

Poder Judicial y democracia

Julio Ríos Figueroa

44

Poder Judicial y democracia

Julio Ríos Figueroa

Poder Judicial y democracia

Julio Ríos Figueroa

44

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Poder Judicial y democracia

Julio Ríos Figueroa

Primera edición, 2022

D.R. © 2022, Instituto Nacional Electoral
Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur,
col. Arenal Tepepan, 14610, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8772-11-7

ISBN volumen impreso: 978-607-8790-97-5

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-90-2

ISBN volumen electrónico: 978-607-8790-98-2

El contenido es responsabilidad del autor
y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

- 7 Presentación
- 11 Agradecimientos
- 13 Introducción
- 21 Justicia constitucional y representación democrática
- 49 El Poder Judicial ante la erosión de la democracia
- 73 Conclusión
- 79 Bibliografía
- 89 Sobre el autor

Presentación

El papel del Poder Judicial se define dentro de la división tripartita del Estado por sus dos funciones esenciales: garantizar el cumplimiento de derechos y obligaciones de la ciudadanía, y fungir como un contrapeso que delimite las acciones tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo en materia de reformas constitucionales. Mediante un interesante repaso de diversas aportaciones teóricas, así como de casos concretos que han tenido lugar en diferentes países e, incluso, épocas, el Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática *Poder Judicial y democracia* profundiza en la segunda cuestión.

El equilibrio necesario entre los tres poderes para resguardar el orden democrático es un problema complejo que se ha tratado desde los orígenes de la ciencia política, de ahí que a lo largo de los siglos múltiples pensadores, pensadoras y especialistas se hayan abocado a analizar

y proponer nuevas formas de organizar el sistema de contrapesos que acota el campo de acción de cada poder. El barón de Montesquieu ya advertía en *El espíritu de las leyes* sobre el riesgo de que el Poder Legislativo y el Ejecutivo recayeran en un mismo individuo o cuerpo, pues esa situación podría devenir en leyes elaboradas y ejecutadas de forma autoritaria. Julio Ríos Figueroa, autor del presente cuaderno, se incorpora a este debate histórico y dialoga tanto con discursos teóricos clásicos como con otros más contemporáneos y de gran relevancia.

El respeto a la Constitución es una condición básica para el funcionamiento de la democracia, pues, según el autor, el texto constitucional actúa como “un mecanismo de autocontrol mediante el cual el pueblo soberano (representado en el poder constituyente) decide poner fuera del alcance de las mayorías simples las decisiones políticas fundamentales de una sociedad”. Los gobiernos de carácter autoritario que han surgido durante las últimas décadas en distintas latitudes han puesto en evidencia nuevos mecanismos que socavan la estabilidad de la democracia. La novedad de estos mecanismos consiste en que no se recurre al uso de la fuerza para perpetuarse en el poder, sino que este tipo de regímenes avanza mediante la elaboración de una serie de reformas y leyes que tienen la apariencia de legalidad democrática. Frente a estas complejas realidades,

el papel del Poder Judicial es clave, ya que posee entre sus atribuciones la capacidad de interpretar los textos constitucionales y, de esta manera, frenar reformas que puedan atentar contra la integridad de la Constitución.

Frente a gobiernos que, con el apoyo de las mayorías, tienen una presencia predominante en el Ejecutivo y el Legislativo, el Poder Judicial requiere de una sana competencia partidista y del apoyo de la opinión pública para que el peso de sus decisiones no se vea afectado. Ríos Figueroa advierte que la solución no es sencilla debido al aparente talante antidemocrático del Poder Judicial: a diferencia de los cargos que conforman los otros dos poderes, las y los jueces no son elegidos mediante el sufragio, por lo que tener el favor de las mayorías puede resultar más complicado. Sin embargo, uno de los aspectos más interesantes del análisis propuesto por el autor es, precisamente, subvertir lo que podría considerarse como una naturaleza antidemocrática del Poder Judicial para subrayar que la fuente de legitimidad de este poder no proviene de la elección directa, sino que se sostiene en el conocimiento amplio y especializado que requieren las y los jueces para hacer valer la justicia constitucional para toda la ciudadanía e, incluso, proteger a largo plazo los derechos de las minorías que puedan verse vulneradas debido a una coyuntura política y social producida por la llegada al poder de un líder carismático.

En la medida en que las decisiones de las juezas y los jueces muestren su imparcialidad respecto al Ejecutivo, el Legislativo y otro tipo de intereses, así como su capacidad especializada de interpretar la Constitución y proteger los derechos de la ciudadanía, mayor será la probabilidad de que obtengan el respaldo de la opinión pública en las controversias que puedan sostener con los otros poderes.

