1994-1997), Guerrero LIV (1993-1996), Hidalgo LV (1993-1996), Nayarit XXIV (1993-1996), Quintana Roo VII (1993-1996), Sonora LIV (1994-1997), Tabasco LV (1994-1997), Veracruz LVII (1995-1998), Zacatecas LV (1995-1998), Hidalgo LVI (1996-1999), Nayarit XXV (1996-1999), Puebla LIV (1998-2001)

¹⁴ Lujambio (2000) explica que en 6 estados existe la mayoría calificada como condición para modificar la constitución local; mientras que otros 25 requieren además de una intervención de los cabildos municipales.

¹⁵ En el periodo 1995-2004 existieron seis legislaturas de gobierno dividido con mayoría. En todas ellas el PRI poseyó la mayoría de los escaños de la legislatura pero no controló el ejecutivo local: Guanajuato LVI (1994-1997), Chihuahua LVIII (1995-1998), Tlaxcala LVI (1998-2001), Chiapas LXI (2001-2004), Michoacán LXIX (2001-2004), Nayarit XXVII (2002-2005).

periodo 1995-2004, cuatro a nivel federal y cuatro para cada una de las entidades de la república mexicanas, a partir de los tres tipos de legislaturas explicadas en el primer capítulo: legislaturas de gobierno unificado, legislaturas de gobierno dividido con mayoría y legislaturas con gobierno dividido sin mayoría. En primer lugar, la tabla muestra un proceso en el cual los gobiernos unificados vivieron un proceso de disminución en primer lustro del periodo (1995-1999), para estabilizarse a partir del año 2000; proceso en el cual el PAN y PRD además de que consiguieron constituirse como gobiernos en diversas entidades de la república, obtuvieron también gobiernos unificados.

Por otra parte, es perceptible también que las legislaturas de gobierno dividido con mayoría de un partido se dieron en una proporción menor. En todas ellas, el PRI fue el partido mayoritario, pero al no tener ya el control de los ejecutivos, supuso nuevas condiciones para el desarrollo de la política, implicando procesos de negociación no necesariamente realizados al interior de las asambleas legislativas.

Respecto de los gobiernos divididos sin mayoría, que muestran niveles mayores de fragmentación política a las dos tipos de legislaturas antes mencionados, vivieron un proceso de crecimiento durante los primeros cinco años, para estabilizarse a partir de 1999. Sin duda, la ausencia de mayorías y la fragmentación que suponen, condujo a nuevas condiciones para la política legislativa, evidenciando la necesidad de la construcción de mayorías para la aprobación de leyes.

Aunado a lo anterior, el Número Efectivo de Partidos Legislativo (NEPL) promedio para cada año ofrece elementos que muestran también un incremento en los niveles de fragmentación de las legislaturas en México, pasando de 2.173 en 1995, a 2.605 en 2004. Lo anterior muestra no sólo que la construcción de mayorías ha aumentado, también permite observar el aumento del poder de veto de diferentes actores.

Hasta este punto se ha mostrado la manera en que, a nivel nacional existe un proceso de fragmentación, que ha conducido a condiciones diferentes para la toma de decisiones legislativas. A continuación, se ofrece evidencia para respaldar la idea de que esto ha ocurrido no sólo en una cuestión incremental a través del tiempo, sino que también ha ocurrido ello de manera particular para cada una de las entidades federativas, como a nivel federal en la

Cámara de Diputados¹⁶. Para ello, se utilizó también como evidencia empírica el análisis de 132 legislaturas entre 1995 y 2004, cuatro para cada entidad –incluyendo por lo tanto al Distrito Federal- y cuatro más para el ámbito federal.

De las 132 legislaturas analizadas, 86 son de gobierno unificado; 73 con mayoría del PRI, 10 con mayoría del PAN y 3 del PRD. Esto respalda la idea de que estos dos últimos partidos han ganado importancia no solamente en el ámbito federal, también han incrementado su representación a nivel local, controlando entonces los ejecutivos y legislativos.

En la tabla 2.2 resalta que, durante el período estudiado, en la cuarta parte de los estados: Campeche, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas; existió una fragmentación política baja, dado que sus cuatro legislaturas presentaron gobiernos unificados, todos ellos controlados por el PRI. También se observa que en Chihuahua las cuatro legislaturas presentaron mayoría de este partido; sin embargo, entre 1992 y 1998 el estado estuvo gobernado por Francisco Barrio de filiación panista. Resulta interesante, para un posterior análisis el hecho de que Aguascalientes, Baja California y Jalisco sean las únicas entidades en las que el PRI no tuvo la mayoría en ninguna de las legislaturas. En esta tabla se muestra que los gobiernos divididos existieron en 46 de las 132 legislaturas; existiendo 6 casos con un partido mayoritario y 40 con ausencia de mayoría. En particular, tanto a nivel federal (Cámara de Diputados), como en los estados de México, Morelos, Querétaro y Zacatecas; se presentó un grado mayor de fragmentación política, pues en cada uno de ellos, tres de las cuatro legislaturas resultaron gobiernos divididos sin mayoría, advirtiendo una situación compleja para la toma de decisiones legislativas.

En este sentido, como evidencia de los niveles generales de fragmentación legislativa en las entidades federativas y la federación, su muestra para cada caso el promedio del Número Efectivo de Partidos Promedio. Los estados de México y Tlaxcala presentaron un mayor índice de fragmentación, pasando en ambos casos de tres, siendo en el primero de 3.193 y en el segundo de 3.148. Por el contrario, Hidalgo aparece como la entidad con una

¹⁶ En esta investigación no se toma en cuenta la composición del Senado por dos motivos: esta cámara no ejerció su facultad para interponer acciones de inconstitucionalidad, además, vivió importantes cambios respecto de su estructura durante el período, al no incluir en un primer periodo senadores plurinominales, mientras que en un segundo esto sí ocurrió.

fragmentación menor, al ser solamente superior a dos, dado que su promedio fue de 2.065. Así, es esencial manifestar que existe una condición de pluralismo político en todas las entidades, así como la federación, pues en todos los casos se obtuvo un promedio mayor a dos.

Tabla 2.2.

Distribución de las 132 legislaturas a nivel local y federal según tipo de legislatura 1995-2004

	Gobierno unificado			Gobierno dividido con mayoría (PRI)	Gobierno dividido sin mayoría	NEPL promedio
	PRI	PAN	PRD			
Cámara de diputados	1	0	0	0	3	2.742
Aguascalientes	0	2	0	0	2	2.500
Baja California	0	1	0	0	3	2.463
Baja California Sur	2	0	1	0	1	2.676
Campeche	4	0	0	0	0	2.178
Chiapas	2	0	0	1	1	2.623
Chihuahua	3	0	0	1	0	2.338
Coahuila	2	0	0	0	2	2.560
Colima	3	0	0	0	1	2.454
Distrito Federal	1	0	2	0	1	2.678
Durango	4	0	0	0	0	2.545
Guanajuato	0	2	0	1	1	2.392
Guerrero	3	0	0	0	1	2.213
Hidalgo	4	0	0	0	0	2.065
Jalisco	0	2	0	0	2	2.302
México	1	0	0	0	3	3.193
Michoacán	2	0	0	1	1	2.555
Morelos	1	0	0	0	3	2.310
Nayarit	2	0	0	1	1	2.506
Nuevo León	2	2	0	0	0	2.234
Oaxaca	4	0	0	0	0	2.337
Puebla	4	0	0	0	0	2.170
Querétaro	1	0	0	0	3	2.658
Quintana Roo	4	0	0	0	0	2.224
San Luis Potosí	3	0	0	0	1	2.348
Sinaloa	4	0	0	0	0	2.411
Sonora	2	0	0	0	2	2.431
Tabasco	3	0	0	0	1	2.173
Tamaulipas	4	0	0	0	0	2.266
Tlaxcala	1	0	0	1	2	3.148
Veracruz	3	0	0	0	1	2.291
Yucatán	2	1	0	0	1	2.145
Zacatecas	1	0	0	0	3	2.840
Total general	73	10	3	6	40	2.454

Fuente: elaboración propia con datos de: Lujambio (2000), Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.

En suma, para la política legislativa, el aumento del grado de fragmentación supone hacer más compleja la toma de decisiones, en la medida en que más participantes tienen condiciones para la negociación. En gobierno dividido existe la necesidad de que el ejecutivo busque coaliciones para respaldar sus políticas, lo cual abre la posibilidad para que los actores de veto, al interior de las legislaturas, promuevan intercambios a su favor.

Las leyes creadas o modificadas por las asambleas legislativas que son producto, en gobierno dividido, de coaliciones que las soportan. Sin embargo, las coaliciones no son estables, dado que las fracciones parlamentarias de cada partido siempre están en condiciones de modificar sus decisiones y alianzas. A ello se suma la importancia de la disciplina partidaria, pues en la medida en que ésta disminuya, también lo hará la posibilidad de que las decisiones legislativas sean tomadas en bloque.

Así, al multiplicarse los jugadores de veto en las asambleas, se abre también la oportunidad para que éstos busquen, a través de sus facultades legales, trascender la arena legislativa con la intención de proteger sus intereses. En este sentido, el control de constitucionalidad, en especial la acción de inconstitucionalidad, se configura como un instrumento muy importante para las minorías, pues, al no requerir de mayoría alguna, sino sólo de un tercio del cuerpo de la asamblea, los actores de veto tienen incentivos para solicitar la intervención de un tercero en la resolución del conflicto.

Con base en lo anterior, comprender la relación que guarda la democratización, con el aumento respectivo en el pluralismo que producen diferentes niveles de fragmentación, implica necesariamente entender el nivel de actividad que tiene el poder judicial en México, sobre decisiones previamente tomadas por las asambleas legislativas.

3. La judicialización de la política legislativa en México

La judicialización de la política legislativa en México es un fenómeno inédito en la historia del país, ocurrido a lo largo de la última década. La judicialización ha sido tanto una ampliación de la capacidad de intervención de los tribunales en la actividad política de las legislaturas, como un incremento de las demandas de juicios de constitucionalidad por parte de las instituciones facultadas. Por lo tanto, la judicialización significó la inauguración de una forma nueva de resolución de conflictos en el país, materializada en la constitución de la Suprema Corte de Justicia como el órgano que define en última instancia la validez del contenido de las leyes sometidas a su jurisdicción.

La judicialización de la política legislativa en México es perceptible en el ejercicio por parte de las minorías legislativas, del Procurador General de la República, y de los partidos políticos en materia electoral, de sus atribuciones para interponer acciones de inconstitucionalidad, las cuales fueron incorporadas al sistema jurídico mexicano por la reforma judicial de 1994 para los primeros dos, y por la reforma electoral de 1996 respecto de los terceros

La creación de la acción de inconstitucionalidad, al someter a la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia las leyes previamente aprobadas por las asambleas legislativas, significó el establecimiento de un nuevo cauce institucional para la resolución de conflictos legislativos, que a su vez determinó nuevas condiciones de relación entre el poder judicial y las legislaturas.

En el proceso de judicialización de la política, las condiciones diferentes bajo las que se desarrolla la política legislativa en cada legislatura son esenciales. Los diferentes grados de fragmentación política es un factor esencial que interviene en los procesos de aprobación de leyes, pues al aumentar ésta, se genera una mayor complejidad para la construcción de mayorías. En particular, el incremento en la fragmentación implica el aumento del número de partidos políticos representados y, entonces, también un incremento del potencial poder de veto de los mismos.

En el presente capítulo se argumenta que al articularse el proceso legislativo con el judicial,

los actores inconformes con las leyes emanadas de las asambleas legislativas, encuentran en la acción de inconstitucionalidad un mecanismo a través del cual podrán, potencialmente, revertir las decisiones de la mayoría, mediante la incorporación de la Suprema Corte de Justicia al proceso político.

La judicialización de la política en México se da en tres dimensiones interrelacionadas entre sí. La dimensión activa se refiere a los actores que promueven las acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia. En la dimensión pasiva se localizan las legislaturas que resultan demandadas por los mencionados actores. La dimensión judicial se refiere estrictamente al proceso de análisis constitucional, a través del cual el máximo tribunal mexicano resuelve cada uno de los asuntos.

