

# SUPREMA CORTE Y SISTEMA POLÍTICO

FREDDY DOMÍNGUEZ NÁREZ\*

## INTRODUCCIÓN

Hasta la reforma judicial de 1994 que otorgó a la Suprema Corte facultades para el control constitucional, el gobierno, la oposición, y los estados de la federación no pensaban en recurrir a ella para dirimir conflictos electorales, sistémicos, políticos o de derechos humanos. La Suprema Corte era una figura decorativa del sistema político, y la impartición de justicia estaba supeditada al favoritismo del tráfico de influencias. En ese contexto, la Suprema Corte era una institución sometida al Poder Ejecutivo, y era impensable que pudiera resolver asuntos político constitucionales que estaban reservados sea al Presidente como una facultad metaconstitucional, sea al Congreso. La Constitución no era una referencia litigable sino un símbolo patrio del régimen, una fuente de legitimación de la formalidad democrática. Los instrumentos de lucha de la oposición eran las movilizaciones, las negociaciones con el Presidente, la creación de organizaciones populares y colectividades urbanas. Era una oposición “a cappella”, pues enfrentaba al régimen sin ningún marco jurídico que garantizara justicia electoral o protegiera los derechos políticos de los partidos y los ciudadanos.

A continuación analizaremos las implicaciones de la Suprema Corte en relación a la noción de razón pública y a la situación sistémica del régimen, específicamente de la división de poderes, que origina conflictos que le otorgan a la Suprema Corte un poder político y al mismo tiempo un escenario de vulnerabilidad frente al presidencialismo.

## SUPREMA CORTE Y RAZÓN PÚBLICA

Cuando la Suprema Corte adquiere facultades de control constitucional y el régimen autoritario conoce la alternancia presidencial en el 2000, el escenario cambió. Sobre todo porque en la presente década se sucedieron conflictos sistémicos e institucionales para los que la Constitución no tenía respuesta. Parte del fracaso de la discusión sobre la necesidad de una nueva Constitución se debió a que la Suprema Corte mediante la interpretación constitucional podía proteger la constitucionalidad de las leyes y dirimir controversias constitucionales. Es así como la Suprema Corte terminó siendo el árbitro de casi todos los conflictos importantes que se presentaron en el régimen en la presente década. Su poder de arbitraje hizo que la Corte se volviera un cuerpo colegiado para designar ganadores y perdedores en el sistema. Como la resolución de conflictos políticos pronto se vio correlacionada con fallos políticos, esto ha traído como consecuencia el descontento hacia las reglas del régimen y cuestionamientos a la Constitución. En la medi-

---

\* Investigador en el Centre de recherches interuniversitaires sur les champs culturels en Amérique latine (CRICCAL) de la Université de la Sorbonne-Nouvelle, Paris III. Es profesor investigador de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Es el representante del Cuerpo Académico « Derecho constitucional, instituciones y política mundial » UJAT-CA-223 de la Subsecretaría de Educación Superior. Ha publicado, entre otros libros, *Gouvernabilité et légitimation dans le régime autoritaire mexicain 1985-1995* (Presses universitaires du Septentrion), *Intemperies* (Fondo de Cultura Económica), *Historia natural del olvido* (UNAM). Es coautor de *Sociedad y procesos políticos e históricos* (SEP-UJAT), *Razón y sentido de la República* (SEP-UJAT), y *Laberintos de la Constitución* (Juridica & Law Press). Es editor de la revista *Políticas y constitucionalismo*.

da que los ministros de la Corte politizan sus fallos abren una brecha de deslegitimación de la justicia constitucional como garante de la democracia.

Recordemos que por un lado, la jurisdicción constitucional fortalecerá a un sistema democrática si el medio ambiente político, las instituciones, y los responsables del régimen actúan con voluntad democrática y sus dilemas estén impregnados de sentido democrático. Por otro lado, la jurisdicción constitucional se verá atrapada en el juego de intereses si el medio ambiente político, las instituciones y los responsables del régimen tienen la tentación autoritaria, y ambicionan la consolidación de enclaves autoritarios.