En la base de la democracia se encuentran dos elementos que, si bien pueden entrar en tensión en algunos momentos, son complementarios: por un lado, el reconocimiento a la voluntad de la mayoría; por otro lado, el freno al poder político derivado de esa voluntad mayoritaria que busca preservar la integridad de la Constitución y evitar el abuso contra las minorías. Este Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática destaca al Poder Judicial como una figura indispensable para garantizar esos dos elementos esenciales de la vida democrática, constituye una valiosa aportación que interpelará a sus lectores y lectoras sobre los retos que enfrentan los regímenes democráticos y constitucionales en la actualidad, y presenta un llamado a la toma de consciencia respecto a la fuerza de la opinión pública para contrarrestar el desequilibrio de poderes.

Instituto Nacional Electoral

Agradecimientos

La realización de este libro no hubiera sido posible sin el trabajo excepcional de Fernando Noriega Buendía como asistente en la recolección, interpretación y discusión de la literatura en que se basa.

Introducción

El Poder Judicial es clave para la solución pacífica de conflictos. Las y los jueces, magistrados, ministros, y toda la gama de servidores públicos de la rama en sus distintas adscripciones, trabajan diariamente para resolver disputas entre ciudadanos, entre instituciones del Estado, y entre el Estado y la ciudadanía. La eficacia de la intervención del Poder Judicial en la resolución de controversias depende de su independencia frente a las partes en conflicto y del uso inteligente e informado de normas y criterios preexistentes para solucionar cada caso en particular. Si los jueces no son independientes, si están vinculados con alguna de las partes, sus resoluciones tenderán a ser sesgadas y generarán suspicacias. Igualmente, si los jueces no son capaces, si no tienen los méritos necesarios y su formación es deficiente para utilizar las leyes y criterios preexistentes en la solución de conflictos, sus decisiones

tenderán a ser poco convincentes e ineficaces. Por ello, independencia y capacidad son dos elementos necesarios para que las y los jueces puedan resolver conflictos satisfactoriamente, de manera neutral e informada, de modo que las partes involucradas respeten las resoluciones y las acaten aunque no les favorezcan.

El Poder Judicial es fundamental para la democracia. A través de la resolución de conflictos cumple dos funciones esenciales: limita el ejercicio arbitrario del poder gubernamental mediante su participación en el sistema de frenos y contrapesos, y garantiza el cumplimiento de los derechos y obligaciones de la ciudadanía.¹ El Poder Judicial es una “barrera efectiva contra los intentos expansivos del órgano representativo” mediante su facultad de anular las leyes inconstitucionales.² Asimismo, es un dique contra los potenciales abusos del Poder Ejecutivo gracias a su capacidad de suspender y rectificar los efectos de acciones realizadas por fuera de la legalidad y los parámetros constitucionales preestablecidos. Al cumplir su función constitucional, un Poder Judicial independiente y capaz habilita al gobierno para actuar de acuerdo

¹ Gretchen Helmke y Julio Ríos Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011, capítulo 1.

² James Madison, Alexander Hamilton y John Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001 (1780), p. 497.

con lo establecido en la Constitución y las leyes, y permite que las y los ciudadanos ejerzan sus derechos y cumplan sus obligaciones.

Sin embargo, el Poder Judicial es también el más vulnerable de los tres poderes del Estado. A diferencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo, el Judicial “no controla ni la espada, ni la bolsa”.³ En efecto, el Poder Ejecutivo tiene la capacidad de comandar los recursos estatales del uso legítimo de la fuerza y también se encarga de la implementación de las leyes y las políticas públicas. El Poder Legislativo, por otro lado, cuenta con la capacidad de hacer las leyes y, entre ellas, las leyes presupuestales que determinan tanto la forma en que el Estado obtiene recursos como la forma en que los gasta. Los poderes Ejecutivo y Legislativo son, además, directamente electos por la ciudadanía. En otras palabras, a pesar de que el Poder Judicial juega un papel clave en la resolución de conflictos y en la estabilidad de un régimen democrático, en el sistema de frenos y contrapesos su igualdad formal con los otros dos poderes se encuentra sujeta a que estos acaten e implementen las decisiones de los jueces, y mantengan la independencia económica y política del Poder Judicial.

³ *Ibid.*, p. 496.