Teniendo en cuenta que esta investigación, como se expresó en el capítulo primero, tiene como objetivo indagar si la fragmentación política incide en los grados en que la judicialización ocurrió, el análisis que se realiza es exclusivamente respecto de las dimensiones activa (¿qué actores demandan?) y pasiva (¿qué legislaturas son demandas y cuáles son su grados de fragmentación?). La dimensión judicial no es parte de este trabajo, debido a que no se pretende conocer la forma en que el conflicto es resuelto por la Suprema Corte, sino únicamente relacionar las diferentes condiciones de complejidad existente en las legislaturas y la forma en que potencialmente conducen a juicios constitucionales sobre las leyes. Por lo tanto, en el análisis que se presenta a continuación no se incluyen las resoluciones del poder judicial en materia de acciones de inconstitucionalidad.

Para estudiar la dimensión activa, se clasifican los actores que interponen acciones de inconstitucionalidad en dos categorías: unitarios y colectivos. Los primeros son aquellos que no requieren de coaligarse para alcanzar el umbral mínimo de representantes para demandar la inconstitucionalidad de las leyes. Los segundos son aquellos que requieren el respaldo del 33% de los miembros de una legislatura, pudiendo, así, promover una acción de inconstitucionalidad.

El análisis de la dimensión pasiva se refiere al conjunto de legislaturas que fueron impugnadas a través de acciones de inconstitucionalidad durante el decenio 1995-2004. Particularmente, se expone cómo los diferentes grados de fragmentación política inciden en

que las legislaturas sean demandas.

En este sentido, se argumenta que el incremento de las legislaturas de gobierno dividido con mayoría (GDCM) y, especialmente, las legislaturas con gobierno dividido sin mayoría (GDSM), son un factor que interviene en el proceso de judicialización.

Por lo tanto, se considera a la fragmentación como variable independiente; mientras que a la judicialización como variable dependiente. No obstante, a pesar de argüir que la fragmentación guarda una relación la judicialización, se expone que los efectos de la primera encuentran un límite cuando ésta se da en altos grados.

En suma, el estudio de la judicialización de la política legislativa en México, posible gracias a la creación de figura de acción de inconstitucionalidad por la reforma judicial de 1994, permite reconocer que el proceso de democratización vivido en el país, que condujo niveles incrementales de fragmentación política, afectó el nivel de actividad de la Suprema Corte de Justicia respecto de las decisiones legislativas. Ello significó una nueva forma de relación institucional entre los poderes judicial y legislativo.

3.1. Judicialización de la política legislativa y acciones de inconstitucionalidad

La judicialización de la política legislativa en México se materializa en el ejercicio de la facultad para presentar acciones de inconstitucionalidad de las leyes por parte de: a) las minorías legislativas que reúnan el 33% de los integrantes de la legislatura; las federales respecto de leyes de carácter federal, estando el Senado además facultado para demandar la inconstitucionalidad de los tratados internacionales; y las locales en leyes creadas por su propia legislatura; b) el Procurador General de la República respecto de leyes locales, federales y tratados internacionales. A partir de la reforma electoral de 1996 se dotó también a c) los partidos políticos con registro federal respecto de leyes electorales locales y federales, y los de registro local solamente en leyes electorales de su entidad.

La acción de inconstitucionalidad, por su carácter de mecanismo de control abstracto y concentrado de constitucionalidad, es especialmente importante para evaluar la relación entre el poder judicial y el poder legislativo dado que significa someter a la jurisdicción de la Suprema Corte las leyes, previamente conducidas por el proceso legislativo, y entonces

aprobadas por las legislaturas, en los que existen condiciones diferentes para la construcción de mayorías.

En la acción de inconstitucionalidad, a diferencia de la controversia constitucional, están involucrados el poder legislativo y el judicial; el primero por ser la instancia demandada, de la que emana el conflicto; mientras el segundo es la instancia última de resolución del conflicto constitucional.

En este sentido, se planteó en el capítulo primero que el objetivo de este trabajo es analizar si la fragmentación política está relacionada con la judicialización de la política legislativa; planteando como hipótesis que el grado de fragmentación de cada legislatura incide en el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, por parte de los actores políticos facultados para ello.

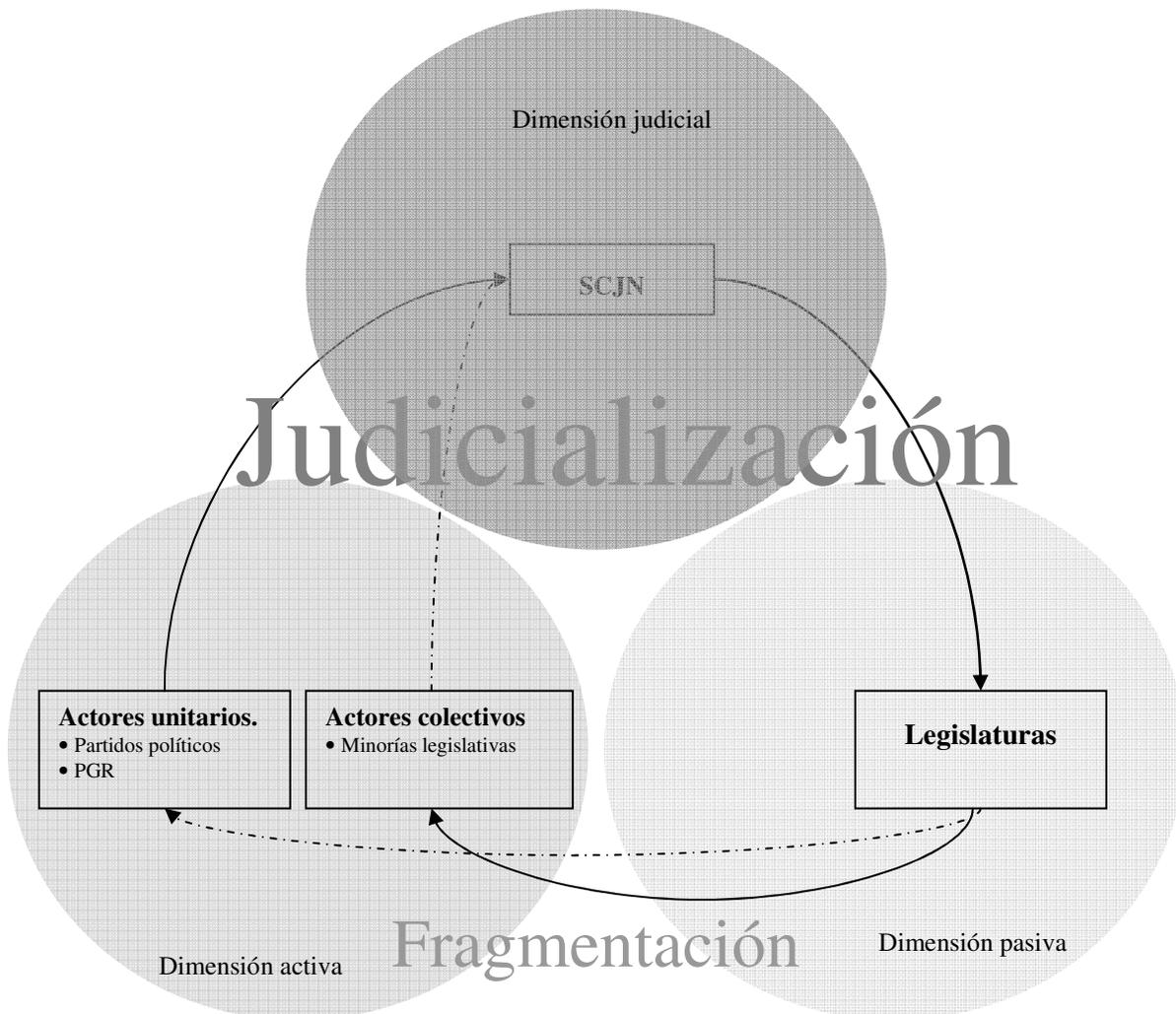
Para explicar el proceso de judicialización de la política legislativa en México, es fundamental recordar que ésta significa el tránsito de una situación en la que existe en cada legislatura una mayoría ganadora y una minoría perdedora una vez aprobada una ley (momento 1); hacia otro escenario en donde la minoría perdedora, el Procurador General de la República o los partidos políticos, solicitan la intervención de la Suprema Corte de Justicia, a través de una acción de inconstitucionalidad (momento 2)

De esta forma, según lo previsto por el artículo 105 constitucional, que regula las acciones de inconstitucionalidad, existen dos clases de actores que pueden promover acciones de inconstitucionalidad: 1) unitarios, cuyo poder de veto es estrictamente institucional, siendo éstos los partidos políticos y el Procurador General de la República; y 2) colectivos, siendo las minorías legislativas, cuyo veto institucional está condicionado por la composición de la legislatura, en tanto existe el mencionado umbral mínimo del 33% de los integrantes.

Tanto los actores colectivos, como los unitarios, se constituyen como la parte activa del conflicto, al ser quienes solicitan la intervención de la Suprema Corte de Justicia. También, en ambos casos, los actores promueven acciones de inconstitucionalidad contra las decisiones tomadas por las mayorías en las legislaturas; es decir, las legislaturas se constituyen como la parte demandada, y entonces, como la parte pasiva del conflicto. Por lo tanto, existen dos dimensiones en el conflicto: activa, referida a los quejosos y; pasiva, conformada por las

legislaturas demandadas. No obstante, existe una tercera dimensión, en la que la Suprema Corte de Justicia aparece como el actor encargado de dirimir el conflicto.

Esquema 3.1.
El proceso de judicialización de la política legislativa en México



El esquema 3.1 explica el proceso de la judicialización de la política legislativa en México, explicándose los dos sentidos que supone la judicialización de la política legislativa. Primeramente, los actores unitarios y colectivos (dimensión activa) demandan a las legislaturas (dimensión pasiva) ante la Suprema Corte de Justicia, por medio de acciones de inconstitucionalidad, argumentando la inconstitucionalidad de las leyes. Así, el primer sentido se refiere a cómo ingresa el conflicto a la Suprema Corte de Justicia.

En segundo lugar, la Suprema Corte de Justicia (dimensión judicial) adquiere, a través del otorgamiento del control abstracto de inconstitucionalidad, un aumento en su capacidad de intervenir en las decisiones tomadas por los legislativos, estando en condiciones mayores de regular la actividad parlamentaria.

Si bien la judicialización se da en estos dos sentidos, la fragmentación política en las legislaturas es determinante para que los actores decidan involucrar a un tercero (la Suprema Corte) y convertir el conflicto legislativo en judicial.

En esta investigación se analizan la dimensión pasiva y la activa de la judicialización, con el propósito de conocer el nivel de actividad que tuvo la Suprema Corte de Justicia respecto del poder legislativo en México durante el periodo 1995-2004.

La dimensión judicial, vinculada a las sentencias y fallos de la Suprema Corte a favor de alguna de las partes, no es analizada en esta investigación. El motivo para centrarse en las dimensiones pasiva y activa se debe a que el objeto último de estudio del presente trabajo no es analizar la independencia judicial, ni los efectos que las sentencias y jurisprudencia producen; sino el impacto de la fragmentación política en el proceso de ingreso del conflicto a la Suprema Corte de Justicia.

Por lo tanto, a continuación se analizan las dos dimensiones mencionadas, para argumentar que la judicialización está relacionada con la fragmentación. La dimensión activa ofrecerá evidencia para mostrar que el ejercicio de las facultades para interponer acciones de inconstitucionalidad por parte de los actores facultados, se constituyó en un fenómeno de judicialización no antes vista en México, pues al dotar de un mecanismo para convertir las decisiones legislativas en conflictos judiciales, los actores facultados poseen incentivos para *judicializar* la política legislativa, con el objetivo de proteger sus intereses. Por su parte, la dimensión pasiva nos permitirá ver que el incremento de la fragmentación legislativa, asociada a una mayor dificultad en la construcción de mayorías, es un factor que interviene en la judicialización de la política legislativa.