Cuando el gobierno y la oposición están a expensas de las decisiones de la Corte para determinar la supremacía de uno sobre otro en un conflicto determinado, con su consecuente capital de poder, la Corte se sitúa en un escenario fácil de vislumbrar. O se somete al poder presidencial voluntariamente para ganar más prebendas políticas y administrativas judiciales, o es cooptada con “proposiciones indecorosas” por parte del Presidente, que van desde el aumento de sueldo de los ministros hasta tráfico de influencias.

Cada grupo social, opositor o no al régimen, o élite política de la mayoría en el poder quiere instaurar su programa como lo constitucional dentro del Estado. La Constitución, como dice Cossío Díaz es

el ‘espacio’ en el que se pretende queden consignados los proyectos o reivindicaciones de la lucha que vivimos. En el afán, unos y otros mantienen la necesidad de llevar a cabo la incorporación de sus posiciones a la Constitución apelando a la reforma del Estado o convocando a un Congreso Constituyente. Con independencia de la viabilidad para que mediante uno u otro de esos procedimientos se logre que en la Constitución queden recogidas

las demandas o expectativas de los distintos grupos sociales.<sup>1</sup>

Esta apreciación aborda la cuestión de la intencionalidad de utilizar la razón pública para darle supremacía a la razón privada, como lo ha señalado Rawls.<sup>2</sup> Pero faltaría desarrollar cómo cada grupo de presión, élite política, u organizaciones independientes buscan influir en procesos constitucionales que tienen que ver con el control constitucional y con la reforma constitucional. Es evidente que en México la vía ha sido la reforma del Estado en materia económica, y la reforma electoral, en materia política. Para que la reforma del Estado pueda establecerse como tal es necesario que el grupo o élite política que la pretende asuma el poder. Igualmente, en relación al contenido de la reforma y los términos o alcances de la misma, es preciso que un grupo o élite domine el Congreso y la presidencia de la República. El Congreso por sí mismo puede impulsar una reforma importante, como la del Senado en 1997 en cuestiones electorales. Pero otra cosa es impulsar una reforma para cambiar el tipo de régimen, que da lugar a debates más amplios y disímiles, y que no tendrían éxito sin el apoyo del Ejecutivo.

La importancia del análisis de los mecanismos de legitimación constitucionales y metaconstitucionales tiene que ver con el sentido del proceso a través del cual esas élites o grupos políticos llegan a tener el control de los centros de decisión. El pluralismo político ha llevado a cambiar la noción de constitucionalidad, pasando de una concepción limitada y estática según la cual la constitucionalidad se circunscribe a la Constitución y sus preceptos políticos, a la noción de que la Constitución no puede

1 Cossío Díaz, José Ramón, “Los supuestos de la Constitucionalidad”, en: Varios, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM/IIJ, 1999, p. 148 (435 p.)

Rawls, John, *Liberalismo político*, México, FCE, 1995, pp. 204-240 [359 p.]

2 Rawls, John, *Liberalismo político*, México, FCE, 1995, pp. 204-240 [359 p.]

“ser considerada por nadie como propia, la misma debía poder ser sujeta a discusión y, simultáneamente, dar lugar a soluciones últimas. La Constitución, en otros términos, debía ser litigable”.<sup>3</sup>

Hasta el año 2000 el litigio de la Constitución en los asuntos públicos era prerrogativa del presidencialismo. En efecto, una de las leyes no escritas del sistema indicaba que todos concordaban en reconocer al Presidente como el árbitro de resolución de conflictos por encima de la norma, o en su defecto, como la persona facultada para interpretar la ley a favor de la resolución del conflicto (aunque esto implicara desigualdad jurídica). En el momento que se consagra el carácter litigable de la Constitución, ésta tendrá un papel importante para mantener el equilibrio dinámico del sistema, es decir la gobernabilidad, con sus efectos de perversión política. Aquí aparecen de nuevo los mecanismos de legitimación tanto constitucionales como metaconstitucionales en la medida que contribuyen a generar un consenso para que tal o cual litigio pueda ser aceptado como razonable. En esta situación la legitimación jurídica ya no emana de la rigidez de la norma, sino de las resoluciones de tipo jurisdiccional que la Corte resuelva.