Derivado de lo anterior, el Poder Judicial resulta más eficaz cuando enfrenta un contexto de gobierno dividido y es más fuerte cuando sus decisiones y/o su comportamiento logran construir legitimidad entre la ciudadanía y logran también el apoyo de la opinión pública. La primera condición está relacionada con la posibilidad de que los otros dos poderes puedan debilitarlo para prevenir o contrarrestar decisiones que les afecten. En efecto, la fragmentación política, o el gobierno dividido, implica dificultades para la coordinación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo con el objetivo de hacer leyes y políticas públicas que puedan debilitar al Poder Judicial, lo que protege su independencia y le otorga más dinamismo. Por otra parte, otra fuente de fortaleza institucional, la legitimidad entre la ciudadanía, la obtiene el Poder Judicial cuando una mayoría alberga una “reserva de actitudes favorables” hacia la institución que permite entonces a la gente “aceptar o tolerar decisiones a las que se oponen, o cuyos efectos dañan sus intereses”.⁴ Junto con esto, es también posible que la fortaleza del Poder Judicial sea reforzada por una parte de la opinión pública o de la “opinión publicada”, es decir, por los formadores de opinión y los grandes empresarios de los medios de comunicación masiva –como

⁴ David Easton, “A Re-Assessment of the Concept of Popular Support”, en *British Journal of Political Science*, vol. 5, núm. 4, 1975, pp. 435-457.

se ha afirmado que ocurrió en Italia, por ejemplo-.⁵ Claramente, la legitimidad del Poder Judicial, y el apoyo que pueda obtener de la opinión pública y la opinión publicada, dependen en una buena parte del propio Poder Judicial, de la calidad y claridad que se manifieste en decisiones neutrales y sólidamente argumentadas para resolver conflictos específicos.

En una democracia, por tanto, el Poder Judicial no solo limita sino que también habilita al gobierno y a las y los legisladores para realizar los mandatos electorales que los ciudadanos les han encomendado. Esa tensión entre estabilidad y cambio está en el corazón de la democracia constitucional, un sistema de gobierno que reconoce tanto el poder de la mayoría como los frenos a ella mediante un diseño que busca evitar el ejercicio abusivo del poder político. La Constitución es clave para lograr ese balance porque establece principios y reglas a los que tanto los actos de los gobiernos como las leyes deben sujetarse. Y el Poder Judicial, que tiene la función de interpretarla, es también clave en ese balance entre

⁵ Stanton H. Burnett y Luca Mantovani, *The Italian Guillotine: Operation Clean Hands and the Overthrow of Italy's First Republic*, Lanham MD, Rowan & Littlefield, 1998, pp. 261-263; citado en José María Maravall y Adam Przeworski, "Introducción", en José María Maravall y Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003, pp. 1-16.

lo que se mantiene y lo que se cambia. La democracia constitucional se renueva y revitaliza con cada elección, en un constante compromiso de las fuerzas políticas y ciudadanas por marcar el destino del país colectivamente.

Sin embargo, por diversas razones, de vez en cuando líderes y mayorías legítimamente electas buscan, mediante reformas constitucionales o legales, cimentar su control del poder político y dificultar una futura victoria de una mayoría alternativa. En otras palabras, rompen el compromiso del respeto a las reglas básicas del juego democrático alterándolas con el objetivo de desplazar o minimizar otras voces y fuerzas políticas. Y lo hacen no mediante un golpe de Estado, sino después de ganar una elección y mediante decretos, leyes y reformas. Estas acciones son particularmente peligrosas porque avanzan camufladas con el ropaje jurídico de la legalidad democrática, pero erosionan paulatinamente el andamiaje institucional de este régimen hasta desfigurarlo y hacerlo inoperante.

Ante un escenario de erosión de la democracia, el Poder Judicial puede jugar un papel esencial para detenerla y revitalizar el sistema. Por ejemplo, a través de la resolución de controversias, el Poder Judicial marca líneas claras que delimitan lo permitido según las normas constitucionales vigentes. La claridad de esas líneas facilita identificar

las transgresiones y coordinar la acción colectiva contra ellas.⁶ La intervención del Poder Judicial puede, entonces, ayudar a que se dé pie a una renovada y revitalizada democracia constitucional. Que la intervención sea positiva depende crucialmente de la independencia del Poder Judicial respecto al gobierno, el líder que busca la erosión democrática y su mayoría instalados en los poderes Ejecutivo y Legislativo. La ciudadanía, la opinión pública y la publicada, deben apuntalar la independencia judicial ante los intentos de socavarla. Por supuesto es crucial que quieran hacerlo, y eso depende de su percepción sobre el desempeño anterior del Poder Judicial. Al final el dinamismo y vitalidad de la democracia depende de los ciudadanos y su participación directa, o indirecta, en los asuntos públicos mediante las elecciones, manifestaciones y, en general, el ejercicio pleno de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.