3.2. Dimensión activa: clases y tipos de actores.

En el presente apartado se analiza la dimensión activa del conflicto para responder a la

pregunta ¿quiénes solicitan la intervención de la Suprema Corte de Justicia a través de acciones de inconstitucionalidad?

Como se expresó, el artículo 105 constitucional otorga a dos clases de actores la facultad de promover juicios de inconstitucionalidad de las leyes: unitarios y colectivos. Cada uno posee motivaciones diferentes para promover acciones de inconstitucionalidad sobre leyes.

A partir de ello, podemos entonces distinguir a su vez cinco tipos de actores facultados para promover acciones de inconstitucionalidad. En la clase de actores unitarios se ubican los 1) partidos políticos y 2) el Procurador General de la República; en tanto en la clase de actores colectivos se ubican 3) las minorías legislativas en legislaturas de gobierno unificado, 4) las minorías legislativas en legislaturas de gobierno dividido con mayoría y 5) las minorías legislativas en legislaturas de gobierno dividido sin mayoría.

Tabla 3.1

Acciones de inconstitucionalidad según tipo y clase de actor 1995-2004¹												
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total	%
<i>Partidos políticos</i>	0	6	6	7	11	31	23	18	7	11	120	55.56
<i>Procurador</i>	0	0	0	0	0	0	3	7	8	7	25	11.57
Subtotal Unitario	0	6	6	7	11	31	26	25	15	18	145	67.13
<i>Minoría en GU</i>	1	4	1	4	5	4	9	6	7	8	49	22.69
<i>Minoría en GDM</i>	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	3	1.39
<i>Minoría en GDSM</i>	0	0	2	1	0	4	2	4	3	3	19	8.80
Subtotal Colectivo	1	4	4	5	5	8	13	10	10	11	71	32.87
Total	1	10	10	12	16	39	39	35	25	29	216	100.00

Fuente: elaboración propia con datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de Lujambio (2000), y del Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C. (www.cidac.org).

Según lo muestra la tabla 3.1, el control de constitucionalidad respecto de leyes realizado por la Suprema Corte de Justicia, es esencialmente solicitado por actores unitarios (67.13%), mientras que los actores colectivos promueven menos acciones (32.87%). Sin embargo,

¹ Entre 1995 y 2004 fueron promovidas seis acciones de inconstitucionalidad por actores notoriamente no facultados para ello, por lo cual fueron desechadas. Estos actores fueron: el gobernador del estado de Puebla (expediente 25/1997), el gobernador de Chihuahua (expediente 07/1999), Alejandro Victoriano Pintos Romero (expediente 02/2000), Lucha Obrera A.C. (expediente 07/2001, Angélica Cruz Aragón y otros (expediente 08/2001), y el presidente municipal de Múzquiz, estado de Coahuila (expediente (12/2003). Por otra parte, el PRD presentó la acción de inconstitucionalidad 01/2004 contra una resolución del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, lo cual no está previsto por la constitución, dado que no es una ley creada por un asamblea legislativa.

respecto de éstos últimos se percibe una tendencia acerca de que las minorías legislativas recurran a la acción de inconstitucionalidad de las leyes.

3.2.1. Actores unitarios: partidos políticos y Procurador General de la República.

La característica común a los actores unitarios es que no requieren de un mínimo de representación para impugnar las leyes, y por lo tanto, poseen una mayor facilidad para convertir las decisiones legislativas en juicios constitucionales, al único jugador de veto requerido para ello.

El 67.13% de las acciones de inconstitucionalidad promovidas han sido presentadas por actores unitarios. En la tabla 3.2 se especifican los actores unitarios que iniciaron juicios de constitucionalidad de leyes, destacando en todos los casos la incidencia que existe en la materia por parte de los partidos políticos con una representación menor en las asambleas legislativas.

Tabla 3.2

Acciones de inconstitucionalidad promovidas por actores unitarios 1995-2004											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Procurador General de la República	0	0	0	0	0	0	3	7	8	7	25
Partido de la Revolución Democrática	-	2	3	5	1	1	3	5	3	3	25
Partido Convergencia por la Democracia	-	0	0	0	1	4	6	3	0	4	18
Partido Acción Nacional	-	2	0	2	1	4	1	4	1	2	17
Partido del Trabajo	-	0	1	0	2	4	3	3	1	2	16
Partido Alianza Social	-	0	0	0	1	5	5	0	1	0	12
Partido de la Sociedad Nacionalista	-	0	0	0	0	6	3	0	1	0	10
Partido Verde Ecologista de México	-	1	0	0	1	5	2	0	0	0	9
Partido Revolucionario Institucional	-	0	1	0	2	0	0	1	0	0	4
Partido Asociación por la Democracia Colimense	-	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	-	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Partido del Centro Democrático	-	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Partido Foro Democrático	-	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
APN Movimiento de Organización Ciudadana	-	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Partido Civilista Morelense	-	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Partido Conciencia Popular (SLP)	-	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Partido del Comité de Defensa Popular (Chihuahua)	-	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Total	0	6	6	7	11	31	26	25	15	19	145

Fuente: elaboración propia con datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (www.scjn.gob.mx).

Los partidos políticos han promovido el 55.56% del total de 216 acciones de

inconstitucionalidad, lo cual explica el predominio de la conflictividad de las leyes electorales mostrada anteriormente, dado que este tipo de actor posee facultades solamente en esta materia. Si se entiende que los partidos políticos pueden promover acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, sin necesidad de coaligarse al interior de las asambleas legislativas, se explica que éstos tengan incentivos para impugnar a las legislaturas con el propósito de proteger sus intereses.

El Partido de la Revolución Democrática destaca como el partido que más ha impugnado leyes electorales, haciéndolo en 25 ocasiones; el PAN 17 veces y el PRI en solamente cuatro. Mientras que otros 13 partidos políticos² han presentado 74 acciones de inconstitucionalidad, lo cual respalda el argumento de que ante una representación marginal, los partidos encuentran en la acción de inconstitucionalidad un canal para convertir derrotas legislativas en potenciales triunfos judiciales.

Tabla 3.3.

Representación, mayorías legislativas y acciones de inconstitucionalidad presentadas por partidos políticos 1995-2004						
	Escaños ³	%	Mayoría absoluta ⁴	%	Acciones de Inconstitucionalidad	%
PRI	3086	48.49	79	85.87	4	3.33
PAN	1863	29.27	10	10.87	17	14.17
PRD	1063	16.70	3	3.26	25	20.83
Otros partidos	352	5.53	0	0.00	74	61.67
	6364	100.00	92	100.00	120	100.00

Fuente: elaboración propia con datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de Lujambio (2000), y del Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C. (www.cidac.org).

En la tabla 3.3 se compara la representación que tuvieron en las 132 legislaturas estudiadas,

² Estos son los partidos: Partido Convergencia por la Democracia, Partido del Trabajo, Partido Alianza Social, Partido de la Sociedad Nacionalista, Partido Verde Ecologista de México, Asociación por la Democracia Colimense, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido Foro Democrático, Partido del Centro Democrático, Partido Conciencia Popular (SLP), Comité de Defensa Popular de Chihuahua, Partido Civilista Morelense.

³ En esta categoría se sumaron los escaños de cada una de las 132 legislaturas que dieron el total; agregándose también las curules del PRI, PRD y PAN, así como sumándose en una categoría el resto de los partidos políticos. En las 132 legislaturas analizadas, el total de escaños fue de 6364.

⁴ En las 132 legislaturas analizadas, existió mayoría en 92 ocasiones, mientras que en 40 casos no fue así. En esta categoría se suman las 73 legislaturas en las que el PRI tuvo gobierno unificado, con las 6 en las que tuvo gobierno dividido con mayoría. Respecto del PAN y el PRD es fundamental hacer notar que siempre que consiguieron la mayoría en una legislatura, consiguieron controlar también el ejecutivo. Por lo tanto todas las legislaturas de mayoría entran en la categoría gobierno unificado.

en el periodo 1995-2004, del PRI, el PAN y el PRD, agrupándose también el resto de los partidos en una sola categoría; con el número de acciones de inconstitucionalidad. Los datos muestran que el PRI, al ser el partido con mayor representación, teniendo la mayoría absoluta en el 85.87% de las legislaturas en las que un partido la consiguió, no tuvo motivos para impugnar como partido las leyes, dado que éstas fueron decisiones tomadas por las bancadas de mayoría de este partido. Por su parte, el PAN consiguió mayoría en 10 legislaturas, además de tener una representación total del 29.27%, en el total de las legislaturas, lo cual lo llevó a ser un partido con incentivos para impugnar la constitucionalidad de las leyes en 17 ocasiones, pero no en el grado del PRD, que con sólo el 16.7% del total de escaños y mayoría en tres legislaturas promovió una de cada cinco acciones de inconstitucionalidad presentadas por partidos políticos. Resalta entonces que los partidos con representación marginal hayan iniciado el 61.67% de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por partidos. Lo cual muestra que los partidos con menor representación ven en la acción de inconstitucionalidad como un mecanismo para proteger sus intereses.

De esta forma, la reforma electoral de 1996 que estableció a los partidos políticos como actores facultados para promover acciones de inconstitucionalidad, agregándose a lo dispuesto por la reforma judicial de 1994, que sólo incluyó al Procurador General de la República y a las minorías legislativas, se constituyó como un catalizador para la judicialización de la política legislativa.

Respecto del Procurador General de la República, resalta que durante el sexenio de Ernesto Zedillo este tipo de actor no haya recurrido a la acción de inconstitucionalidad para impugnar leyes. Esto podría explicarlo el hecho de la Procuraduría General de la República depende, en algún grado, del ejecutivo- y que puede encontrar en el poder de veto un mecanismo más eficaz para detener las decisiones legislativas el cual, sin embargo, puede resultar también demasiado *tosco* en algunos contextos.

Así, dado que en el sexenio del presidente Fox el Partido Acción Nacional no poseyó, en la legislatura LIX federal, la tercera parte del cuerpo legislativo, que es el mínimo para impedir que el legislativo supere el veto presidencial, el ejecutivo vio en la acción de inconstitucionalidad un mecanismo para oponerse leyes generadas por las asambleas.

De las 25 acciones promovidas por el Procurador General de la República seis de ellas demandaron la constitucionalidad de leyes federales, impugnando entonces las legislaturas federales. De estas seis, cuatro de ellas se refirieron a leyes en materia fiscal (08/2003, 09/2003, 10/2003 y 08/2004), una a asuntos referentes a las fuerzas armadas (16/2003), y otra más relacionada a la Ley de los Derechos de la Personas Adultas Mayores (14/2004).

En estos seis casos de leyes federales, como en los 19 restantes, es evidente que el Procurador General de la República ejerció su facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad para demandar leyes aprobadas por legislaturas en las que el Partido Acción Nacional, que controla el ejecutivo federal, no tuvo mayoría⁵. Así, 9 de las mencionadas 25 acciones demandaron legislaturas de gobierno unificado del PRI, una legislatura de gobierno unificado del PRD, y 15 de gobierno dividido sin mayoría. Lo anterior muestra que el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad por parte del Procurador tuvo propósitos políticos.

Por otro lado, es fundamental destacar que durante el periodo estudiado, el Senado de la República no presentó ninguna acción de inconstitucionalidad contra leyes ni tratados internacionales.

Como se observó, la judicialización es producto del ejercicio de las facultades otorgadas a actores políticos que encuentran en la acción de inconstitucionalidad un mecanismo para proteger sus intereses, que antes no disponían.