Esas resoluciones jurisdiccionales, que contribuyen en mucho al equilibrio y la garantía del pluralismo político, tienen una debilidad que los enclaves y agentes autoritarios han aprovechado para su reproducción frente a la apertura política: pueden obedecer a políticas jurídicas, entendidas como tendencias de interpretación jurídica, diseñadas por la élite política. Esas políticas jurídicas pueden terminar por cambiar el curso de la historia y la naturaleza de la constitucionalidad en segmentos de

conflictos o en conflictos de dimensión nacional, así como también desnaturalizar el sentido de los órganos que regulan la constitucionalidad. Para la élite autoritaria, la legitimación jurídica puede establecerse entonces ahora desde varios ángulos: primero, por el sentido de la norma tal cual está escrita en la Constitución. Segundo, por la interpretación que pueda hacerse de las normas que el régimen diseñó para ser aplicadas de manera selectiva-represiva o selectiva-favorable. Tercero, por las políticas jurídicas que terminan influenciando las resoluciones jurisdiccionales sobre el control constitucional.

Ahora bien, la Suprema Corte resuelve justicia política mediante mecanismos de justicia constitucional cuando se dan escenarios de déficits de gobernabilidad en el sistema político. Esos escenarios son los que otorgan poder político a la Suprema Corte, además de convertir a los ministros (o sus votos en el pleno) en el premio codiciado por el presidente, los miembros del gobierno, y los actores políticos de oposición. La explicación es que a mayor debilitamiento en el funcionamiento de la colaboración entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, necesario en un sistema presidencialista, mayor responsabilidad de la Suprema Corte para dirimir conflictos políticos entre los dos poderes. En el lapso que dura el déficit de gobernabilidad que provoca el enfrentamiento entre los dos poderes, la Suprema Corte es un enclave poderoso que tiene la facultad de declarar a un ganador y a un vencedor, lo que puede implicar consecuencias democráticas o autoritarias para la sociedad y el sistema político.

Dos de los escenarios de la división de poderes que son fuente de poder político de la Suprema Corte serían, por un lado, el cruce de vetos y de controversias constitucionales que paralizan a veces al sistema político, social y económico, y que se puede volver crónico en escenarios de gobierno dividido. Por otro lado, tendríamos el de la representación proporcional que pulveriza los bloques opositores en el Congreso.

3 Ibidem, p. 162. Cossío Díaz explica que esta situación requiere un órgano que administre la Constitución, y que por la naturaleza temporal y cambiante de los conflictos, las personas, y del órgano mismo, sólo puede llegar a generar “pautas de solución” que puedan servir de referentes en el futuro. La misma temporalidad hace que esas pautas no se constituyan en estándares de exclusión.

## LA PESADILLA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

Las complicaciones sistémicas en un régimen presidencialista han sido largamente estudiadas en las últimas dos décadas. Sabemos de los conflictos permanentes entre el Congreso y el presidente cuando no existe el escenario de autoridad absoluta (presidente con Congreso mayoritario), de la dificultad de hacer avanzar las políticas públicas con eficacia, y de la ineficiencia de la burocracia estatal que se divide entre los que son hombres del sistema y hombres del presidente. La fuente de estos escenarios está en la mutua independencia del Legislativo y el Ejecutivo. En un régimen presidencialista la división de poderes implica un principio simple: "1. El poder legislativo tiene un mandato electoral fijo que constituye su propia fuente de legitimidad. 2. El jefe del poder ejecutivo tiene un mandato electoral fijo que es su propia fuente de legitimidad."<sup>4</sup> A diferencia del sistema parlamentario donde el jefe del Poder Ejecutivo surge, en la mayor parte de los sistemas, del parlamento y depende del voto de confianza y, en contrapeso, tiene el poder de disolver la legislatura, en el sistema presidencialista el voto popular da origen a dos instituciones que consideran no necesitarse mutuamente para demostrar su legitimidad democrática. En el caso de México, la Constitución ni siquiera señala como requerimiento que un miembro del gabinete haya tenido una experiencia legislativa.

