

## JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICAS AUTORITARIAS

Freddy Domínguez Nárez\*

### 1. INTRODUCCIÓN. AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA EN EL CONTROL CONSTITUCIONAL

LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL es un factor de acotamiento de los poderes en un Estado y de los regímenes políticos. El control constitucional es un freno eficaz contra la tendencia a la arbitrariedad y, aún más, al autoritarismo de los gobiernos y de las élites políticas, sean la mayoría en el poder, u opositoras en el Congreso nacional pero con control de algunas instituciones y gobiernos locales. Sin embargo, esa eficacia en la protección del régimen constitucional y de los derechos fundamentales de la revisión judicial (*judicial review*) —como también se le conoce al control constitucional— dependerá de la independencia de los jueces y de los alcances vinculatorios y atribuciones que tenga el tribunal. También cuenta la capacidad de la mayoría en el poder y del sistema de intermediación de intereses para

asimilar al control constitucional como generador de gobernabilidad del sistema político, social y económico. Sin embargo, sobre todo en los países en consolidación democrática, los jueces constitucionales no siempre son neutrales. En algunos casos, cuando dirimen controversias políticas constitucionales sus fallos tienen un sesgo político. En el caso que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo entren en conflicto, el

\* Es 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, donde es líder del Cuerpo Académico Derecho Constitucional, Instituciones y Política Mundial. Tiene publicados los libros: *Gouvernabilité et légitimation dans le régime autoritaire mexicain 1985-1995*, (Presses universitaires du Septentrion, 2001), y *Legitimidad y gobernabilidad en el autoritarismo (SEP/UJAT, 2004)*. Es coautor entre otros libros, de *Argumentación e interpretación jurídica* (Porrúa, 2010), y *Laberintos de la Constitución. Régimen, litigios constitucionales y políticas públicas* (Jurídica & Law Press, 2009).

## JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICAS AUTORITARIAS

tribunal constitucional o la Suprema Corte (en los países donde tiene facultades de control constitucional) declaran ganadores y vencedores, lo que puede a su vez tener un impacto en el sistema electoral, en el sistema político y en la gobernabilidad constitucional.<sup>1</sup> En el sistema presidencialista los jueces pueden coludirse con el presidente, tomar partido —literalmente— para detener a los opositores, a grupos sociales o colectividades políticas, que difieren de su ideología o sus mentalidades. Cuando esto sucede en periodos más o menos prolongados, los jueces convierten al tribunal constitucional en enclaves autoritarios, y la neutralidad jurisdiccional desaparece.<sup>2</sup> Llamemos a esto colusión autoritaria relativa.

El binomio autoritarismo-democracia no es nuevo en los sistemas democráticos o en consolidación democrática. Muchas veces, en los sistemas más consolidados, el autoritarismo está inmerso en las instituciones, y se procesa a través de reglamentos, estatutos, o actos de autoridad, que tendemos a percibir como democráticos por ser legales, o por desarrollarse en un ámbito de pluralismo político. En las democracias de este milenio los tribunales constitucionales pueden tener un alto grado de independencia (como en Francia, Alemania, Austria, Italia<sup>3</sup>) y pueden ejercer el control constitucional con eficacia y equilibrio. Sin embargo, en otros países los tribunales constitucionales están limitados. Algunas veces sus fallos no tienen carácter vinculatorio, los facultados para demandar juicios constitucionales son limitados, o sus atribuciones no contemplan el control abstracto —lo que dificulta la consolidación

---

<sup>1</sup> Entendemos por « gobernabilidad constitucional » el equilibrio del sistema político que se logra a partir de la jurisprudencia constitucional que dirime un conflicto sistémico y permite el fluido de los márgenes de estabilidad política.

<sup>2</sup> Para el caso mexicano cfr. Domínguez Náñez, Freddy, « Constitución litigable en la Suprema Corte », en : Domínguez Náñez, Freddy, Aguilar de la Rosa, Gladys, Islas Colín, Alfredo, *Laberintos de la Constitución. Régimen, políticas públicas y litigios constitucionales*, México, Juridica & Law Press, 2009, pp. 11-54.

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, en fecha reciente el Consejo Constitucional italiano declaró inconstitucional el Laudo Alfano que daba inmunidad al Primer Ministro y a cuatro miembros de su gabinete. Esa ley fue promulgada por el Primer Ministro Silvio Berlusconi en 2008. Esto dio lugar a que se reabrieran dos juicios por corrupción en contra de Berlusconi, que permaneció en el poder pero deberá responder a la justicia.

## JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICAS AUTORITARIAS

democrática en un sistema político donde la mentalidad de la mayoría en el poder es autoritaria. Algunos tribunales constitucionales “se vuelven estructuras menos poderosas, incapaces de ganar el respeto público, obligar a acatar sus decisiones, o restringir los apetitos de los políticos. Otros se vuelven actores políticos intrusos, dictan a detalle lo que legislaturas y ejecutivos pueden o no pueden hacer, bloquean la voluntad popular, y se arrojan a poder ellos mismos.”<sup>4</sup> Otros más son, como dijimos, eficaces enclaves autoritarios en alianza con élites autoritarias, como en el caso del golpe de estado en Honduras en 2009, en el que los golpistas argumentaron una sucesión presidencial legal porque la Suprema Corte giró la orden de captura y allanamiento del presidente de la República, y dio también instrucciones al ejército de ejecutarla.

Las democracias presentan una dinámica donde mecanismos autoritarios tienen vida propia y la vulneran, a veces en grados aceptables, otras veces en grados

alarmantes que pueden llevar al colapso. Los estudios sobre sistemas presidenciales de los años noventa dieron como resultado que no son garantes de la democracia. En efecto se “examinaron 75 países y descubrieron que la democracia sobrevivía 61% del tiempo en sistemas parlamentarios y sólo 20% en sistemas presidenciales”.<sup>5</sup> La cuestión sobre la durabilidad de las democracias y el ascenso del autoritarismo en su versión *de facto* o *de jure* está presente en los estudios actuales.<sup>6</sup> Tampoco es un fenómeno novedoso.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Stepan, Alfred, Skatch, Cindy, « Constitutional Framework and Democratic Consolidation : Parliamentarism versus Presidentialism », en : *World Politics*, No. 46, pp. 1-22, citando por : Tsebelis, Georges, Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas, México, FCE, 2006, p. 95. Tsebelis cita otro estudio de « 99 periodos de democracia » entre 1950 y 1990, donde la democracia sobrevive en el presidencialismo aproximadamente 21 años.

<sup>6</sup>Cfr. Gilley, Bruce, « Is Democracy Possible ? », en : *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University vol. 20, no. 1, enero de 2009, pp. 113-126 ; mismo autor : « The New Antidemocrats », en : *Orbis*, no. 50, primavera 2006, pp. 256-271 ; Somin, Ilya, *Democracy and the Problem of Political Ignorance*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2009 ; Woldin, Sheldon S., *Democracy Incorporated : Managed Democracy and the Specter of Inverted Totalitarianism*, Princeton, Princeton University Press, 2006.

<sup>7</sup> Huntington lo estudió hace varias décadas, cfr. Huntington, Samuel P., Moore, Clement H., *Authoritarian Politics in Modern Society. The Dynamics of Established*

<sup>4</sup> Horowitz, Donald, L., « On Constitutional Courts », en : *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University, vol. 17, no. 4, octubre de 2006, pp. 126-127.

## JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICAS AUTORITARIAS

Carothers nos indica la contrarreacción contra el entusiasmo sobre las democracias en los años noventa, cuando los analistas comenzaron a detectar problemas en Perú, Argentina, Filipinas, Kazastán, Asia. También nos refiere un estudio de Mansfield y Snyder donde concluyen que los “estados democratizados son de hecho más conflictivos que las estables autocracias”.<sup>8</sup> De hecho “es evidente que hoy día muchas de las democracias del mundo en desarrollo y de aquellas poscomunistas, incluidas las de países como Bolivia, Venezuela y Rusia, están en retroceso y en riesgo de revertirse, si es que no ha ocurrido ya”.<sup>9</sup>

Las democracias llevan en su seno el peligro de la tentación autoritaria por parte de grupos que quieren acceder al poder para frenar programas progresistas,

radicalizar programas conservadores, o simplemente tener el control del poder. Este peligro no sería latente si los propios ciudadanos no fueran los principales agentes de la “irracionalidad pública”: “En las nuevas democracias, como hemos dicho, los ciudadanos son muy tribales o muy fácilmente persuadidos por demagogos para ejercer su propio papel. En democracias establecidas, los ciudadanos rechazan actuar lógicamente... El racional y bien informado 5 por ciento es agobiado por el enloquecido 95 por ciento.”<sup>10</sup> Este fenómeno también fue comentado por Schumpeter en los años cuarenta del siglo XX, y observó que los ciudadanos “a menudo demuestran ser malos jueces de sus propios intereses”.<sup>11</sup>