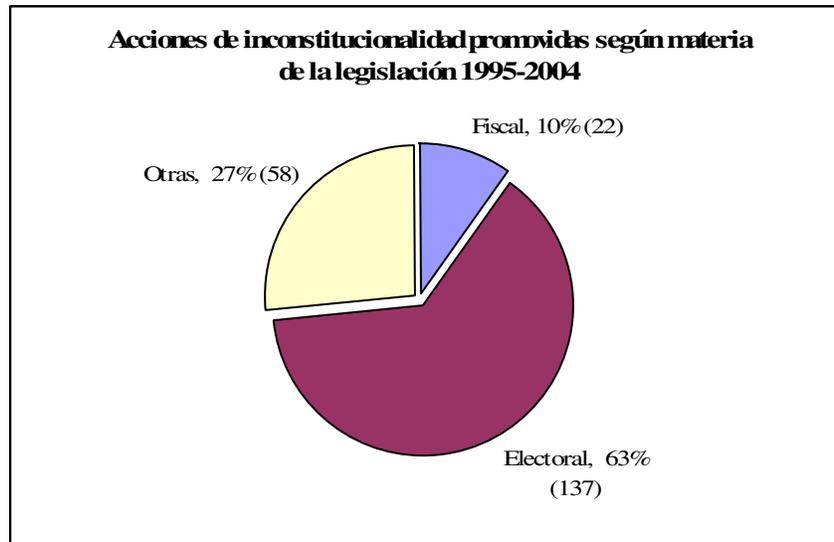
En particular, si entendemos que los partidos políticos poseen dos vías para impugnar las leyes, una en como partidos en materia electoral, y otra como minorías legislativas, al no tener la representación equivalente al 33% que establece la constitución para las minorías legislativas, los partidos políticos recurren a su condición de actor. Ello quiere decir, que la composición de las legislaturas, con los diferentes grados de fragmentación que involucran, incide en el nivel de actividad de la Suprema Corte de Justicia.

Entre 1995 y 2004 los actores facultados para promover acciones de inconstitucionalidad,

⁵ Las legislaturas demandas por el Procurador General de la República fueron: Quintana Roo IX, Chihuahua LIX, DF II y III, Congreso Federal LVIII y LXIX, San Luis Potosí LVI, Quintana Roo X, Chihuahua LX, Coahuila LVI, Yucatán LVI, Estado de México LV, Hidalgo LVIII, Tlaxcala LVIII, Nuevo León LXX, y Chiapas LXII.

iniciaron 216 juicios para impugnar leyes creadas por los congresos. En este sentido, según lo muestra la gráfica 3.1, se observa un predominio de la impugnación de las leyes electorales, sobre el resto de las materias posibles, lo cual es resultado del ejercicio que los partidos políticos hacen de su facultad.

Gráfica 3.1.



Fuente: elaboración propia con datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (www.scjn.gob.mx).

Así, puede afirmarse que el control de constitucionalidad de las leyes en México se realiza predominantemente en materia electoral. Lo cual se debe fundamentalmente a que los partidos que pretenden revertir las leyes emanadas de asambleas legislativas, con mayoría del PRI, buscan proteger sus intereses en cuestiones estrictamente electorales. Esto, para los partidos políticos con apoyo ciudadano marginal, les permite tener un poder de veto que no detentan por su representación en las asambleas legislativas.

3.2.2. Actores colectivos: las minorías legislativas.

En las acciones promovidas por las minorías legislativas, como actor colectivo, se observa el grado de conflictividad de los congresos, puesto que una minoría interponga una acción de inconstitucionalidad significa que integrantes de la asamblea que generó una nueva legislación, busquen a través de un juicio constitucional, invalidar la decisión de la mayoría.

Las minorías legislativas promovieron, como lo muestra la tabla 3.1, 71 acciones de inconstitucionalidad, equivalentes al 32.87% del total. De este total (71), 49 fueron presentadas por minorías en legislaturas de gobierno unificado; 3 en gobierno dividido con mayoría y 19 en legislaturas de gobierno dividido sin mayoría. Así, a primera vista pareciera que el grado de fragmentación no es un factor que incida en la dimensión activa de la judicialización de la política legislativa.

De las 132 legislaturas que existieron en el periodo entre 1995 y 2004, en 43 se reunió el 33% de sus integrantes para impugnar la decisión de la mayoría. De estas 43 legislaturas, en 25 el PRI tuvo mayoría legislativa (22 de gobierno unificado y 3 de gobierno dividido con mayoría), lo cual indica que las minorías demandaron leyes aprobadas por las mayorías del PRI. Lo anterior ocurrió también para 4 legislaturas con mayoría panista y 2 con mayoría del PRD; mientras que fueron 12 las legislaturas impugnadas de gobierno dividido sin mayoría.

Tabla 3.4

Legislaturas y acciones de inconstitucionalidad según minorías legislativas 1995-2004							
Tipo de legislatura	Legislaturas impugnadas	Total tipo legislatura	%	AI minorías	AI promedio	CMI promedio	NEPL promedio
<i>Minoría contra GU PRI</i>	22	73	30.14	33	1.50	1.76	2.366
<i>Minoría contra GU PAN</i>	4	10	40.00	9	2.25	1	2.204
<i>Minoría contra GU PRD</i>	2	3	66.67	7	3.50	2	2.56
Minoría contra GU total	28	86	32.56	50	1.79	1.66	2.357
Minoría en GDCM(PRI)	3	6	50.00	3	1.00	2	2.457
GDSM	12	40	30.00	18	1.50	1.25	2.782

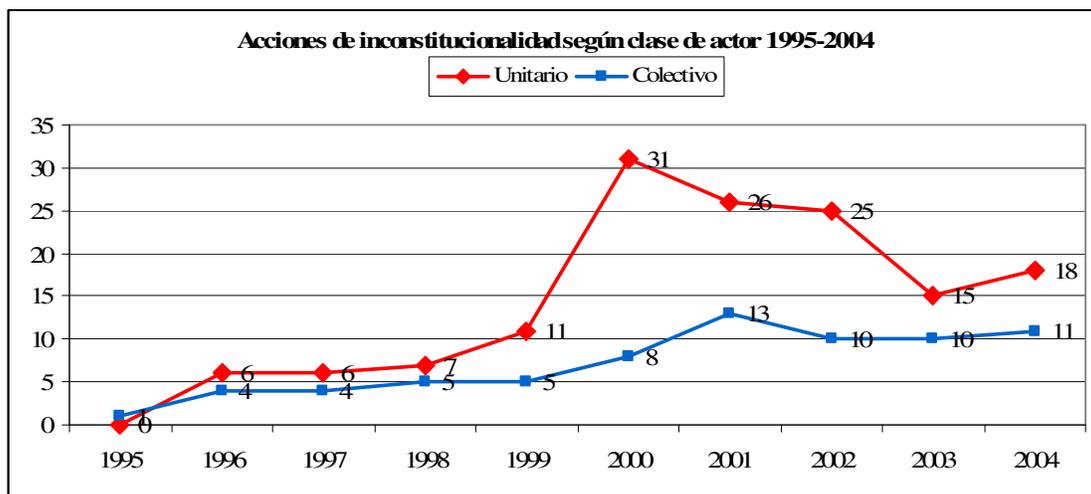
Fuente: elaboración propia con datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de Lujambio (2000), y del Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C. (www.cidac.org).

Al analizar las 43 legislaturas a partir de su tipo, ponderándolas con el total de cada tipo –el número de legislaturas impugnadas por minorías legislativas, como porcentaje del total de legislaturas de cada tipo- resalta que 30.14% de las 73 legislaturas de gobierno unificado del PRI fueron impugnadas por minorías de partidos diferentes a éste. De las 10 legislaturas de gobierno unificado del PAN esto ocurrió en 4 ocasiones; en tanto que de las 3 asambleas en las que el PRD tuvo mayoría, en 2 casos la minoría decidió impugnar leyes emanadas de esas asambleas. Por su parte, de las 12 legislaturas con gobierno dividido sin mayoría impugnadas

son equivalentes al 30% del total del tipo. Lo anterior nos indica que existe un grado mayor de incidencia de recursos de impugnación en las legislaturas no controladas por el PRI, así como en las que no existió mayoría de partido alguno (GDSM). Esto lo confirma el promedio de acciones de inconstitucionalidad presentadas en cada tipo de legislatura, siendo para las de gobierno unificado del PRI 1.50, las del PAN 2.25, las perredistas 3.50, y las de gobierno dividido sin mayoría 1.50.

Los datos muestran que las minorías legislativas en gobiernos divididos tienen menos posibilidades de impugnar a las mayorías legislativas, dado que necesitan reunir el 33% de los integrantes; es decir, al estar los jugadores de veto condicionados a la conformación de una coalición, que éstos tienen diferentes incentivos para unirse y solicitar la intervención del poder judicial. No obstante ello, no significa que la fragmentación política no tenga repercusiones en la judicialización, muestra únicamente que la judicialización en la dimensión activa es predominantemente realizada por actores unitarios, lo cual no toma en cuenta la composición de las legislaturas demandadas –dimensión pasiva- y que es lo que puede explicar por qué los actores utilizaron el cauce unitario, y no el colectivo. La fragmentación de las legislaturas condiciona el que los actores demanden, debido a las divergencias en los grados de conflictividad para que las asambleas hayan resuelto aprobar una legislación.

Gráfica 3.2.



Fuente: elaboración propia con datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de Lujambio (2000), y del Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C. (www.cidac.org).

En la gráfica 3.2 puede verse el desarrollo de las acciones de inconstitucionalidad según la clase de actor que las promueve, resaltando que la judicialización de la política legislativa se

debió principalmente a que los actores unitarios pusieron en práctica sus facultades. Sin embargo, es importante resaltar que, en los últimos cuatro años, la mayor parte de las acciones de inconstitucionalidad presentadas por actores unitarios se debieron al Procurador General de la República.

En resumen, al analizar a los actores que de manera activa promueven acciones de inconstitucionalidad, se ha ofrecido evidencia de que el proceso de judicialización tuvo como condición necesaria el otorgamiento a los actores políticos de un mecanismo potencial para impugnar las decisiones legislativas. Estos actores, al resultar afectados, ponen en práctica sus facultades, como partidos políticos, o a través de su carácter de minorías legislativas.

3.3. Dimensión pasiva: los tipos de legislaturas impugnadas.

El estudio de la dimensión activa de la judicialización da ocasión de estudiar las diferentes condiciones en que el pluralismo político en los congresos determinó un incremento en el nivel de actividad de la Suprema Corte de Justicia. En consecuencia, en este apartado se pretende responder las preguntas: ¿qué legislaturas son impugnadas? y ¿cuáles son los niveles de fragmentación en éstas?

Entre 1995 y 2004 fueron promovidas un total de 216 acciones de inconstitucionalidad por los actores facultados para ello⁶, de éstas 154 se realizaron para impugnar decisiones en las que había mayoría de un solo partido. Entre éstas, las legislaturas de gobierno unificado del PRI fueron demandas en 11 ocasiones; las de gobierno unificado del PAN en 27 y las del PRD en 12 ocasiones. Por su parte, las legislaturas en donde existió gobierno dividido con mayoría – como se dijo toda esta categoría de filiación priista- fueron impugnadas en 4 ocasiones; mientras que en las de gobierno dividido sin mayoría en 62 veces.

Como estos datos muestran, existe un predominio de las demandas contra las legislaturas en las que el PRI poseía la mayoría absoluta del cuerpo legislativo, especialmente durante los primeros cinco años analizados. Ello resulta natural, dado que hasta 1999 este partido

⁶ En la tabla 3.1 se muestra que siete acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por actores no facultados para ello, por lo cual no se toman en cuenta.

controlaba 17 de las 33 legislaturas existentes en aquel año, tanto a nivel federal como estatal.

Tabla 3.5.

Acciones de inconstitucionalidad según tipo de legislatura impugnada 1995-2004											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
<i>GU PRI</i>	1	10	4	6	7	16	24	20	13	10	111
<i>GU PAN</i>	0	0	2	2	3	10	7	3	0	0	27
<i>GU PRD</i>	0		0	1	2	0	0	0	1	8	12
GU total	1	10	6	9	12	26	31	23	14	18	150
GDSM (PRI)	0	0	2	0	0	0	2	0	0	0	4
GDSM	0	0	2	3	4	13	6	12	11	11	62
Total	1	10	10	12	16	39	39	35	25	29	216

Fuente: elaboración propia con datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de Lujambio (2000), y del Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C. (www.cidac.org).