En lo que resta del libro profundizaremos en los temas de esta introducción. La primera parte está dedicada a la relación entre el Poder Judicial, la Constitución y la representación democrática. La segunda parte, a su vez, se enfoca en los contextos de erosión democrática y el papel

⁶ Barry Weingast, "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law", *American Political Science Review*, vol. 91, núm. 2, 1997, pp. 245-263.

que el Poder Judicial puede desempeñar para el mantenimiento o desmantelamiento de este régimen político. La discusión en este libro retoma los conceptos y desarrollos académicos clásicos y contemporáneos sobre el constitucionalismo, la democracia representativa, y el Poder Judicial. Se retoma literatura tanto de la teoría política y constitucional como de la ciencia política. La discusión se mantendrá en un nivel teórico accesible, con ilustraciones a partir de casos en concreto en algunos pasajes, pero no se analiza ningún caso en concreto a profundidad. En la bibliografía, sin embargo, se pueden encontrar referencias para el lector interesado en casos específicos.

Justicia constitucional y representación democrática

¿Qué es la justicia constitucional?

La justicia constitucional es la facultad que la Constitución otorga a algunos jueces y juezas para declarar inválida una ley, reglamento o un acto de la autoridad política cuando estos contravienen a la Carta Magna. Así, la justicia constitucional es un medio para salvaguardar la supremacía de la Constitución sobre las demás leyes y actos de las autoridades políticas; es decir, para garantizar que no haya norma o acto gubernamental que se oponga a los principios y reglas de la ley fundamental. Por lo tanto, la piedra angular de la justicia constitucional es la jerarquía de las normas legales, donde la Constitución está por encima de las leyes, los reglamentos y los decretos, y por ello estos deben siempre obedecer los preceptos de aquella.

La Constitución es la norma suprema de una sociedad porque en ella se establecen las funciones y prerrogativas

de todas las instituciones del gobierno, y se especifican los derechos y obligaciones básicos de las y los ciudadanos. A diferencia de las leyes ordinarias, la Constitución no puede ser alterada por mayorías simples del Poder Legislativo (esto es 50% más uno de los miembros del Congreso de la Unión) y mucho menos por otras instituciones del gobierno. Para cambiarla se requiere un amplio consenso representado por la participación de todos los órganos que conforman el poder reformador de la Constitución de un país.

El poder reformador es el único órgano encargado de llevar a cabo una reforma constitucional, y la propia Constitución de cada país determina quién lo conforma. En la gran mayoría de los países el poder constituyente permanente está compuesto por al menos una mayoría calificada del Poder Legislativo, por ejemplo, de dos terceras partes de las y los legisladores, más la mayoría de las legislaturas estatales en regímenes federales y -también muchas veces- la mayoría de los ciudadanos mediante un referéndum aprobatorio.

La justicia constitucional, también llamada control de constitucionalidad, es una capacidad jurisdiccional, es decir, de administración de justicia, por lo que su ejercicio se lleva a cabo por jueces en cortes y tribunales.

Las características del control constitucional se especifican en la Constitución, por lo que estas solamente pueden ser alteradas por el poder reformador del texto constitucional mencionado en el párrafo anterior. En algunos países, como Alemania, existe un órgano especializado llamado Tribunal Constitucional que es el único capaz de realizar el control constitucional. En otros, como en los Estados Unidos, todos los jueces y juezas federales tienen esta capacidad.

Cuando los jueces constitucionales determinan que una ley aprobada -por los poderes Ejecutivo y Legislativo- o un acto del gobierno contradicen la Constitución, imponen límites a la acción de estos poderes políticos. Esta función judicial se deriva del sistema de separación de poderes que considera que las tres ramas del gobierno -ejecutiva, legislativa y judicial- deben participar conjuntamente en la toma de decisiones, y que cada una de ellas debe contar con herramientas que pongan límites a la concentración del poder y al uso arbitrario de los instrumentos del Estado.

Aunque las funciones específicas de cada rama sean distintas, la participación de las tres es necesaria para tomar decisiones importantes que se traduzcan en leyes. Por ejemplo, para que en México una ley se publique

y entre en vigor es necesario que la apruebe al menos una mayoría de los miembros del Poder Legislativo (tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores) y que la firme o no la veto el Poder Ejecutivo. Además, la constitucionalidad de una ley que cumpla con estos requisitos puede ser cuestionada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que podría anular la ley si juzga que contraviene la Constitución. En otras palabras, en el sistema de separación de poderes las tres ramas del gobierno deben ser independientes, pero al mismo tiempo ninguna debe tomar una decisión sin tomar en cuenta a las otras dos.