En los casos como México, donde la Constitución contiene preceptos e instituciones democráticas y autoritarias, su combinación con una Suprema Corte con atribuciones de control constitucional,

---

*One-Party Systems*, Nueva York, Basic Books, 1970, 533 p. Véase también otro estudio importante: Linz, Juan J., Valenzuela, A., (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

<sup>8</sup> Carothers, Thomas, « The ‘Sequencing’ Fallacy », en: *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University, vol. 18, no. 1, enero de 2007, p. 12. Carothers cita las conclusiones de Mansfield y Snyder.

<sup>9</sup> Cfr. Converses, Nathan, Kapstein, Ethan B., « Why Democracy Fail ? », en: *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University, vol. 19, no. 4, octubre de 2008, pp. 57-68.

---

<sup>10</sup> Gilley, Bruce, « Is Democracy Possible ? » en: *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University, enero de 2009, no. 1, vol. 20, p. 120.

<sup>11</sup> Schumpeter, J. A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio, 1984, p. 335. [503 p.]

## JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICAS AUTORITARIAS

aquiescente con el presidencialismo, es uno de los casos más significativos de la dicotomía autoritarismo-democracia en los regímenes actuales.

### 2. LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PODER AUTORITARIO

La dicotomía entre democracia y autoritarismo o, en palabras de Bobbio, democracia-autocracia, es sin duda uno de los componentes de la mayoría de los sistemas democráticos. El autoritarismo no es particular a los regímenes autoritarios. Es uno de los componentes de la práctica política y de la masa normativa de una democracia. Uno de los mejores ejemplos, es Estados Unidos y las reformas legales después del ataque del 11 de septiembre, que desprotegían derechos fundamentales. Bobbio planteó una pregunta importante en este sentido: “Es posible un sistema democrático internacional entre Estados autocráticos?” En el mismo texto nos refiere una conclusión de Germani: “La actual situación del ‘sistema internacional’, de estrecha interdependencia y de internacionalización de la política interior,

tiende a favorecer las soluciones de tipo autoritario más que las democráticas.”<sup>12</sup>

Esas soluciones de tipo autoritario son factibles en las democracias y, en la medida que la opinión pública se debilite y los grupos opositores también se debiliten, la mayoría en el poder tiende a hacer uso de ese género de soluciones con más frecuencia, sea para imponer políticas fiscales o para acotar derechos humanos.

La jurisdicción constitucional fortalecerá a un sistema democrático si el medio ambiente político, las instituciones, y los responsables del régimen actúan con voluntad democrática y sus dilemas están impregnados de sentido democrático. La contraparte de esta premisa es que 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. Esto provocará deslegitimación de la justicia constitucional e impedirá que sea percibida por la oposición,

<sup>12</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, pp. 190-191 [214 p.]

## JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICAS AUTORITARIAS

la sociedad civil, y el conjunto institucional como una institución confiable para garantizar la constitucionalidad de las leyes y los derechos humanos.

La creación de un Tribunal Constitucional o, en su caso, la integración de una Suprema Corte con facultades de control constitucional es fundamental para garantizar el pluralismo democrático. El diseño de estas instituciones dependerá de la voluntad democratizadora de los miembros del Congreso y del Poder Ejecutivo, dado que en algunos sistemas los dos poderes deben colaborar para llevar a cabo los nombramientos. La historia política, con sus consecuencias en la estructura política, también juega un papel determinante, puesto que las mentalidades están en la base de la voluntad de las élites y condicionan la eficacia de las instituciones. La institución de la revisión judicial es importante porque frena a las fracciones parlamentarias dominantes que intentan reformar a la Constitución para introducir sus políticas y asegurar legalidad a sus maniobras, a veces autoritarias, que afectan al pluralismo democrático. Pero la revisión

judicial, en los casos en que el tribunal constitucional o la Suprema Corte se ha integrado con jueces o ministros afines a la mayoría en el poder, puede convertirse en un instrumento autoritario. Ackerman nos dice

La creación de un tal tribunal [constitucional] es un asunto complicado. Parte del problema es cultural: ¿jueces y abogados se toman seriamente el proceso de interpretación legal? ¿Han estado absolutamente desmoralizados por décadas de subordinación a la policía secreta y a las élites políticas autoritarias?... Otra parte del problema implica ingeniería constitucional. La fortaleza del tribunal está vinculada seriamente con la manera como los jueces son nombrados y los periodos que están en el cargo.<sup>13</sup>

<sup>13</sup>Ackerman, Bruce, *La nueva división de poderes*, México, FCE, 2007, pp. 53-54 [194 p.].