Evidentemente, la legitimidad electoral es sólo el principio del juego en el sistema político. Los dos poderes descubrirán, en el transcurso de su desempeño, que el asunto de la legitimidad tiene que ver también con una permanencia en el tiempo, la que lograrán si son eficaces en la cooperación y cola-

boración que indica la Constitución. Y que cuando esos arreglos no se presentan porque cada uno se empeña en insistir sobre su legitimidad electoral independiente uno del otro, se generan impasses, los cuales provocan crisis de gobernabilidad que son también crisis de legitimidad para ambas instituciones.

La división de poderes ha tenido rendimientos muy bajos en el desempeño de los sistemas políticos democráticos, pero aún goza de un prestigio mítico. Ese prestigio se debe a que al menos dos de los tres poderes son elegidos mediante el voto de los electores, sea de manera directa o indirecta, lo que es sumamente atractivo como idea de democracia en una sociedad. Sin embargo, los países con este tipo de sistema observan un alejamiento entre la representación política, el electorado y la sociedad en general.

Obsérvese que cuando la autorización para gobernar es determinada en una lotería, los ciudadanos no tienen sanción electoral, es prospectiva o retrospectiva, y los que ocupan puestos no tienen incentivos electorales para comportarse bien mientras están en el puesto. Dado que elegir gobiernos mediante una lotería hace que sus oportunidades de sobrevivencia sean independientes de su conducta, no hay razones para esperar que los gobiernos se conduzcan de una manera representativa porque quieren ganar la reelección.<sup>5</sup>

Durante los tiempos de autoridad absoluta en que el presidente tiene mayoría en el Congreso, la tendencia es autoritaria. El presidente buscará avasallar a sus opositores mediante reformas constitucionales y legales que limiten el margen de maniobra del pluralismo o con candados que le permitan frenar a algunos adversarios electoralmente peligrosos para la sucesión presidencial. En un sistema federalista, el presidente con autoridad absoluta, a través del

4 Stepan, Alfred, Skach, Cindy, « Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation : Parliamentarism versus Presidentialism », en : World Politics, no. 46, pp. 3-4.

5 Przeworski, Adam, « Minimalist Conception of Democracy : A Defense », en : Shapiro, Ian, Hacker-Cordon, Casiano (eds.), Democracy's Value, Nueva York, Cambridge University Press, 1999, p. 45. En países no se permite la reelección podríamos considerar no al presidente sino al partido del presidente.

control del presupuesto público y, sobre todo, de los congresos locales cuando su partido también tenga la mayoría en ellos, buscará sistematizar su hegemonía. Un buen recurso es precisamente la utilización del Congreso federal y de los Congresos locales para dibujar la fisonomía del control desde la legalidad, y por un tiempo impreciso, pues cuando al fin termine la etapa de autoridad absoluta, a los opositores les puede tomar mucho tiempo en lograr mayorías legislativas para dismantelar esas reformas autoritarias. Incluso, llegado el caso, es posible que eso no interese a la agenda legislativa de los antiguos opositores, sea porque descubran que esas leyes y reformas constitucionales les pueden ser útiles a ellos para una previsible etapa de control absoluto en las gubernaturas o en la presidencia, sea porque nuevos asuntos ocupen sus intereses, sea porque con el tiempo han terminado olvidando, ignorando o asimilando las reformas.

Pero la confrontación entre presidente con control absoluto y la oposición, y entre la Federación y los estados, puede dar lugar a juicios de controversia constitucional y de acciones de inconstitucionalidad, a través de los cuales la oposición y los estados busquen salvaguardar su soberanía, sus derechos políticos, derechos humanos o la constitucionalidad de las leyes y de los actos de la autoridad. La Suprema Corte es el centro regulador de la arbitrariedad y del autoritarismo presidencial, y puede, desde luego, favorecerlo, si el poder político que le otorga este papel de árbitro sistémico se colude con el poder político de la presidencia.