Históricamente, un ejemplo famoso de ejercicio del control constitucional lo podemos encontrar en Estados Unidos en la decisión del caso *Marbury vs. Madison* (1803),⁷ escrita por el entonces presidente de la Corte Suprema, John Marshall. El caso en cuestión consistía en un conflicto de atribuciones entre el presidente saliente, John Adams, y el presidente entrante, Thomas Jefferson, con respecto a la nominación de varios jueces (entre ellos William Marbury). El conflicto requería la interpretación de la Constitución

⁷ “*Marbury vs. Madison*”. Selección disponible en Lee Epstein y Thomas G. Walter, *Constitutional Law for a Changing America*, Washington, D.C., Congressional Quarterly Press, 2001, pp. 66-71. Asimismo, una transcripción del caso en su idioma original puede ser consultado en línea en: <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/5/137>

respecto a las atribuciones de los poderes públicos. En su decisión, el juez Marshall no solo ofreció una solución al caso concreto que la Corte tenía frente a sí, sino que argumentó que el Poder Judicial y los jueces son los árbitros responsables de interpretar y determinar el sentido de la Constitución en casos concretos, así como de nulificar la validez de las leyes y los actos de autoridades políticas que entren en conflicto con la Constitución.

En el modelo estadounidense de control constitucional, cualquier juez federal puede nulificar una ley o acto de la autoridad pública cuando, según su interpretación, la ley o acto en cuestión contradiga algún precepto de la Constitución.⁸ Esta situación muchas veces lleva a la coexistencia de distintas interpretaciones sobre casos muy similares hasta que el asunto llega a la Corte Suprema, que establece un criterio que todas las cortes inferiores deben seguir. Este proceso puede llevar mucho tiempo, lo cual genera inseguridad jurídica en los ciudadanos; dicho de otro modo: mientras la Corte Suprema no haya establecido una interpretación final, la ciudadanía no puede saber a ciencia cierta cuál es el sentido de la Constitución en ese tema y, por lo tanto, no puede advertir con exactitud

⁸ Sobre la Constitución de Estados Unidos y el diseño original del Poder Judicial y la Corte Suprema véase Jack Rakove, *Original Meanings. Politics and Ideas in the Making of the Constitution*, Nueva York, Vintage Books, 1996.

las consecuencias jurídicas de sus acciones, ya que un mismo acto podría ser considerado inconstitucional por un juez y no por otro.

Para evitar la inseguridad jurídica del sistema estadounidense, el jurista austriaco Hans Kelsen inventó en 1920 el llamado Tribunal Constitucional, que es básicamente una corte especializada en dirimir conflictos que implican la interpretación de la Constitución.⁹ Al centralizar la toma de decisiones constitucionales en un solo tribunal, el objetivo de Kelsen era no solo garantizar la supremacía de la Constitución sino también unificar el criterio de interpretación y proteger la seguridad jurídica puesta en riesgo por la existencia simultánea de interpretaciones diversas producida por el modelo estadounidense.

A excepción de Estados Unidos, en el periodo de más de un siglo entre el caso *Marbury vs. Madison* y la invención del Tribunal Constitucional, la mayor parte de los juristas y políticos consideraba que la función del Poder Judicial debía estar restringida a la aplicación de la ley en casos particulares, excluyendo tajantemente la interpretación judicial de la Constitución. La razón es que

⁹ Hans Kelsen, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001 (1928).

la interpretación de la ley conlleva necesariamente cierto grado de discrecionalidad. En otras palabras, interpretar la ley también implica, en cierta forma, legislar, pues con la interpretación se precisa el contenido de la ley. Y la función legislativa se consideraba una facultad exclusiva de los representantes directamente electos por la ciudadanía reunidos en el Poder Legislativo.