Así, es posible manifestar que los partidos de oposición, emplearon el recurso de acción de inconstitucionalidad como mecanismo para contrarrestar las decisiones tomadas por un partido dominante; ello, ante la imposibilidad de tener otro medio de veto a las leyes creadas por el partido mayoritario. En este sentido, es perceptible a partir de 2000 de un incremento en el número de acciones de inconstitucionalidad en legislaturas de gobierno dividido sin mayoría, resultado también del proceso de democratización vivido en México durante la última década.

De las 132 legislaturas estudiadas, 73 resultaron demandas por acciones de inconstitucionalidad. A su vez, 43 de estas 73 legislaturas fueron demandadas por minorías legislativas, y 29 solamente por actores unitarios. Al analizarlas por separado, nombrando a las primeras como activas, y a las segundas como pasivas, contrastándolas con su nivel de fragmentación es visible que mientras las activas recibieron un 3.67 de acciones de inconstitucionalidad en promedio, las pasivas (aquellas que fueron demandadas solo por actores unitarios), recibieron 1.93 demandas de inconstitucionalidad.

Si a ello sumamos que el promedio de partidos para constituir una Coalición Mínima de Impugnación (CMI), es superior en las pasivas, lo cual significa que se necesitan más partidos coaligados para demandar a la legislatura en calidad de minoría legislativa, podemos ver como los actores políticos tendieron a demandar a través de su condición de partidos, dejando de lado los actores colectivos.

A partir de lo anterior, se puede manifestar que la fragmentación legislativa se convierte en un

factor potencial para la judicialización, cuando esta se conjuga con un número bajo en la Coalición Mínima de Impugnación (CMI).

Tabla 3.6

Legislaturas y acciones de inconstitucionalidad según tipo de legislaturas 1995-2004										
Activas						Pasivas				
Tipo de legislatura	No. legislaturas	No. AI	AI promedio	CMI promedio	NEPL promedio	No. Legislaturas	No. AI	AI promedio	CMI promedio	NEPL promedio
<i>GU PAN</i>	4	24	6.00	1.00	2.204	2	3	1.50	2.00	2.126
<i>GU PRD</i>	2	11	5.50	2.00	2.560	1	1	1.00	2.00	2.632
<i>GU PRI</i>	22	71	3.23	1.76	2.366	18	40	2.22	2.00	2.281
GU TOTAL	28	106	3.79	1.67	2.357	21	44	2.10	2.00	2.283
GD CM (PRI)	3	4	1.33	2	2.457	0	0	-	-	-
GD SM	12	48	4.00	1.25	2.782	9	14	1.56	1.67	3.308
Total general	43	158	3.67	1.56	2.482	30	58	1.93	1.90	2.590

Fuente: elaboración propia con datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de Lujambio (2000), y del Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C. (www.cidac.org).

Los partidos políticos, en las legislaturas de gobierno dividido sin mayoría, requieren construir una coalición para la aprobación de leyes y; en caso de pretender impugnarlas necesitan, cuando el número de CMI es superior a 1 el construir una segunda coalición; el presentar una acción de inconstitucionalidad implica dos procesos de negociación complejos, existiendo entonces mayores dificultades para iniciar juicios de constitucionalidad de las leyes. No obstante, cuando la legislación no es de materia electoral existen mayores incentivos, dado que los partidos no pueden utilizar su calidad de actor unitario. En legislaturas de mayoría, los partidos de oposición tendrán mayores incentivos, dado que la única forma que tienen para intentar revertir la decisión de la mayoría es demandándola por medio de un acción de inconstitucionalidad.

Por su parte, analizar las acciones de inconstitucionalidad y las legislaturas en función de la entidad federativa a las que estas últimas pertenecen, e incluyendo a las cuatro legislaturas de la Cámara de Diputados, resalta que a las cuatro legislaturas federales resultaron demandadas por acciones de inconstitucionalidad. Situación que ocurrió también en el Distrito Federal. Esto contrasta, con los casos de Guerrero y Puebla, en los que no fue presentado ningún juicio de constitucionalidad para las leyes que crean sus congresos.

Tabla 3.7.

Acciones de inconstitucionalidad y legislaturas impugnadas según entidad federativa y nivel federal (1995-2004)			
	Legislaturas impugnadas	No. AI	AI promedio
Aguascalientes	3	21	7.00
C. Diputados	4	21	5.25
Morelos	2	10	5.00
Tabasco	1	5	5.00
Chiapas	3	14	4.67
Michoacán	2	8	4.00
Distrito Federal	4	15	3.75
Yucatán	3	11	3.67
Veracruz	2	7	3.50
Chihuahua	3	10	3.33
Colima	3	10	3.33
Quintana Roo	3	10	3.33
México	3	9	3.00
Jalisco	1	3	3.00
San Luis Potosí	2	6	3.00
Nuevo León	3	8	2.67
Hidalgo	2	5	2.50
Durango	2	4	2.00
Oaxaca	1	2	2.00
Sonora	1	2	2.00
Coahuila	3	5	1.67
Baja California	2	3	1.50
Baja California Sur	2	3	1.50
Campeche	4	6	1.50
Querétaro	2	3	1.50
Zacatecas	2	3	1.50
Sinaloa	3	4	1.33
Tlaxcala	3	4	1.33
Guanajuato	1	1	1.00
Nayarit	1	1	1.00
Tamaulipas	2	2	1.00
Guerrero	0	0	0.00
Puebla	0	0	0.00
Total	73	216	2.96

Fuente: elaboración propia con datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de Lujambio (2000), y del Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C. (www.cidac.org).

Aunado a lo anterior, es perceptible que el nivel de intensidad del conflicto constitucional de las leyes es mayor en el estado de Aguascalientes, donde en promedio cada una de las cuatro legislaturas del periodo, recibieron 7 demandas. En la tabla 3.7 puede verse como el nivel de intensidad del conflicto (medido a través del promedio de acciones de inconstitucionalidad por legislatura), es diferente a la incidencia de acciones de inconstitucionalidad por

legislaturas. Si bien existen entidades en donde sus cuatro legislaturas fueron demandas, el conflicto constitucional no es muy intenso. Este es el caso de Campeche, en donde sus cuatro legislaturas fueron demandas, pero solamente en 1.5 promedio cada una. A diferencia de lo anterior, en Tabasco solo la legislatura VII (2001-2004) fue demanda, pero en cinco ocasiones.

3.4. Judicialización y fragmentación

Hasta ahora se ha expuesto qué actores demandan y qué legislaturas son demandadas. No obstante, hace falta determinar si existen límites para que la fragmentación conduzca a la judicialización, así como exponer el grado de impacto de la reforma judicial en el nivel de actividad de la Suprema Corte de Justicia.

Como se ha mostrado, la acción de inconstitucionalidad implicó: a) que los actores políticos tuvieran un mecanismo para demandar a las mayorías legislativas que crearon o modificaron leyes; b) que la Suprema Corte de Justicia se constituyera como la instancia que tiene la última palabra para respaldar o invalidar las leyes. De esta manera, el ejercicio de las facultades para impugnar leyes, a través de la creación de la acción de inconstitucionalidad por la reforma judicial, se constituyó como el propio proceso a través del cual la judicialización de la política ocurrió en la década 1995-2004.

Los actores unitarios, al tener un poder de veto institucional que no requiere ninguna otra condicionante política para presentar juicios sobre la constitucionalidad de leyes –los partidos políticos exclusivamente en leyes electorales-, se configuraron como los demandantes predominantes. Por su parte, las minorías legislativas vieron dificultado el ejercicio de su facultad ante la dificultad de reunir el 33% de los miembros de la legislatura, como lo establece el artículo 105 constitucional.

Como lo muestra la tabla siguiente, si se toma en cuenta el número total de legislaturas impugnadas por año, las legislaturas de gobierno dividido, con y sin mayoría (GDCM y GDSM), ocupan una proporción mayor. Mientras que en 1995 la única legislatura impugnada fue de gobierno unificado, a pesar de que existía casi un 10% de legislaturas de gobierno dividido. Esta situación para 1999 cambió ligeramente, pues las legislaturas de gobierno

unificado, que representaron el 57.58% del total de las legislaturas, resultaron ser 87.50% de las impugnadas. Para 2004, la proporción de legislaturas impugnadas de gobierno unificado fue muy similar a lo que ocurrió en todas las legislaturas de ese año, pues de las impugnadas fueron el 53.85%, y el 54.44% de las totales; en tanto que las legislaturas de gobierno dividido sin mayoría tuvieron una proporción del 42.42%, siendo las impugnadas un 46.15%.

Tabla 3.8.

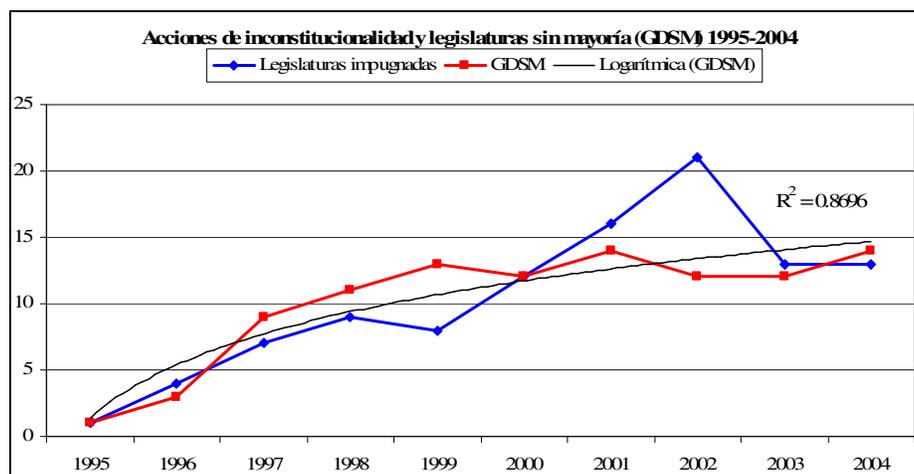
Legislaturas impugnadas y totales según tipo de legislaturas 1995-2004										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Legislaturas impugnadas										
Gobierno unificado	1	4	4	7	7	8	12	12	8	7
	100.00%	100.00%	57.14%	77.78%	87.50%	66.67%	75.00%	57.14%	61.54%	53.85%
GD con mayoría	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0
	0.00%	0.00%	14.29%	0.00%	0.00%	0.00%	12.50%	0.00%	0.00%	0.00%
GD sin mayoría	0	0	2	2	1	4	2	9	5	6
	0.00%	0.00%	28.57%	22.22%	12.50%	33.33%	12.50%	42.86%	38.46%	46.15%
Total	1	4	7	9	8	12	16	21	13	13
Total legislaturas	3.03%	12.12%	21.21%	27.27%	24.24%	36.36%	48.48%	63.64%	39.39%	39.39%
Todas las legislaturas										
Gobierno unificado	30	28	23	21	19	20	17	18	18	18
	90.91%	84.85%	69.70%	63.64%	57.58%	60.61%	51.52%	54.55%	54.55%	54.55%
GD mayoría	2	2	1	1	1	1	2	3	3	1
	6.061%	6.061%	3.030%	3.030%	3.030%	3.030%	6.061%	9.091%	9.091%	3.030%
GD sin mayoría	1	3	9	11	13	12	14	12	12	14
	3.03%	9.09%	27.27%	33.33%	39.39%	36.36%	42.42%	36.36%	36.36%	42.42%

Fuente: elaboración propia con datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de Lujambio (2000), y del Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C. (www.cidac.org).

Al existir en las legislaturas de gobierno dividido sin mayoría, aunque también en las de gobierno dividido de mayoría, condiciones más complejas para la aprobación de las leyes; conforme van generándose legislaturas de esta naturaleza, va también aumentando la proporción de éstas en el total de las legislaturas impugnadas.

Ahora bien, al tomar en cuenta a la fragmentación como variable independiente, medida a través del número total de legislaturas sin mayoría por año; y a la judicialización como variable dependiente, evaluada mediante el número total de legislaturas impugnadas por año; resalta que existe una importante relación entre la fragmentación que suponen las legislaturas

Gráfica 3.3.