En una división de poderes donde se presenta el escenario de gobierno dividido, el poder de la Suprema Corte aumenta considerablemente, pues el presidente presenta una debilidad: su propio poder ya no le es suficiente y debe emprender un litigio en la Suprema Corte para ganarle un pleito político al Congreso. Y viceversa. El Congreso —la oposición en el Congreso— no puede parar al presidente con el solo poder de su soberanía de representación

popular. Entonces recurre a la Suprema Corte para someter al presidente. Para uno y otro poder esta expresión de debilidad de su poder aunado a los márgenes amplios de deslegitimación que les provoca protagonizar una crisis de gobernabilidad (como puede ser el caso, por ejemplo, de una controversia constitucional sobre la Ley del Presupuesto de Egresos, al paralizar muchas actividades en el país).<sup>6</sup> La composición en el Congreso marcará la intensidad de las variables respecto a la debilidad del Poder Ejecutivo respecto del Poder Legislativo y viceversa. Por ejemplo “cuando el partido de un presidente tiene entre un tercio y una mitad de los escaños en el parlamento, la probabilidad de colapso aumenta, y el régimen presidencial se hace “particularmente vulnerable”, dado que el presidente puede vetar una legislación aprobada en el parlamento y la situación puede conducir a un *impasse* político.”<sup>7</sup> O al revés, el parlamento o Congreso pueden vetar una iniciativa del presidente como la citada Ley de Egresos, y si es un caso inédito como sucedió en 2003 en México, se configura un *impasse* político. Los regímenes presidenciales con mecanismos, enclaves y agentes autoritarios apostados en todo el sistema político pueden hacer oficios para que el régimen presidencial soporte la tormenta, es decir, para que su autoridad e influencia no demerite en otras área del sistema político, que es precisamente lo que sucede en México.

6 En 2005, el bloque opositor en la Cámara de Diputados que formaba mayoría calificada hizo cambios a la Ley de Egresos del presidente Fox. “El presidente se inconformó con los cambios e hizo algunas observaciones al proyecto aprobado finalmente por los diputados (es decir, quiso ejercer un veto), pero éstos lo desecharon negando que el presidente tuviera derecho a vetar el Proyecto de Presupuesto Federal [...] La presidencia y su partido alegaron que dicha atribución sí existía... El Ejecutivo recurrió a la Suprema Corte de Justicia con una controversia constitucional, pues a su juicio no sólo detentaba el derecho a veto en esta materia, sino que las modificaciones hechas por los diputados de oposición contravenían la facultad presidencial para fijar la política económica [...] La Suprema Corte ratificó, dando la razón al Ejecutivo, el derecho a vetar el presupuesto.” Crespo, José Antonio, *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2006, pp. 91-92. Mientras tanto el enfrentamiento paralizó varios meses el ejercicio presupuestal mientras la Suprema Corte resolvía, lo que originó trastornos económicos y políticos.

7 Przeworski, Adam, et al., *Democracy and Development*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000, p. 134.

En un escenario de *impasse* político, la Suprema Corte deviene un órgano jurisdiccional superior a los dos poderes, con una influencia política decisiva sobre el régimen. Si tomamos en cuenta que la Suprema Corte es una de las instituciones del Poder Judicial, entonces diremos que en esa fase éste poder es más fuerte que los otros dos. Otra vez, su facultad de declarar a un ganador y a un perdedor convierte a la Suprema Corte en una institución generadora de gobernabilidad constitucional y política. Sin embargo, cuando el fallo no es neutral o razonable, puede alentar o proteger políticas de agentes autoritarios presentes en el Congreso, o en la presidencia, y por este hecho convertir al Poder Judicial en la rama más peligrosa de la división de poderes.<sup>8</sup>

## 1. Presidente y Congreso con representación proporcional

A diferencia de otros sistemas electorales donde el umbral para el acceso a la representación proporcional es de 4% de la votación nacional (Suecia, España, y Noruega) o 5% (Alemania y Nueva Zelanda), aunque en algunos sistemas los extremos son evidentes, como el caso de Turquía (10%), Grecia (en una etapa, 15%), o Israel (1.5%), y México (2%).<sup>9</sup>