## **JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICAS AUTORITARIAS**

### **3. LA PENETRACIÓN AUTORITARIA DE LAS ESTRUCTURAS DEMOCRÁTICAS**

El fenómeno de la transformación de los jueces en agentes autoritarios capaces de convertir al tribunal constitucional o a la Suprema Corte en un enclave autoritario es factible en democracias en consolidación o en regímenes presidencialistas. Si no hay una escala de equilibrio en el origen de los jueces donde el Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo, y otras instituciones constitucionales, entonces es casi seguro que el compromiso político de los jueces con la mayoría en el poder se traducirá en fallos judiciales y jurisprudencias constitucionales tendenciosas, capaces de cubrir la ilegalidad de los actos de autoridad, desproteger a los derechos humanos y las garantías individuales, y someter al régimen constitucional a la voluntad presidencial. En este escenario, los agentes autoritarios pueden tomar por sorpresa los procesos constitucionales de designación. Su transformación puede operarse una vez afianzados en su cargo, o puede provenir de

una reedición de su perfil autoritario. En regímenes presidencialistas que han vivido una transición a la democracia de cualquier tipo, completa o incompleta, la amnesia de las fracciones parlamentarias o de los grupos en el poder o peor, la alianza de dichas fracciones o grupos con cuadros del autoritarismo es latente. En pocos años un miembro del régimen autoritario puede reciclar su perfil como un democrata comprometido, y en esa medida acceder de nuevo al poder político o judicial. Cuando la mayoría en el poder presente ambiciones autoritarias, ese agente reactivará su antiguo perfil porque se sentirá identificado y con menos peligro, si alienta a sus aliados naturales de mentalidad autoritaria. Cuando un régimen no ha consolidado su democracia a niveles sofisticados de equilibrio, o cuando no ha vivido un pasado traumático que lo obligue a los grupos políticos a no caer en la tentación autoritaria, el resuscitamiento del autoritarismo puede encontrar en la Suprema Corte un enclave poderoso. Lo mismo ocurre si la mayoría en el poder enfrenta conflictos políticos, sea por ineficacia de la Constitución para

## **JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICAS AUTORITARIAS**

resolverlos, sea por ineficacia política para evitarlos o negociarlos. La Suprema Corte termina arbitrando los conflictos sistémicos y adquiere un poder político fundamental. La mayoría en el poder cortejará a los ministros, y los ministros terminarán aliándose a ellos, en la medida que la Suprema Corte no tiene un contrapeso constitucional que les obligue a regresar a la neutralidad política de sus decisiones judiciales. Un estudio sobre los rendimientos democráticos de los tribunales constitucionales o cortes constitucionales, independientes de los tres poderes en relación a los rendimientos democráticos de las Cortes Supremas, que existen en el vientre del Poder Judicial, podría develarnos un índice de impacto y participación en la formación y consolidación del autoritarismo en las estructuras de un régimen democrático.

También sucede en sentido inverso. Los regímenes autoritarios se modernizan, permiten un mayor pluralismo con un sistema electoral de recompensas para las minorías políticas, lo que le otorga un cariz democrático. Enseguida han pasado a otro

nivel de sofisticación, a saber: la utilización de estructuras democráticas para introducir sus maniobras autoritarias. Para ello no siempre es necesario controlar el Congreso, aunque es una aspiración que intentarán por todos los medios, incluido el fraude electoral (maquillado en las instituciones electorales del régimen). Que el régimen autoritario pierda el control del Congreso es una contrariedad para ellos pero no es signo de democratización. Hay muchas cosas que negociar con los opositores para llevar a cabo reformas que permitan al poder autoritario institucionalizar su control. Una de las fuentes de lo que se negocia son precisamente las recompensas en el sistema electoral democrático o el clientelismo político que desarrolla ambiciones personales en cada opositor. Los autoritarismos contemporáneos, a fuerza de convivir con un sistema internacional que exige características democráticas, y a fuerza también, de cuidar la gobernabilidad interna en base a un presupuesto público mermado por las crisis económicas, se adaptan a las estructuras democráticas, y a la represión le sucede el