El hecho de que poseer la facultad de interpretar la ley conlleve cierta capacidad legislativa es particularmente cierto con respecto a la interpretación de la Constitución, no solo porque las constituciones tienden a ser documentos abstractos que contienen principios generales más que lineamientos precisos –por lo que la discrecionalidad judicial en su interpretación es relativamente amplia–, sino también porque la declaración de inconstitucionalidad de una ley implica su invalidez debido a la jerarquía de las normas. Tanto es esto así que la tradición francesa establecía que el Poder Legislativo, no el Judicial, debía ejercer el control constitucional. Se consideraba que los representantes de los ciudadanos, no los jueces, debían interpretar la Constitución cuando hubiese dudas respecto del sentido de sus principios para solucionar un caso concreto. En el modelo francés se partía de que la ley es obra de los representantes directos del pueblo,

los legisladores, y por tanto son ellos los más adecuados para clarificar el sentido o el espíritu de la ley.

Durante mucho tiempo Estados Unidos fue el único país donde los jueces tenían el poder de interpretación constitucional. Sin embargo, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el modelo kelseniano de control constitucional se expandió por Europa con el fin de establecer gobiernos limitados y de prevenir tragedias como la de la República Alemana de Weimar, en la cual una mayoría del Partido Nazi en el Parlamento aprobó leyes que violaban derechos humanos básicos contenidos en la Constitución. Desde entonces ha habido una expansión global del Poder Judicial y en específico del control de constitucionalidad.¹⁰ Hoy en día muchos países en el mundo y prácticamente todos los países latinoamericanos cuentan con instrumentos de control constitucional y con ellos se establece la posibilidad de salvaguardar los derechos constitucionales y crear gobiernos limitados. México no es la excepción. Sin embargo, como vimos brevemente en la introducción, que esa posibilidad se materialice depende de los instrumentos legales con que se cuente y del contexto

¹⁰ Véase C. Neal Tate y Torbjörn Vallinder, *The Global Expansion of Judicial Power*, Nueva York, NYU Press, 1995; y Patricio Navia y Julio Ríos-Figueroa, "The Constitutional Adjudication Mosaic of Latin America", en *Comparative Political Studies*, vol. 38, núm. 2, 2005, pp.189-217.

político, en particular de la competencia electoral entre partidos y de la estabilidad social.

La justicia constitucional frente a la representación democrática

Quienes consideran que el control de constitucionalidad es un elemento necesario para la democracia, afirman que sin este la democracia se transformaría en una tiranía de la mayoría (legislativa), un régimen donde los derechos y los límites constitucionales no son más que palabras sobre hojas de papel. La mencionada experiencia de la llamada República Alemana de Weimar (1919-1933), cuando la mayoría nazi en el Parlamento pudo pasar leyes que violaban derechos fundamentales establecidos en la Constitución sin que estas fueran sujetas a revisión, es el caso más dramático donde se demostró la necesidad de otorgar el poder del control de constitucionalidad a los jueces, aunque estos no fueran elegidos directamente por la ciudadanía.

El control constitucional es necesario no solo para proteger los derechos individuales, previniendo que una mayoría tiranice a una minoría, sino también como un control adicional para evitar que una rama del gobierno concentre el poder político derivando en un gobierno autoritario. El control constitucional es, de este modo, la característica

central de un gobierno limitado en el que el poder político está dividido y las autoridades, incluyendo a la mayoría de las y los representantes directamente electos, actúan dentro de un marco establecido en la Constitución.¹¹

Sin embargo, el hecho de que unos pocos jueces no electos directamente, y por tanto no representativos de la ciudadanía, puedan echar abajo las decisiones de una mayoría electa y representativa es también quizá la característica más criticada del control constitucional. Como lo dijo un profesor de leyes estadounidense, Alexander Bickel: cuando la Suprema Corte declara inconstitucional una ley o la acción de un ejecutivo electo, ella tuerce la voluntad de los representantes del pueblo real de aquí y ahora.¹² De aquí viene la acusación de que el control constitucional es antidemocrático o “contramayoritario”.

Esta característica “contramayoritaria” del control constitucional es polémica y debatida. Mientras que algunos críticos como Bickel enfatizan las limitaciones a la soberanía popular, representada en la mayoría gobernante, otros analistas como Stephen Holmes enfatizan que los límites al

¹¹ Véase Dieter Grimm, “Constitutional Adjudication and Democracy”, en Dieter Grimm, *Constitutionalism. Past, Present, and Future*, Nueva York, Oxford University Press, 2016.