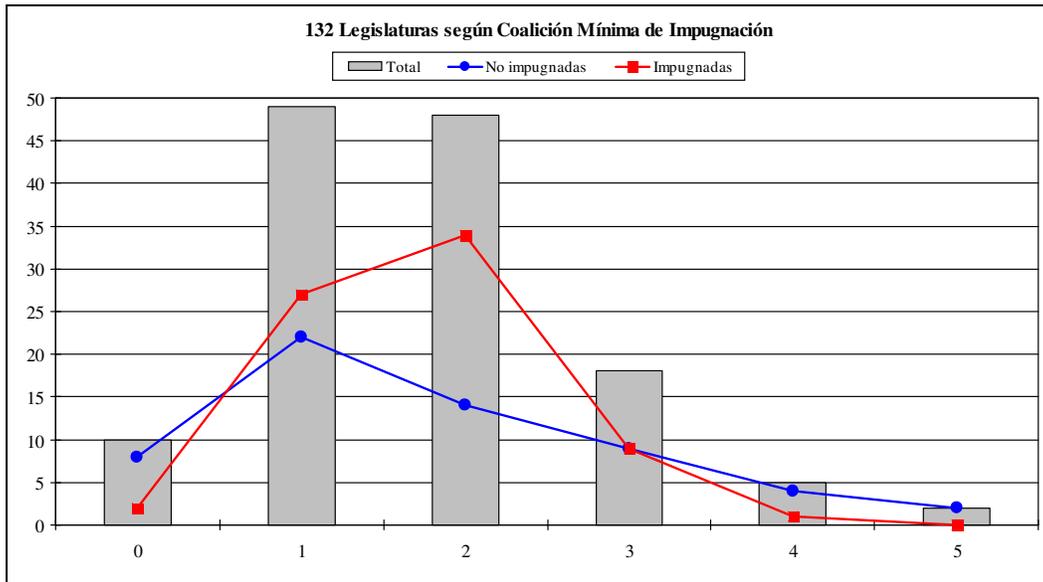
Fuente: elaboración propia con datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de Lujambio (2000), y del Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C. (www.cidac.org).

Si bien en la gráfica anterior se hace patente una relación entre el incremento en la fragmentación política (legislaturas sin mayoría) con la judicialización (legislaturas impugnadas), es fundamental considerar que los efectos potenciales de la fragmentación involucran ciertos límites. Para ello, la categoría mínima de impugnación (CMI) ofrece un indicador del nivel de fragmentación del poder de veto para presentar acciones de inconstitucionalidad, no un indicador de la fragmentación general de la legislatura.

En la gráfica 3.4 se observa que cuando el número de CMI es equivalente a cero solamente existen dos legislaturas impugnadas, debido a que prácticamente la posibilidad de impugnación se reduce a los actores unitarios, puesto que un solo partido debe alcanzar el requisito del 33%⁷. Cuando el número de CMI es 1 y 2 la -tendencia es que exista mayor judicialización. Al llegar la CMI a 3 y 4 solamente existe una legislatura impugnada en esos niveles de CMI. Cuando el CMI es de 5 no existe legislatura que reúna esta condición, ante la dificultad de que cinco partidos se coaliguen para promover una acción de inconstitucionalidad.

⁷ Es fundamental hacer notar que un CMI equivalente a cero implica que un partido posee una mayoría muy considerable, superior a dos terceras partes del total de los escaños de la asamblea. De esta forma, en la medida en que el número de CMI crece, aumenta también el número de partidos necesario para presentar acciones de inconstitucionalidad en calidad de minoría legislativa.

Gráfica 3.4.



Fuente: elaboración propia con datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de Lujambio (2000), y del Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C. (www.cidac.org).

Con base en lo anterior, es posible afirmar que, si bien existe una relación entre la fragmentación política y la judicialización; el impacto potencial de ésta se encuentra limitado cuando el poder de impugnación, en calidad de minorías legislativas se da en niveles altos, pues, como se manifestó antes, la impugnación de la ley supone la construcción de coalición equivalente al 33% de los integrantes de una legislatura, que significa un segundo proceso de negociación entre partidos, posterior al que generó la aprobación de la ley impugnada.

En suma, la reforma judicial de 1994, primero, y posteriormente la reforma electoral de 1996, generaron un mecanismo a través del cual los actores políticos, en calidad de partidos políticos, minorías o el propio Procurador General de la República, estuvieran en condiciones de impugnar la constitucionalidad de las leyes. El ejercicio de estas atribuciones por parte de los actores generó un proceso de judicialización de la política legislativa, materializado en los juicios sobre la constitucionalidad de las leyes, aumentando así el nivel de actividad de la Suprema Corte de Justicia. El incremento en la fragmentación política y los mayores niveles de conflictividad que éstos suponen, por su parte, incidieron en que ocurriera el mencionado ejercicio de las atribuciones en materia de acciones de inconstitucionalidad. Por ello, los mayores grados de fragmentación política, resultado del proceso de democratización, forman parte de los diferentes factores que hicieron posible la judicialización de la política legislativa.

Conclusiones

La judicialización de la política advierte el cada vez más importante papel que juegan las instituciones judiciales en los procesos políticos relacionados con la representación política de los ciudadanos. Por lo tanto implica, necesariamente, el comprenderla como un fenómeno que se da un contexto institucional, modificando las formas de relación tanto entre las instituciones del estado, como entre éstas y los actores políticos que buscan la protección de sus intereses.

En este apartado se plantean, primero, las conclusiones a las que llega esta investigación en función los objetivos de estudio. Posteriormente se exponen las implicaciones generales que las conclusiones tienen para los procesos políticos en México. Al final, se comentan algunas consideraciones para futuras investigaciones en la materia.

El objetivo general que se planteó esta investigación fue el conocer a los actores políticos que ejercieron su facultad de iniciar acciones de inconstitucionalidad y a las legislaturas que resultaron impugnadas por esta figura; para así poder examinar la relación entre la fragmentación política con los niveles de judicialización de la política legislativa.

La primera conclusión a la que llega esta investigación es que los actores unitarios -partidos políticos y Procurador General de la República- fueron los que predominantemente promovieron acciones de inconstitucionalidad; mientras que las minorías legislativas lo hacen con menor incidencia, en el periodo 1995-2004.

Entre estos actores unitarios, los partidos políticos, especialmente aquellos con una representación marginal en las legislaturas, encontraron en la acción de inconstitucionalidad un mecanismo poderoso para proteger sus intereses. Así, dado que los partidos en su calidad de actor unitario están condicionados impugnar leyes electorales, son precisamente las leyes en la materia las que principalmente son sometidas a la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Procurador General de la República ejerció su facultad a partir del sexenio de Vicente Fox, promoviendo acciones de inconstitucionalidad en todos los casos para impugnar leyes aprobadas por legislaturas en las que el Partido Acción Nacional no tuvo la mayoría de los

escaños. Lo anterior muestra un eminente uso político de esta figura, bajo el entendido de que el nombramiento del Procurador depende del ejecutivo y, aunque este es ratificado por el Senado, su desempeño está condicionado por la titularidad del ejecutivo.

Respecto de las minorías legislativas es fundamental hacer notar que, en su mayoría, las acciones de inconstitucionalidad promovidas por este tipo de actor impugnaron leyes aprobadas por legislaturas de gobierno unificado del PRI, debido a que este partido controló 73 de las 132 legislaturas que existieron en el periodo 1995-2004. Asimismo, resalta que el Senado de la República no haya promovido ninguna acción de inconstitucionalidad, lo cual indica que el conflicto al interior de esta asamblea no encuentra, al menos respecto de esta figura, cauces de resolución judiciales.

La judicialización de la política legislativa no se debe, en lo que a la dimensión activa se refieren, a demandas realizadas por minorías legislativas. Por lo tanto, la segunda conclusión del trabajo es que las minorías legislativas al estar condicionadas por el requisito del 33%, encuentran mayores dificultades para *judicializar* el conflicto legislativo.

En lo que se refiere a las legislaturas demandadas (dimensión pasiva del conflicto), resalta que hayan sido 73 las legislaturas impugnadas de las 132 estudiadas, lo cual permite reconocer los niveles incrementales de conflictividad al interior de los congresos locales y federal. Esto es perceptible cuando se considera la judicialización que se da como un proceso que ocurrió en el tiempo, resultando entonces niveles incrementales de legislaturas impugnadas entre 1995 y 2002, descendiendo en 2003 y 2004.

La acción de inconstitucionalidad fue ejercitada principalmente para demandar legislaturas de gobierno unificado, especialmente durante los primeros cinco años del periodo estudiado. El hecho de que el número de legislaturas de gobierno unificado haya sido superior al de las de los otros dos tipos permite concluir que las fuerzas políticas opositoras encuentran en esta figura un mecanismo poderoso de protección de sus intereses, ante la incapacidad de contrarrestar a las mayorías al interior de las legislaturas.

Las legislaturas de gobierno dividido, con y sin mayoría, por su parte, presentan una tendencia a ser cada vez más impugnadas. En lo anterior la fragmentación política juega un papel muy importante, que advierte que existe un vínculo entre el incremento en los grados de

fragmentación en las legislaturas y la judicialización de la política legislativa. Esta conclusión respalda el hecho de que existe una relación clara entre la creciente proporción de legislaturas con gobierno sin mayoría (GDSM), y el incremento en las legislaturas impugnadas.

Así, la hipótesis que planteó este trabajo resultó confirmada: los diferentes niveles de fragmentación política inciden en los niveles de la judicialización. No obstante, la conclusión más sobresaliente respecto de la fragmentación política es que el impacto potencial de ésta en la judicialización encuentra un límite cuando se da en niveles altos. Específicamente, cuando el poder de veto a través de acción de inconstitucionalidad requiere que uno, dos o tres partidos se coaliguen, es mayor la proporción de legislaturas impugnadas que las no impugnadas; en los casos en que hace falta que se constituya una coalición de impugnación con cuatro o más partidos, esta proporción se revierte, impactando la fragmentación política en sentido opuesto.

En lo que se refiere a las implicaciones que éstos resultados muestran para el sistema político mexicano es fundamental, primeramente, manifestar que la acción de inconstitucionalidad permite que el conflicto legislativo encuentre un cauce institucional para su resolución, conformando a la Suprema Corte de Justicia como el órgano encargado de atender las polémicas en torno a leyes. Sin la acción de inconstitucionalidad, los actores políticos, principalmente los partidos y sus representantes en las asambleas legislativas, no tendrían una instancia a la cual recurrir para impugnar nuevas legislaciones que consideren perjudiciales.

Sin embargo, a pesar de que la judicialización advierte la presencia de mecanismos de resolución de conflictos institucionales; hace posible reconocer que la fragmentación está afectando la actividad legislativa, de manera tal que la existencia de la acción de inconstitucionalidad podría provocar que tanto los partidos políticos cuya bancada consiga superar el requisito del 33%, como también las coaliciones estables, se vean menos incentivados a negociar la aprobación de las leyes, bajo el supuesto de que una derrota legislativa podría convertir en una victoria judicial.

Si tomamos en cuenta que la división de poderes supone que existan controles mutuos entre éstos, así como una separación de las funciones estatales; la judicialización de la política

legislativa advierte que la definición última respecto de las leyes de aplicación general son crecientemente definidas, al menos aquellas que resultaron impugnadas, por el poder judicial que no es responsables de crear leyes, cuyos funcionarios, además, no deben su mandato a la participación directa de los ciudadanos. La judicialización al concentrar las decisiones en el poder judicial, dejaría ver el potencial riesgo de que sean los jueces y no los representantes ciudadanos sean quienes potencialmente están ejerciendo funciones legislativas.

Un ejemplo de ello es la resolución de la acción de inconstitucionalidad 10/2000⁸, a través de la cual la minoría legislativa de II Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, impugnó las reformas realizadas por la Legislatura anterior (de gobierno unificado del PRD), tanto al Código Penal y como al Código de Procedimientos Penales, ambos del Distrito Federal. Respecto del primero, la modificación consistió en agregar la exención de la sanción del delito de aborto en aquellos casos en los que dos médicos especialistas consideraran que el producto presenta alteraciones genéticas o congénitas. En lo referente al Código de Procedimientos Penales, se incorporó el artículo 131bis, que otorgó al Ministerio Público la facultad de autorizar la interrupción del embarazo.