## **JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICAS AUTORITARIAS**

cabildeo, y al control férreo en el Congreso el intercambio de beneficios entre los diputados y senadores con la mayoría en el poder. Los grupos de presión y el corporativismo juegan un papel importante al seguir la pauta del régimen a cambio de concesiones. Un nuevo elemento respecto a los regímenes autoritarios clásicos es que a esta dinámica se agregan las estructuras no corporativas, que anteriormente representaban más bien la oposición al autoritarismo. El mercado político permite ver el pluralismo de partidos, grupos, mentalidades, e intereses, negociar, intercambiar, y llegar a acuerdos. En realidad es un mercado de prebendas donde el intercambio favorece a los actores en sus proyectos partidarios o personales, y favorece también al régimen autoritario, que les ofrece un escenario democrático y detenta el control sobre los centros de decisión y los centros de poder clave dentro del sistema, entre los cuales se encuentra, generalmente, la Suprema Corte.

### **4. CONCLUSIONES. INGENIERÍA INSTITUCIONAL DEL AUTORITARISMO**

Los tipos autoritarios en los que el pluralismo limitado, estudiado en otra parte de este libro, era la característica esencial y más cercana a la democracia tienen poco que ver con los tipos autoritarios actuales que perviven bajo regímenes en proceso de consolidación democrática. Hay siempre una Constitución que regula y equilibra el juego político, con un pluralismo ilimitado aunque sin efecto, donde los centros de poder ahora no son solamente políticos sino también financieros, debido a la complejización de la globalización, en la medida que lo financiero pasó a ser un elemento clave de la gobernabilidad de los regímenes. La Constitución puede contener principios y programas autoritarios que se activan con relativa facilidad cuando la mayoría en el poder comienza a ceder sistemáticamente a la tentación autoritaria apoyada en una mayoría en el Congreso, el control de los estados, y el control de la Suprema Corte.

Un ejemplo de autoritarismo basado en el control constitucional dio lugar al golpe

## JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICAS AUTORITARIAS

de Estado en Honduras en 2009. Formalmente, el presidente Zelaya fue destituido por la Suprema Corte, que votó por unanimidad la acusación por traición a la patria, abuso de autoridad, y usurpación de funciones, y giró una orden de captura y allanamiento. El móvil de los enfrentamientos entre el presidente, el Congreso y la Suprema Corte fue la intención de aquel de someter a consulta, en las elecciones generales, sobre convocar a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución. Esas reformas incluirían la de levantar la restricción de no reelección presidencial. Esta aspiración del presidente de Honduras, que no está en ningún documento escrito, es el origen de que la Suprema Corte haya considerado que violaba el artículo 42 de la Constitución que establece: “La calidad de ciudadano se pierde... por incitar, promover o apoyar el continuismo o la reelección del presidente de la República”.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> El 28 de junio de 2009 las fuerzas armadas allanaron la residencia presidencial y expulsaron al presidente de Honduras del país, e instalaron a Roberto Michelletti, presidente del Congreso, y sucesor en línea de acuerdo a la Constitución, en la presidencia interina. Ningún gobierno democrático ha reconocido el gobierno de

Por otro lado, en los antiguos regímenes autoritarios la Suprema Corte no tenía un rol político sino formalmente judicial, con sometimiento al líder autoritario. Ahora, son las cortes las que se encargan constitucionalmente de salvaguardar los derechos humanos, y protegerlos jurídicamente. Este elemento democrático pasa a ser una genialidad para el presidencialismo autoritario para no hacerse responsable directo de la violación de los derechos humanos, o de hacer efectiva su protección. Anteriormente, las élites autoritarias negaban la violación a los derechos humanos porque tenían que responder directamente sobre ellas. Ahora pueden reconocerlas, porque es la Suprema Corte, una institución judicial que constitucionalmente es independiente de la élite autoritaria (aunque en la práctica sea lo contrario) la que debe rendir cuentas. Esto le da un margen de actuación a la élite

---

Michelletti, y la Organización de Estados Americanos votó por unanimidad la expulsión de Honduras. Uno de los fenómenos que llaman la atención en este caso es que los golpistas no sólo son miembros de la oposición, sino que el mismo Michelletti es del mismo Partido Liberal de Honduras al que pertenece el presidente Zelaya. Cfr. *La Jornada*, 28, 29 y 30 de junio de 2009. Cfr. *La Jornada*, 28, 29 y 30 de junio de 2009.