¹² Alexander M. Bickel, *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven CT y London UK, Yale University Press, 1986.

ejercicio del poder establecidos por la Constitución y el control de constitucionalidad son un caso donde “menos es más”.¹³ En efecto, de acuerdo con esta interpretación, una Constitución es un mecanismo de autocontrol mediante el cual el pueblo soberano (representado en el poder constituyente) decide poner fuera del alcance de mayorías simples las decisiones políticas fundamentales de una sociedad, como las funciones de las instituciones del gobierno, las reglas del juego político y los derechos y obligaciones de las y los ciudadanos. Esta autolimitación es constructiva pues las supermayorías requeridas para alterar la Constitución y el control de constitucionalidad impiden que una mayoría simple, presa de una pasión política coyuntural, logre rechazar o modificar dichas decisiones fundamentales. En otras palabras, el control constitucional introduce un tiempo necesario para la deliberación y la reflexión que invita a la eventual formación de un consenso político más amplio en caso de que se quiera reformar la Carta Magna.

Incluso si se aceptan las ventajas del control constitucional, es indudable que la facultad de determinar lo que dice la Constitución es un poder muy grande con alcances

¹³ Stephen Holmes, *Passions & Constraint. On the Theory of Liberal Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1995.

potenciales para todos los ciudadanos. Es también indudable que este poder recae en unos pocos jueces y juezas cuyo periodo en el cargo tiende a ser largo (en nuestro país es de 15 años) y que no son electos directamente.

Ahora bien, para sopesar si el control de constitucionalidad se opone o complementa el principio democrático de representación, es fundamental preguntarnos ¿cuál es la fuente de legitimidad del poder interpretativo de los jueces constitucionales? Como hemos dicho, los jueces constitucionales no son electos por las y los ciudadanos ni están sujetos a los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas. Sin embargo, estos jueces se sujetan a un requerimiento del que están exentos los representantes populares: sus decisiones deben estar rigurosamente argumentadas con base en la Constitución, las leyes y los mejores conocimientos históricos y científicos disponibles.

En última instancia, la legitimidad del control constitucional depende de que las decisiones de los jueces esclarezcan y hagan valer los principios fundamentales, derechos y obligaciones que se establecen en el texto constitucional. La legitimidad de los jueces y juezas constitucionales radica en el conocimiento especializado que poseen, en aquello que el inglés Sir Edward Coke llamó la "razón artificial", que

es el conocimiento detallado de las leyes, que producen la estabilidad jurídica y la coherencia y consistencia de decisiones fundamentadas en el marco constitucional.¹⁴

En suma, en las democracias constitucionales contemporáneas existen dos principios de legitimidad que se complementan: el principio de legitimidad basado en la representación de las y los ciudadanos en quienes reside la soberanía –el cual justifica el Poder Legislativo y Ejecutivo–, y el principio de legitimidad basado en la deliberación constitucional –el cual justifica el control constitucional–. Bajo esta interpretación, en las democracias actuales el control de constitucionalidad complementa al principio de representación proveyendo de una garantía que protege los valores y principios presentes en la Constitución, y establece un medio para la protección de minorías, así como un mecanismo antiautoritario de límites al ejercicio del poder. Más aún, cuando los jueces constitucionales deliberan y argumentan debidamente sus decisiones, el control de constitucionalidad provee un mecanismo de diálogo entre los poderes del Estado y entre el Estado y la sociedad, educando de este modo al

¹⁴ Sir Edward Coke, *The Selected Writings and Speeches of Sir Edward Coke*, Steve Sheppard (ed.), Indianapolis IN, Liberty Fund, 2003, pp. 478-490.

país en su conjunto sobre lo que es y cómo funciona un gobierno basado en leyes, el Estado de derecho.

De la teoría a la práctica: ¿cuándo es efectiva la justicia constitucional?¹⁵

Las cortes y las y los jueces que conforman el Poder Judicial funcionan bajo una lógica social basada en la tríada de resolución de conflictos, en la cual siempre que dos actores afrontan un conflicto que no pueden resolver por sí mismos hacen un llamado a un tercero para que los asista.¹⁶ En esta concepción de las cortes, simple pero universal, la eficacia y la eficiencia de la intervención de un tercero están relacionadas con su imparcialidad respecto a la cuestión objeto de controversia y su neutralidad frente a las partes en conflicto, así como con la aplicación al caso concreto de normas y criterios preexistentes.¹⁷ El papel de las cortes, entonces, consiste en arbitrar disputas específicas de diversos tipos al interior de una comunidad política.

¹⁵ Este apartado se basa fundamentalmente en una parte del capítulo 1 de mi libro *Democracia y militarismo en América Latina*, México, FCE-CIDE, 2020.

¹⁶ Martin M. Shapiro, *Courts: A Comparative and Political Analysis*, Chicago IL, University of Chicago Press, 1981, p. 1.

¹⁷ *Idem*.