En el sistema presidencialista un umbral bajo como el de México tiene repercusiones en la división de poderes. Por un lado, ese umbral bajo permite la proliferación de partidos políticos pequeños, sin

ninguna influencia en el Congreso en la medida que sus fracciones parlamentarias pueden ser de uno a tres diputados en algunos casos. Por otro lado, esta pulverización afecta al bloque opositor, pues es más difícil lograr la cohesión con una constelación de partidos minoritarios, a expensas de las alianzas en el Congreso con el partido mayoritario en vistas de las siguientes elecciones para salvar de nuevo el umbral. O bien “Al no tener responsabilidad por la política nacional, recurrirían a la representación de intereses especiales, intereses localizados y redes clientelares para sus distritos electorales”.<sup>10</sup>

En México, el modelo de presidente con Congreso de representación proporcional no permite bloques de oposición en el Congreso que lleve a negociaciones serias para resolver los *impasses* entre el Legislativo y el Ejecutivo sin ir a la Corte. Además, el empate técnico de las fuerzas políticas en el Congreso es un elemento que debe agregarse al análisis. De esta manera ningún partido tiene la legitimidad y la fuerza numérica suficiente para reformar la Constitución o tomar decisiones que requieran una mayoría calificada. Cuando ningún partido ha alcanzado la mayoría relativa, este escenario es más complicado, pues las principales fuerzas políticas (PAN, PRD, PRI) se ven imposibilitadas para llevar a cabo su agenda legislativa y ofensiva —o defensa, en su caso— efectiva del presidente.<sup>11</sup>

8 En contraposición con lo que Hamilton dijo que era la rama menos peligrosa: “el judicial, debido a la naturaleza de sus funciones, será siempre el [poder] menos peligroso para los derechos políticos de la Constitución, porque su situación le permitirá estorbarlos o perjudicarlos en menor grado que los otros poderes [...] El judicial, en cambio, no influye ni sobre las armas, ni sobre el tesoro; no dirige la riqueza ni la fuerza de la sociedad, y no puede tomar ninguna resolución activa.” Hamilton, A., Madison, J., Jay, J., *El Federalista*, México, FCE, 2006, pp. 330-331 [430 p.]

9 “El problema con los sistemas proporcionales es que permiten muchos partidos”, afirma Sartori. Cfr. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994, pp. 23-24 [247 p.]

10 Linz, Juan J., “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, en Linz, J., y Valenzuela, A., (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, p. 63.

11 En 1997 el partido gobernante (PRI) perdió la mayoría con 248 diputados de los 500 que conforman la Cámara de Diputados, y su mayor opositor (PRD) obtuvo 126. En el 2000, el partido gobernante (PAN) obtuvo 209 diputados frente a los 211 de su mayor opositor (PRI). En 2003, el partido gobernante (PAN) descendió a 151 diputados y su mayor opositor (PRI) logró 222. En 2006, el partido gobernante subió a 206 diputados y su mayor opositor (PRD) obtuvo 126. En 2009, el partido gobernante (PAN) obtuvo 143 diputados frente a su mayor opositor (PRI) que llegó a 237. Como podemos observar ningún partido ha obtenido la mayoría relativa desde 1997, y el bloque opositor en la Cámara de Diputados se fragmenta entre seis partidos. Cuatro de ellos tienen presencia gracias a la representación proporcional básicamente. Veamos las dos últimas elecciones: en las del 2006, el Partido Verde Ecologista de México obtuvo 19 diputados, el Partido del Trabajo, 16, Nueva Alianza 9, y Convergencia 4. En las del 2009, el Partido Verde Ecologista Mexicano obtuvo 21 diputados, el Partido del Trabajo 13, Nueva Alianza 9, y Convergencia 6.

Como el presidente sabe que la oposición en el Congreso está pulverizada intentará sostener sus criterios en una determinada controversia política. Y como el Congreso efectivamente está fragmentado se verá imposibilitado para obligarlo a llegar a un acuerdo. Los impasses se profundizan y el recurso es una decisión judicial.