## **JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICAS AUTORITARIAS**

autoritaria porque puede presionar a la Suprema Corte públicamente y cuestionar su actuación respecto a los derechos humanos y otros temas fundamentales. Esa descentralización de las responsabilidades que antes eran su talón de Aquiles y ahora incluso las alimentan, son otro fenómeno de los tipos autoritarios en la dicotomía democracia-autarquías.

Así, podemos concluir que hay una serie de figuras y fenómenos políticos netamente constitucionales y democráticos que las élites autoritarias han aprendido a utilizar en su beneficio. En sistemas políticos en consolidación democrática, donde el hiperpresidencialismo está vigente, el pluralismo será menos efectivo en la medida que agentes autoritarios y mecanismos autoritarios tenga la posibilidad de seguir infiltrando la dinámica democrática, conteniendo la democratización integral del sistema, o alterando los procesos democráticos, sean electorales o legislativos. Las puertas de entrada constitucional de agentes autoritarios y de mecanismos autoritarios son los siguientes:

- A través de los partidos los agentes autoritarios pueden filtrarse para controlar instituciones como el Congreso, a través de la representación proporcional. En efecto, éstas son listas no controladas por elector, y su integración escapa también a procedimientos de democracia interna de los partidos (consulta a las bases o asamblea de delegados que son más fáciles de cabildar o manipular). Así, las listas de representación proporcional pueden ser integradas o incluso dominadas por agentes autoritarios que, una vez en el Congreso, pueden desplegar alianzas, controlar su fracción parlamentaria (un tanto peor si es la mayoría), e introducir reformas legislativas que institucionalicen maniobras autoritarias y limiten el pluralismo político, la rendición de cuentas del gobierno, o la independencia de los poderes respecto al Poder Ejecutivo.
- Las alianzas electorales coyunturales con enclaves autoritarios, a las que ceden los candidatos demócratas para beneficiarse de la estructura electoral y del clientelismo auspiciado por grupos políticos autoritarios, pueden tener como consecuencia el pago de

## **JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICAS AUTORITARIAS**

cuotas políticas en términos de puestos de decisión.

- El corporativismo como conjunto de instituciones y/o asociaciones organizadas en torno a un núcleo de poder, son la caja de transmisión idónea para el autoritarismo dentro de una democracia. La lógica política corporativista tiende a alejarse de la noción de pluralismo y del juego electoral competitivo, además de que se caracteriza por mantener en la forma el respeto a la Constitución pero su dinámica de negociaciones con la mayoría en el poder por un lado, y las primeras minorías por el otro, lo llevan a establecer acuerdos metaconstitucionales. El corporativismo se mueve dentro del ámbito institucional y dentro de las esferas informales del poder. Al actuar como grupos de presión, o grupos mercenarios de clientelismo político, las organizaciones y cuadros del corporativismo tenderán a favorecer los acuerdos férreos, a apoyar en el poder o a acceder al poder a quienes quieran mantener o mejor esos acuerdos por encima del pluralismo democrático.

- En los sistemas federales, los gobiernos estatales pueden presentar un sistema político local controlado por la mayoría en el poder, con rasgos evidentes de autoritarismo. En el caso de México, en muchos estados de la República se observa intacto el régimen de partido hegemónico que existía en todo el país hasta el año 2000. El PRI sigue gobernando desde 1929, y el control autoritario del pluralismo es latente, con elecciones impugnadas sistemáticamente por la oposición, e instituciones locales (electorales, políticas y judiciales) que operan como dependencias del Poder Ejecutivo. En algunos casos, instituciones como las de derechos humanos y las de transparencia y rendición de cuentas, son dependencias del Poder Ejecutivo en las Constituciones locales. En la medida que estos escenarios estatales proliferen el autoritarismo de sus sistemas y subsistemas impacta al sistema político nacional, haciendo disímil el mosaico de la democratización del país.

- Las Constituciones locales son un centro institucional importante para el afianzamiento del autoritarismo en los

## **JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICAS AUTORITARIAS**

sistemas federales. En un estado donde es más fácil controlar el Congreso, sea por medio de elecciones semicompetitivas, sea por medio de la cooptación de diputados de la oposición, la dinámica es de utilizar el Congreso local para transformar la Constitución local a modo. De esta manera el autoritarismo se presenta como una forma constitucional de gobierno, que legaliza las maniobras autoritarias, institucionaliza procedimientos para permitir el control de los centros de decisión a agentes autoritarios, y deja incluso, a veces, fuera del control de las leyes a los actos del Poder Ejecutivo en esos estados.