La resolución de la Suprema Corte de Justicia respecto de este asunto, que tuvo como ponente a la ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, suscitó una gran polémica al interior del pleno del máximo tribunal. Por una parte declaró la validez de la reforma al Código Penal, con una votación de siete a favor y cuatro en contra. En lo respectivo a la validez de la reforma al Código de Procedimientos Penales, la votación fue de 6 ministros por declarar la invalidez de la norma, y cinco a favor. Por lo tanto, dado que una declaración de invalidez requiere, según lo expuesto por el artículo 105 constitucional, de al menos ocho votos, ambas reformas fueron aplicadas.

No obstante, a pesar de que no se declaró la inconstitucionalidad de la ley, y que el pleno de

⁸ La acción de inconstitucionalidad 10/2000 ha sido uno de los asuntos más controvertidos para la Suprema Corte de Justicia, en el cual, como es evidente por la votación, se polarizaron las posiciones. Lo fue tanto, que respecto de la primer parte en resolución se formularon además del proyecto, un voto particular del Ministro Azuela en relación con la certeza jurídica, otro voto concurrente del ministro Gudiño Pelayo, y un voto de minoría de los ministros Aguirre Anguiano, Díaz Romero, Aguinaco Alemán y Ortiz Mayagoitia. Respecto del segundo elemento, se formularon: un voto de minoría de los ministros Castro y Castro, Gudiño Pelayo, Román Palacios y Silva Meza; un voto particular de la ministra Sánchez Cordero, un voto particular conjunto de Aguirre Anguiano, Azuela Güitron, Díaz Romero, Aguinaco Alemán y Ortiz Mayagoitia.

la Suprema Corte falló tanto a favor de la mayoría que realizó la reforma, como a favor de la minoría que la impugnó, la resolución de la Suprema Corte dejó sentado como precedente para futuros conflictos que a) existe vida en cualquier estadio del embarazo y b) que desde la concepción existe un sujeto de derechos protegido por la constitución; con lo cual se fortaleció la idea de aborto como delito, manifestando que cualquier interrupción del embarazo adquiere el carácter de muerte.

A pesar de los posibles riesgos que conlleva el que los jueces tengan ese potencial poder, tomando en cuenta que la judicialización encuentra un límite en la propia fragmentación política, es fundamental también concluir que en las características propias de las legislaturas existen condiciones que permiten atemperar el riesgo. Pues como se mostró el incremento en la fragmentación política de las legislaturas, al obligar a tomar de decisiones con mayor consenso, produce también una menor judicialización y, con ello, una menor actividad de la Suprema Corte de Justicia.

El presente estudio partió de concebir a la judicialización de la política como un fenómeno que no se refiere exclusivamente a las resoluciones de los tribunales y los factores que las influyen; sino planteó que el fenómeno de la judicialización involucra también el estudio de las motivaciones que encuentran los actores políticos para convertir los conflictos políticos en juicios constitucionales.

La judicialización no implica solamente una mayor capacidad de intervención de los tribunales en los procesos políticos; también significa una pérdida de la capacidad de las instituciones legislativas y ejecutivos de que sus decisiones sean efectivamente aplicadas. Por ello, las futuras investigaciones en la materia deben no sólo considerar la fragmentación política como un elemento que repercute en el grado de independencia de los jueces, sino también como un fenómeno que debilita el poder político de las instituciones representativas.

Al final, la judicialización de la política ofrece elementos para analizar la forma en se articula la representación política con el control de constitucionalidad y, así, evaluar el desempeño de los tribunales constitucionales en función de su eficacia para dirimir el conflicto político, lo cual es, en buena medida, la piedra angular de su legitimidad; dejando de lado las posiciones que entienden que los jueces constitucionales son la *encarnación* del derecho.

Conclusiones

La judicialización de la política advierte el cada vez más importante papel que juegan las instituciones judiciales en los procesos políticos relacionados con la representación política de los ciudadanos. Por lo tanto implica, necesariamente, el comprenderla como un fenómeno que se da un contexto institucional, modificando las formas de relación tanto entre las instituciones del estado, como entre éstas y los actores políticos que buscan la protección de sus intereses.

En este apartado se plantean, primero, las conclusiones a las que llega esta investigación en función los objetivos de estudio. Posteriormente se exponen las implicaciones generales que las conclusiones tienen para los procesos políticos en México. Al final, se comentan algunas consideraciones para futuras investigaciones en la materia.

El objetivo general que se planteó esta investigación fue el conocer a los actores políticos que ejercieron su facultad de iniciar acciones de inconstitucionalidad y a las legislaturas que resultaron impugnadas por esta figura; para así poder examinar la relación entre la fragmentación política con los niveles de judicialización de la política legislativa.

La primera conclusión a la que llega esta investigación es que los actores unitarios -partidos políticos y Procurador General de la República- fueron los que predominantemente promovieron acciones de inconstitucionalidad; mientras que las minorías legislativas lo hacen con menor incidencia, en el periodo 1995-2004.

Entre estos actores unitarios, los partidos políticos, especialmente aquellos con una representación marginal en las legislaturas, encontraron en la acción de inconstitucionalidad un mecanismo poderoso para proteger sus intereses. Así, dado que los partidos en su calidad de actor unitario están condicionados impugnar leyes electorales, son precisamente las leyes en la materia las que principalmente son sometidas a la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Procurador General de la República ejerció su facultad a partir del sexenio de Vicente Fox, promoviendo acciones de inconstitucionalidad en todos los casos para impugnar leyes aprobadas por legislaturas en las que el Partido Acción Nacional no tuvo la mayoría de los

escaños. Lo anterior muestra un eminente uso político de esta figura, bajo el entendido de que el nombramiento del Procurador depende del ejecutivo y, aunque este es ratificado por el Senado, su desempeño está condicionado por la titularidad del ejecutivo.

Respecto de las minorías legislativas es fundamental hacer notar que, en su mayoría, las acciones de inconstitucionalidad promovidas por este tipo de actor impugnaron leyes aprobadas por legislaturas de gobierno unificado del PRI, debido a que este partido controló 73 de las 132 legislaturas que existieron en el periodo 1995-2004. Asimismo, resalta que el Senado de la República no haya promovido ninguna acción de inconstitucionalidad, lo cual indica que el conflicto al interior de esta asamblea no encuentra, al menos respecto de esta figura, cauces de resolución judiciales.

La judicialización de la política legislativa no se debe, en lo que a la dimensión activa se refieren, a demandas realizadas por minorías legislativas. Por lo tanto, la segunda conclusión del trabajo es que las minorías legislativas al estar condicionadas por el requisito del 33%, encuentran mayores dificultades para *judicializar* el conflicto legislativo.

En lo que se refiere a las legislaturas demandadas (dimensión pasiva del conflicto), resalta que hayan sido 73 las legislaturas impugnadas de las 132 estudiadas, lo cual permite reconocer los niveles incrementales de conflictividad al interior de los congresos locales y federal. Esto es perceptible cuando se considera la judicialización que se da como un proceso que ocurrió en el tiempo, resultando entonces niveles incrementales de legislaturas impugnadas entre 1995 y 2002, descendiendo en 2003 y 2004.

La acción de inconstitucionalidad fue ejercitada principalmente para demandar legislaturas de gobierno unificado, especialmente durante los primeros cinco años del periodo estudiado. El hecho de que el número de legislaturas de gobierno unificado haya sido superior al de las de los otros dos tipos permite concluir que las fuerzas políticas opositoras encuentran en esta figura un mecanismo poderoso de protección de sus intereses, ante la incapacidad de contrarrestar a las mayorías al interior de las legislaturas.

Las legislaturas de gobierno dividido, con y sin mayoría, por su parte, presentan una tendencia a ser cada vez más impugnadas. En lo anterior la fragmentación política juega un papel muy importante, que advierte que existe un vínculo entre el incremento en los grados de

fragmentación en las legislaturas y la judicialización de la política legislativa. Esta conclusión respalda el hecho de que existe una relación clara entre la creciente proporción de legislaturas con gobierno sin mayoría (GDSM), y el incremento en las legislaturas impugnadas.

Así, la hipótesis que planteó este trabajo resultó confirmada: los diferentes niveles de fragmentación política inciden en los niveles de la judicialización. No obstante, la conclusión más sobresaliente respecto de la fragmentación política es que el impacto potencial de ésta en la judicialización encuentra un límite cuando se da en niveles altos. Específicamente, cuando el poder de veto a través de acción de inconstitucionalidad requiere que uno, dos o tres partidos se coaliguen, es mayor la proporción de legislaturas impugnadas que las no impugnadas; en los casos en que hace falta que se constituya una coalición de impugnación con cuatro o más partidos, esta proporción se revierte, impactando la fragmentación política en sentido opuesto.

En lo que se refiere a las implicaciones que éstos resultados muestran para el sistema político mexicano es fundamental, primeramente, manifestar que la acción de inconstitucionalidad permite que el conflicto legislativo encuentre un cauce institucional para su resolución, conformando a la Suprema Corte de Justicia como el órgano encargado de atender las polémicas en torno a leyes. Sin la acción de inconstitucionalidad, los actores políticos, principalmente los partidos y sus representantes en las asambleas legislativas, no tendrían una instancia a la cual recurrir para impugnar nuevas legislaciones que consideren perjudiciales.

Sin embargo, a pesar de que la judicialización advierte la presencia de mecanismos de resolución de conflictos institucionales; hace posible reconocer que la fragmentación está afectando la actividad legislativa, de manera tal que la existencia de la acción de inconstitucionalidad podría provocar que tanto los partidos políticos cuya bancada consiga superar el requisito del 33%, como también las coaliciones estables, se vean menos incentivados a negociar la aprobación de las leyes, bajo el supuesto de que una derrota legislativa podría convertir en una victoria judicial.

Si tomamos en cuenta que la división de poderes supone que existan controles mutuos entre éstos, así como una separación de las funciones estatales; la judicialización de la política

legislativa advierte que la definición última respecto de las leyes de aplicación general son crecientemente definidas, al menos aquellas que resultaron impugnadas, por el poder judicial que no es responsables de crear leyes, cuyos funcionarios, además, no deben su mandato a la participación directa de los ciudadanos. La judicialización al concentrar las decisiones en el poder judicial, dejaría ver el potencial riesgo de que sean los jueces y no los representantes ciudadanos sean quienes potencialmente están ejerciendo funciones legislativas.

Un ejemplo de ello es la resolución de la acción de inconstitucionalidad 10/2000¹, a través de la cual la minoría legislativa de II Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, impugnó las reformas realizadas por la Legislatura anterior (de gobierno unificado del PRD), tanto al Código Penal y como al Código de Procedimientos Penales, ambos del Distrito Federal. Respecto del primero, la modificación consistió en agregar la exención de la sanción del delito de aborto en aquellos casos en los que dos médicos especialistas consideraran que el producto presenta alteraciones genéticas o congénitas. En lo referente al Código de Procedimientos Penales, se incorporó el artículo 131bis, que otorgó al Ministerio Público la facultad de autorizar la interrupción del embarazo.

La resolución de la Suprema Corte de Justicia respecto de este asunto, que tuvo como ponente a la ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, suscitó una gran polémica al interior del pleno del máximo tribunal. Por una parte declaró la validez de la reforma al Código Penal, con una votación de siete a favor y cuatro en contra. En lo respectivo a la validez de la reforma al Código de Procedimientos Penales, la votación fue de 6 ministros por declarar la invalidez de la norma, y cinco a favor. Por lo tanto, dado que una declaración de invalidez requiere, según lo expuesto por el artículo 105 constitucional, de al menos ocho votos, ambas reformas fueron aplicadas.