En los sistemas donde la representación proporcional tiene un umbral razonables de 4 o 5% la presencia de partidos en el Congreso tenderá a equilibrarse más de forma homogénea en el número de integrantes en las fracciones parlamentarias. Esto hace que el presidente esté más dispuesto a negociar algunas cosas para obtener otra pues el bloque opositor es sólido y significativo para alcanzar la mayoría calificada que requiere las reformas constitucionales y algunas designaciones. El presidente sabe que si no muestra capacidad de negociación el bloque opositor en el Congreso puede arruinarle el resto de su política legislativa, vetar las ternas para designar funcionarios y ministros de la Corte cuando le corresponda a él enviarlas al Congreso.

En los sistemas donde la representación proporcional tiene un umbral bajo uno de los efectos nocivos es la ineficacia del pluralismo. En efecto, países como México que en algún momento el umbral fue de 1% para pasar a 1.5%, y finalmente al 2%, debido al interés del régimen de legitimarse al permitir el pluralismo de partidos en el sistema electoral, y la presencia del pluralismo partidista en el Congreso. Después de varias décadas de control político bajo el Estado social-autoritario, los partidos percibieron como la oportunidad de consolidar el pluralismo al tener acceso relativamente fácil al sistema de partidos y al Congreso. En el todo, el fenómeno que se configuró con ese umbral bajo fue el pluralismo político. Sin embargo, la fragmentación que la representación proporcional origina en el Congreso im-

pide que se forme un bloque opositor consistente para evitar las tendencias autoritarias del presidente, y que sea precisamente el pluralismo partidista en el Congreso el principal obstáculo para la defensa y consolidación del pluralismo democrático.

Como los partidos minoritarios en la legislatura saben que no tienen un poder de decisión, y que se encuentra muy lejos de la posibilidad de influir para sacar al presidente de su puesto —algo sumamente difícil en un sistema presidencialista aún con un bloque opositor fuerte— se desentienden de los conflictos entre la presidencia y la mayoría parlamentaria contra la fracción parlamentaria opositora más importante. Ésta buscará poner en jaque al presidente pues saben que permanecerá en su puesto y que sólo hasta el siguiente round electoral tendrán la posibilidad de sacarlo.

Con una representación proporcional que pulveriza a la oposición en el Congreso el freno al presidente debe buscarse en la Suprema Corte. Esto conlleva un grado de deslegitimación para el presidente que la oposición publicitará y tratará de capitalizar con oportunidad. Sobre todo, usarán los litigios constitucionales como un medio de desarme político para la lucha electoral más próxima, y no precisamente para buscar resultados en el sistema constitucional y político (ésta es una misión constitucional para la Suprema Corte). Si bien es cierto que la oposición no puede formar un bloque consistente en el Congreso contra algunas políticas presidenciales también lo es que el presidente no puede avasallar al Congreso aunque éste sea su deseo. Incluso las políticas autoritarias de hoy ya no pueden imponerse en el Congreso. De manera que el presidente procurará dominar la trinchera de la Suprema Corte para cerrarle el paso a la oposición en esa instancia. Así, la Suprema Corte, que es más fuerte que la oposición en el Congreso y, en cierta medida, más fuerte que el gobierno, cuyo presidente es incapaz de tener éxito por sí mismo en el

Congreso, se encuentra nuevamente como árbitro de las cuestiones políticas y con poder político. Ese “poder político” es en realidad un poder sobre la política de declarar a ganadores y vencedores, y no tiene ninguna efectividad sobre la toma de decisiones, ni sobre las políticas públicas, y mucho menos sobre las políticas presidenciales. Si el presidente percibe que la Suprema Corte tiende a volverse un centro generador de fallos inquietantes y molestos para su administración, usará todos los poderes constitucionales y metaconstitucionales para cooptar, amedrentar e intimidar a los ministros. Esto no sucedería si la representación proporcional en el Congreso fuera menos fragmentada y un bloque opositor obligara al presidente a llegar a acuerdos y a cabildear permanente con él. Pero “La división de poderes entre cámara, senado y presidente no sólo alienta crisis de gobernabilidad en épocas de impasse y luchas desesperadas en contra del reloj constitucional en momentos de autoridad absoluta... también socava la modalidad positiva de la división de poderes, que trata de explotar la lógica de la especialización funcional”.<sup>12</sup>