- Las facultades constitucionales del presidente, entre las cuales se encuentra la designación de los secretarios de despacho, al no pasar por la ratificación del Congreso ni estar sometida al voto de confianza, produce un escenario importante para los agentes autoritarios. Éstos pueden formar parte del gabinete, como consecuencia de una cercanía con el presidente, que siempre buscará tener a hombres experimentados en el control férreo del pluralismo para mantener los niveles de gobernabilidad

aceptables cuando deba imponer políticas impopulares. O bien, como consecuencia de las alianzas electorales coyunturales, es decir, cuotas de poder que el presidente se ve obligado a transar con grupos autoritarios que lo ayudaron a acceder al poder.

- En los sistemas presidencialistas, donde el Ejecutivo tiene la facultad de mandar las ternas al Congreso o al Senado para la designación de ministros de la Suprema Corte, magistrados de tribunales electorales, o consejeros de instituciones electorales o de transparencia, es un escenario constitucional donde los agentes autoritarios se introducen con facilidad. Sobre todo si el presidente tiene la mayoría en el Congreso, pues la designación será una ratificación de la voluntad presidencial. Si no cuenta con la mayoría, se desplegarán acuerdos, se cederán un número de posiciones pequeñas para obtener el voto opositor a fin de que pase el bloque mayor de las propuestas presidenciales. El peligro es que en este escenario como en ningún otro, los agentes autoritarios pueden dañar seriamente a la democracia, pues son capaces de convertir las instituciones a donde son designados

## **JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICAS AUTORITARIAS**

(Suprema Corte, tribunal electoral, instituciones políticas) en enclaves autoritarios que responden a intereses de un grupo en particular.

- La confrontación entre los poderes puede generar alianzas entre los otros poderes. Si el Ejecutivo entra en conflicto con el Legislativo, aquel buscará la alianza con la Suprema Corte para que, al interponerse una controversia constitucional, salga favorecido con un fallo tendencioso. En estos casos esas alianzas son en realidad relaciones de subordinación de la Suprema Corte (que es parte medular del Poder Judicial) hacia el Poder Ejecutivo. Los ministros de la Corte pueden comportarse como en un reino aparte adentro de la Corte y de las otras instituciones del Poder Judicial, con prácticas poco populares como tráfico de influencias, amiguismo, nepotismo, abuso de poder, y verse favorecido con la aquiescencia del presidente y de autorizaciones salariales importantes en el presupuesto de egresos que el Poder Ejecutivo envía al Congreso cada año. También se pueden presentar casos donde la alianza se establezca entre la Suprema

Corte y el Congreso para neutralizar al Poder Ejecutivo, como fue el caso del golpe de Estado en Honduras en 2009, donde la Suprema Corte en alianza con el Congreso destituyó al presidente por supuesta violación de la Constitución al pretender reformarla para autorizar un segundo mandato, prohibido en la Constitución. Los enfrentamientos entre el presidente y los dos poderes se habían vuelto crónicos, lo que implicó el surgimiento de “aliados naturales” en el golpe.

- Los gobiernos divididos producen déficits de gobernabilidad, sobre todo cuando el Congreso entra en conflicto con el Ejecutivo a propósito de la Ley de Egresos o de iniciativas de reformas sociales, económicas o políticas. Esto es prácticamente una convocatoria a los grupos autoritarios que pueden ser llamados por el Ejecutivo para ayudar a controlar la crisis política, pero también de los ciudadanos que no quieren la parálisis del sistema socio-económico del país.
- En sistemas políticos altamente conflictivos, donde las elecciones y los desacuerdos interinstitucionales entre los

## **JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICAS AUTORITARIAS**

niveles del sistema de división de poderes, o el federal, estatal y municipal, terminan por dirimirse en la Suprema Corte a través de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, el fenómeno de la judicialización de la política permea al régimen. Esto tiene como escenario gemelo la politización del control de la constitucionalidad de las leyes. La Suprema Corte se vuelve el centro generador de equilibrios del sistema, pero también el centro generador de ganadores y perdedores en el sistema, por encima de las voluntades populares en el caso de las elecciones, o de la propia Constitución en el caso de los fallos judiciales tendenciosos o de interpretación constitucional literal, donde lo literal da margen de razón a los aliados de los ministros. Al concentrar poder político, los ministros de la Suprema Corte serán cortejados por la mayoría en el poder, que al obtener la alianza se deslizará más cómodamente hacia la tentación autoritaria. Así, en la medida que los conflictos se resuelvan en la Suprema Corte, los grupos autoritarios de la mayoría en el poder tendrán asegurado su papel de ganadores,

que los llevará a suprimir cada vez más las libertades políticas de los perdedores. O al menos, a hacer proliferar algunas prácticas autoritarias como la represión selectiva, el fraude electoral, o el tráfico de influencias.