No obstante, a pesar de que no se declaró la inconstitucionalidad de la ley, y que el pleno de

¹ La acción de inconstitucionalidad 10/2000 ha sido uno de los asuntos más controvertidos para la Suprema Corte de Justicia, en el cual, como es evidente por la votación, se polarizaron las posiciones. Lo fue tanto, que respecto de la primer parte en resolución se formularon además del proyecto, un voto particular del Ministro Azuela en relación con la certeza jurídica, otro voto concurrente del ministro Gudiño Pelayo, y un voto de minoría de los ministros Aguirre Anguiano, Díaz Romero, Aguinaco Alemán y Ortiz Mayagoitia. Respecto del segundo elemento, se formularon: un voto de minoría de los ministros Castro y Castro, Gudiño Pelayo, Román Palacios y Silva Meza; un voto particular de la ministra Sánchez Cordero, un voto particular conjunto de Aguirre Anguiano, Azuela Güitron, Díaz Romero, Aguinaco Alemán y Ortiz Mayagoitia.

la Suprema Corte falló tanto a favor de la mayoría que realizó la reforma, como a favor de la minoría que la impugnó, la resolución de la Suprema Corte dejó sentado como precedente para futuros conflictos que a) existe vida en cualquier estadio del embarazo y b) que desde la concepción existe un sujeto de derechos protegido por la constitución; con lo cual se fortaleció la idea de aborto como delito, manifestando que cualquier interrupción del embarazo adquiere el carácter de muerte.

A pesar de los posibles riesgos que conlleva el que los jueces tengan ese potencial poder, tomando en cuenta que la judicialización encuentra un límite en la propia fragmentación política, es fundamental también concluir que en las características propias de las legislaturas existen condiciones que permiten atemperar el riesgo. Pues como se mostró el incremento en la fragmentación política de las legislaturas, al obligar a tomar de decisiones con mayor consenso, produce también una menor judicialización y, con ello, una menor actividad de la Suprema Corte de Justicia.

El presente estudio partió de concebir a la judicialización de la política como un fenómeno que no se refiere exclusivamente a las resoluciones de los tribunales y los factores que las influyen; sino planteó que el fenómeno de la judicialización involucra también el estudio de las motivaciones que encuentran los actores políticos para convertir los conflictos políticos en juicios constitucionales.

La judicialización no implica solamente una mayor capacidad de intervención de los tribunales en los procesos políticos; también significa una pérdida de la capacidad de las instituciones legislativas y ejecutivas de que sus decisiones sean efectivamente aplicadas. Por ello, las futuras investigaciones en la materia deben no sólo considerar la fragmentación política como un elemento que repercute en el grado de independencia de los jueces, sino también como un fenómeno que debilita el poder político de las instituciones representativas.

Al final, la judicialización de la política ofrece elementos para analizar la forma en se articula la representación política con el control de constitucionalidad y, así, evaluar el desempeño de los tribunales constitucionales en función de su eficacia para dirimir el conflicto político, lo cual es, en buena medida, la piedra angular de su legitimidad; dejando de lado las posiciones que entienden que los jueces constitucionales son la *encarnación* del derecho.

Bibliografía

- Aguilar Camín, Héctor; Meyer, Lorenzo. 1998. *A la sombra de la Revolución Mexicana*. México: Cal y Arena.
- Almond, Gabriel. 1999. *Una disciplina segmentada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ansolabehere, Karina. 2003. *Los efectos de la justicia sobre el proceso político... Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (tesis para la obtención del grado de doctor en ciencias sociales con orientación en ciencias políticas).
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José. 2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Berruecos, Susana. 2004. "La Suprema Corte de Justicia en el contexto de un nuevo federalismo", Instituto Federal Electoral. *El poder judicial en la transición y consolidación democrática en México*. México: Instituto Federal Electoral.
- Bickel, Alexander. 1978. *The last dangerous branch*. Indianapolis: Bobs-Merril Educational Publishing.
- Burdeau, Georges. 1985. *Tratado de ciencia política*. Tomo II, Vol. 1. México: UNAM, 1985.
- Brage Camazano, Joaquín. 1998. *La acción de inconstitucionalidad*. México: UNAM, 1998.
- Casar, María Amparo. 2002a. "Executive-Legislative Relations: the Case of Mexico (1946-1997)", en Morgenstern, Scott; Nacif, Benito. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Casar, María Amparo. 2002b. "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en Elizondo Mayer-Serra, Carlos; Nacif, Benito (comps.). 2002. *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Casillas Ortega, Carlos Enrique. 2001. "Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia", en Instituto Federal Electoral. *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*. México: Instituto Federal Electoral.
- Centro de Investigación para el Desarrollo. *Datos sobre la composición de los congresos locales 1980-2005* (www.cidac.org).
- Cosío Villegas, Daniel. 1964. *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortiz.
- Cossío Díaz, José Ramón. 2002. *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*. México: Fontamara.

- Dahl, Robert. 1957 "Decision-making in a democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker." *Journal of Public Law* No. 6.
- _____. 1989. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Domingo, Pilar. 2004. "Judicialization of politics or politicization of the judiciary? Recent trends in Latin America", *Democratization*, Vol 11, No. 1. Londres: Frank Cass.
- Duverger, Maurice. 1957. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Eisenstadt, Todd. 2004. *Cortejando la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones electorales*. México: El Colegio de México.
- Elgie, Robert. 2001. "What is divided government?", en Elgie, Robert (ed.) *Divided government in comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos; Nacif, Benito (comps.). 2002. *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Elster, Jon y Slagstad, Rune (eds.), *Constitucionalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ely, John H. 1997. *Democracia y desconfianza. Una teoría del control constitucional*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Epstein, Lee; Knight, Jack; Shvetsova, Olga. 2001. "The role of constitutional courts in the establishment and maintenance of democratic systems of government", *Law and Society Review*, Vol.35, No. 1.
- Estados Unidos Mexicanos. 2005. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados.
- Estados Unidos Mexicanos. 2005. *Ley reglamentaria de las fracciones I y I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados.
- Ferejohn, John. 2002. "Judicializing politics, politicizing law". *Law and contemporary problems*, Vol. 65, no. 41.
- Ferejohn, John; Rosenbluth, Frances; Shipan, Charles. *Comparative judicial politics*. Mimeo.
- Ferejohn, John; Pasquino, Pascuale. *Constitucional adjudication: lessons from Europe*. Mimeo.
- Fiorina Morris. 1996. *Divided Government*. Boston: Ed. Allyn & Bacon.
- Fix Zamudio, Héctor; Cossío, José Ramón. 1996. *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gargarella, Roberto. 1996. *La justicia frente al gobierno*. Barcelona: Ariel, 1996.

- González Casanova, Pablo. 1967. *La democracia en México*. México: Ediciones Era.
- Guarnieri, Carlo; Pederzoli, Patricia. 1999. *Los jueces y la política*. Madrid: Taurus, 1999.
- Hamilton, Alexander; et al. 1957. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Habermas, Jurgen. 1998. *Facticidad y validez*. Valladolid, Ed. Trotta.
- Haggard Stephan y Mathew McCubbins. 2001. *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hernández Mendoza, César Alejandro. 2004. *Las controversias constitucionales y el federalismo mexicano. Las controversias de la federación contra estados y municipios 1994-2004*. México: UNAM (tesis para obtener el grado de maestro en Estudios Políticos y Sociales).
- Hirschl, Ran. 2004. *Towards Juristocracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Holmes, Stephen. 1999. “El precompromiso y la paradoja de la democracia” en Elster, Jon y Slagstad, Rune, *Constitucionalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Huerta Ochoa, Carla. 2001. *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. México: UNAM
- Inclán Oseguera, Silvia. 2004. *Judicial Reform and Democratization: Mexico in the 1990's*. Boston: Boston University (disertación para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política).
- Laakso, Markku; Taagepera, Rein. 1979. “The ‘Effective’ Number of Parties: A measure with application to West Europe”, *Comparative Political Studies*, Vol. 12, No. 1.
- Lijphart, Arend. 2000. *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.
- Linz, Juan. 1993. “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?”, en Linz, Juan; Valenzuela, Arturo. 1993. *La crisis del presidencialismo I*. Madrid: Alianza Editorial
- Lujambio, Alonso. 2000. *El poder compartido*. México: Océano.
- Lujambio, Alonso; Marván, Ignacio. 1997. “La formación de un sistema electoral ‘netamente mexicano’. La reforma de los ‘diputados de partido’ 1962-1963”, *Diálogo y Debate*, año 1, no. 1.
- Madison, James, 1957. *El Federalista no. 10*, en Alexander Hamilton, et al, *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1957.
- Magalhaes, Pedro. 2003. *The limits to judicialization: legislative politics and constitutional review in the Iberian democracies*. Columbus: The Ohio State University (disertación para obtener el grado de doctor en ciencia política).
- Magaloni, Beatriz; Sánchez, Arianna. 2001. “Empowering Courts as Constitutional Veto

Players: Presidential Delegation and the New Mexican Supreme Court”, ponencia preparada para *Annual Meeting of the American Political Science Association*.

Meyer, Lorenzo. 1988. “La debilidad histórica de la democracia mexicana” en Cordera, Rolando. Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (coords.). *México: el reclamo democrático*. México: Siglo XXI Editores.

Michels, Robert. 1996. *Partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.

Mishler, William; Sheehan, Reginald. 1993. “The Supreme Court as a Counter-majoritarian Institutions?. The impact of public opinion on Supreme Court Decision.” *The American Political Science Review* No. 87.

Molinar Horcasitas, Juan. 1991. “Counting the number of parties: An alternative index”, *The American Political Science Review*, Vol 85, no. 4.

Montesquieu, *El espíritu de las leyes*. México: Porrúa, 1987.

Nacif, Benito. 2002. “Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model”, en Morgenstern, Scott; Nacif, Benito. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Peters, Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa, 2003.

Rabell García, Enrique. 1997. “La inconstitucionalidad de leyes en México”, Varios autores. *La actualidad de la defensa de la constitución*. México: UNAM.

Rae, Douglas. 1967. *The political consequences of electoral Laws*. New Heaven: Yale University Press.

Reyes, Pablo Enrique. 2000. *La acción de inconstitucionalidad*. México: Oxford University Press.

Ríos Figueroa, Julio. 2004. “El surgimiento de un poder judicial efectivo en México: gobierno dividido y toma de decisiones en la Suprema Corte de Justicia, 1994-2002” en *El poder judicial en la transición y consolidación democrática en México*. México: Instituto Federal Electoral.

Rousseau, Jean Jacques. 1974. *El contrato social*. México: Porrúa.

Sartori, Giovanni. 1968. “Political Developmente and Political Engineering” en Albert Hirschman y John D. Montgomery (comps). *Public policy. An annual. XVII*. Cambridge: Harvard University Press, 1968.

_____ 1987. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Universidad.

_____ 1988. *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial.

Segal, Jeffrey y Spaeth, Harold. 1993. *The Supreme Court and the Attitudinal Model*. New

York: Cambridge University Press.

Shapiro, Martin. 1981. *Courts. A comparative and political analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

_____. 2002. "The success of judicial review and democracy" en Stone Sweet, Alec y Shapiro, Martin. *On law, judicialization and politics*. Oxford: Oxford University Press.

Shugart, Mathew y Rein Taagepera. 1989. *Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems*. New Heaven Yale University Press.

Staton, Jeffrey K. 2004. *When judges go public: the selective promotion of case results on the Mexican Supreme Court*. Mimeo.

Stone Sweet, Alec. 2000. *Governing with judges*. New York: Cambridge University Press.

Stone Sweet, Alec y Shapiro, Martin. *On law, judicialization and politics*. Oxford: Oxford University Press.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2004. *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Resúmenes de las sesiones del pleno*. (www.scjn.gob.mx).

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Módulo de informes*. (www.scjn.gob.mx)

Tate, Neal; Vallinder, Torbjorn(eds.). 1995. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press.

Tsebelis, George. 2002. *Veto players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

Valdés, Leonardo. 2001. *Sistemas electorales y de partidos*. México: IFE (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática no. 7).

Varios autores. 1997. *La actualidad de la defensa de la constitución*. México: UNAM.

Weber, Max. 1984. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Whittington, Keith E. 2000. "Once more unto the breach: postbehavioralist approaches to judicial politics", *Law and Social Inquiry*, vol. 25, no. 2. Chicago: University of Chicago Press. pp. 601-634

-----2003. "Legislative sanctions and the strategic environment of judicial review", *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 1, No. 3.