El riesgo de este escenario es que el poder político de la Suprema Corte puede ver atractiva la alianza con más poder político, es decir, con la presidencia. Sobre todo porque la Constitución permite a los exministros de la Suprema Corte, después de dos años de dejar el cargo, ocupar puestos de secretario de Estado, gobernador, Procurador General de la República, diputado o senador.<sup>13</sup> Esto es un riesgo, pues si los ministros tienen esta posibilidad, y concentran poder político al dirimir conflictos políticos institucionales, la colusión con el presidente puede configurarse en cualquier momento. Esto no sucede con sus pares en el resto del mundo, los cuales están impedidos para ocupar cargos pú-

blicos en un lapso más largo (a veces una década) para evitar, precisamente, la colusión de intereses que perviertan la neutralidad política de sus fallos jurisdiccionales.

12 Ackerman, Bruce, La nueva división de poderes, México, FCE, 2007, p. 109-110.

13 Artículo 101, tercer párrafo. Para el caso del cargo de diputados y senadores, el artículo 55, fracción V, párrafo 2, indica que deben haberse retirado definitivamente del cargo tres años antes de la elección.



## Bibliografía

- ACKERMAN, Bruce, *La nueva división de poderes*, México, FCE, 2007, 194 p.
- AGUILAR RIVERA, José Antonio, et al., *Pensar en México*, México, FCE/CONACULTA, 2006, 364 p.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México, FCE, 1995, 259 p.
- BELLAMY, Richard (ed.), *The Rule of Law and the Separation of Powers*, Aldershot, Ashgate/Dartmouth, 2005, 553 p.
- BONDY, William, *The Separation of Governmental Powers in History, in Theory, and in the Constitutions*, Union, Lawbook Exchange, 1998, 185 p.
- CASAR, María Amparo, Marván, Ignacio, *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, Taurus/CIDE, 2002, 457 p.
- CRESPON, José Antonio, *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2006, 110 p.
- CORNELIUS, Wayne, et al., *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, Center for US-Mexican Relations, University of California, 1999, 369 p.
- DAHL, Robert A., *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1989, 228 p.  
*Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, México, Alianza Editorial/CONACULTA, 1991, 210 p.
- DIAMOND, Larry, PLATTNER, Marc F. (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1993, 393 p.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos, NACIF HERNÁNDEZ, Benito, *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE/FCE, 2002, 468 p.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos, "El Estado mexicano después de su reforma", en: *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. II, no. 1 México, 1995, pp. 95-113.
- GERANGELOS, Peter A., *The Separation of Powers and Legislative Interference in Judicial Process: Constitutional Principles and Limitations*, Oxford, Hart Publisher, 2009, 338 p.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, (Coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, Mexico, Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1994, 184 p. (1a. edición).
- LINZ, Juan J., *La quiebra de las democracias*, México, Alianza Editorial/CONACULTA, 1990, 169 p.
- MAINWARING, Scott, SHUGART, Matthew (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997, 493 p.
- MARVÁN LABORDE, Ignacio, *¿Y después del presidencialismo?: reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, Océano, 1997, 171 p.
- NACIF HERNÁNDEZ, Benito, "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México", en: *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. IV, no. 1, 1997, pp. 115-145.
- RUBIO, Luis, KAUFMAN, Susan (Coords.) *México: democracia ineficaz*, México, CIDAC/Miguel Ángel Porrúa, 2006, 238 p.

SARTORI, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de incentivos, estructuras y resultados, México, FCE, 1994, 247 p.

SCHUMPETER, J. A., Capitalismo, socialismo y democracia, Barcelona, Folio, 1984, 503 p.

TSEBELIS, Georges, Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas, México, FCE, 2006, 409 p.