Estos puntos neurálgicos de la ingeniería institucional del autoritarismo nos ayudan a establecer la relación entre autoritarismo y justicia constitucional, en regímenes de consolidación democrática. En algunos, la democracia es más un producto del pluralismo político más que de procesos institucionales, participación ciudadana en las decisiones, intermediación de intereses, y pactos tácitos o no entre los partidos políticos con el fin de consolidar el Estado democrático. En general, la lógica de los partidos es de “todo para el ganador”, especialmente en sistema presidencialistas poderosos, como el caso de México. La justicia constitucional que en régimen democrático es garantía de la estabilidad, actualización y modernización humanista de la Constitución, en un régimen en consolidación democrática —con más pluralismo que democracia— puede

## JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICAS AUTORITARIAS

convertirse en un enclave autoritario poderoso.

### BIBLIOGRAFÍA

- BELLAMY, Richard, *Political Constitutionalism: A Republican Defence of Constitutionality of Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007, 270 p.
- BREWER CARÍAS, Allan-Randolph, *La justicia constitucional: procesos y procedimientos constitucionales*, México, Porrúa, 2007, 482 p.
- BISCARETTI DI RUFFÌA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado. Las "formas de Estado" y las "formas de gobierno". Las Constituciones modernas*, México, FCE, 2006, 716 p.
- CASAL H., Jesús María, *Constitución y justicia constitucional*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2004, 324 p. (2da. Edición)
- DELANAY, Hilary, *Judicial Review of Administrative Action: A Comparative Analysis*, Dublín, Round Hall Thompson Reuters, 2009, 489 p.
- EDLIN, Douglas E., *Judges and Injust Laws: Common Law Constitutionalism and the Foundations of Judicial Review*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2008, 321 p.
- DOMÍNGUEZ NÁREZ, Freddy, AGUILAR DE LA ROSA, Gladys, ISLAS COLÍN, Alfredo, *Laberintos de la Constitución*, México, Juridica & Law Press, 2009, 122 p.
- ELKINS, Zachary, GINSBURG, Tom, MELTON, James, *The Endurance of National Constitutions*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009, 260 p.
- FAVOREU, Louis, *Les Cours constitutionnelles*, París, PUF, 1992, 127 p.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2004, 206 p.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (Coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa/Colegio de Secretarios de la SCJN, 2006, 4094 p.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo, *Justicia constitucional local*, México, Fundación

## **JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICAS AUTORITARIAS**

*universitaria de derecho, administración y política*, 2003, 396 p.

FERRERES COMELLA, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, 307 p.

FIX ZAMUDIO, Héctor, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965*, México, UNAM, 1968, 183 p.

*Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, 531 p.

FORDHAM, Michael, *Judicial Review Handbook*, Oxford, Hart, 2008, 847 p.

GARGARELLA, Roberto, *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*, Barcelona, Ariel, 1996, 279 p.

GORDON, Richard J. F. (ed.), *Judicial Review in the Next Millennium*, Londres, Thomson/Sweet & Maxwell, 2003, 118 p.

*EC Law in Judicial Review*, Nueva York, Oxford University Press, 2007, 534 p.

GÖZLER, Kemal, *Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study*, Turquía, Ekin, 2008, 126 p.

HARO, Ricardo, *Constitución, poder y control*, México, IJJ/UNAM, 2002, 243 p.

HERTOGH, Marc, HALLYDAY, Simon, *Judicial Review and Bureaucratic Impact: International and Interdisciplinary Perspectives*, Nueva York, Cambridge University Press, 2004, 315 p.

HOROWITZ, Donald L., "On Constitutional Courts" en: *Journal of Democracy*, John Hopkins University, Octubre 2006, Volumen 17, número 4, pp. 126-137.

KRAMER, Larry, *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial*

---

**JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICAS  
AUTORITARIAS**

*Review*, Nueva York, Oxford University  
Press, 2004, 363 p.