Pero las cortes, mediante la resolución de controversias específicas, también pueden ayudar a alcanzar otro tipo de objetivos más generales que trascienden el conflicto inmediato al apelar desde la norma a las causas subyacentes al mismo. De acuerdo con pensadores políticos modernos, las cortes, junto con las otras ramas del gobierno, participan en la creación de un sistema equilibrado de reglas. En su texto *Del espíritu de las leyes*,¹⁸ Montesquieu llamó a este sistema de gobierno moderado “la constitución de la libertad política”. En cuanto a los jueces, el pensador francés argumentó que deben ser o bien “el instrumento que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes”¹⁹ o actores políticos que “deliberan juntos, comunican sus pensamientos, concilian y modifican su parecer para concordar con el otro”.²⁰

Estudios recientes sobre las cortes y los jueces, desde la perspectiva de la ciencia política, fueron un paso

¹⁸ Véase Baron de Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, Londres, University of California Press, 1977.

¹⁹ *Ibid.*, VI 6.

²⁰ *Ibid.*, VI 4. Aunque a primera vista parecen contradictorios, Montesquieu consideraba que el papel de los jueces y del órgano judicial se define a partir de la cercanía de un régimen particular al gobierno moderado. En las repúblicas, donde se instala un gobierno no arbitrario con separación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, los jueces deben desempeñar un papel mínimo y el Poder Judicial aproximarse a un “poder nulo”.

más allá: las cortes no solo restringen a los gobiernos al limitar sus acciones arbitrarias, sino que también pueden ayudarlos a alcanzar otros objetivos. En específico, se han realizado investigaciones sobre el papel que desempeñan las cortes respecto a objetivos como la estabilidad de los regímenes, la protección de los derechos humanos o la inversión y el crecimiento económico. Uno de estos argumentos sugiere que las cortes son dispositivos que otorgan credibilidad a compromisos adquiridos con anterioridad por las partes –como promesas constitucionales sobre la protección de los derechos de propiedad– ya que están dispuestas a sancionar desviaciones potenciales de los actores respecto a los compromisos pactados.²¹ Otros estudios sugieren que las cortes también sirven para alertar sobre abusos en el uso del poder a fin de posibilitar que otras y otros actores sociales y políticos coordinen sus respuestas de manera informada para controlar al gobierno.²² Por último, las cortes pueden tener un papel determinante en la solución de dilemas de cooperación,

²¹ Por ejemplo, John Ferejohn y Lawrence Sager, “Commitment and Constitutionalism”, en *Texas Law Review*, vol. 81, núm. 7, 2002, pp. 1929-1963; y Douglass C. North y Barry Weingast, “Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England”, en *Journal of Economic History*, vol. 49, núm. 4, 1989, pp. 803-832.

²² Por ejemplo, David S. Law, “A Theory of Judicial Power and Judicial Review”, en *The Georgetown Law Journal*, núm. 97, 2009, p. 730. Véase también Barry Weingast, “The Political Foundations...”, *op. cit.*

mediante la recepción y la transmisión de información que permita reforzar el sistema de reputación, reducir los costos de transacción y promover intercambios benéficos para los actores.²³

Otra rama importante de la literatura sobre cortes constitucionales enfatiza su carácter de instituciones deliberativas que ocupan una posición privilegiada en el sistema político. Los jueces constitucionales, argumentan, tienen la función de sopesar razones a favor y en contra de una acción, deliberando tanto a nivel interno –entre sí, con el fin de obtener la mayoría necesaria para dictar sentencia en un caso particular– como a nivel externo, exponiendo las razones de sus decisiones a la opinión pública.²⁴ La posición privilegiada en que los jueces y juezas de las cortes constitucionales deliberan e interpretan la Constitución deriva de que sus funciones se encuentran

²³ Por ejemplo, William Blomquist y Elinor Ostrom, “Deliberation, Learning, and Institutional Change: The Evolution of Institutions in Judicial Settings”, en *Constitutional Political Economy*, vol. 19, núm. 3, 2008, pp. 180-202. Véase también Paul Milgrom, Douglass C. North y Barry Weingast, “The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Medieval Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs”, en *Economics and Politics*, vol. 2, núm. 1, 1990, pp. 1-23.

²⁴ John Ferejohn y Pasquale Pasquino, “Constitutional Courts as Deliberative Institutions. Towards an Institutional Theory of Constitutional Justice”, en Wojciech Sadurski (coord.), *Constitutional Justice, East and West*, Londres, Kluwer International, 2003, pp. 21-36; y John Ferejohn y Pasquale Pasquino, “The Countermajoritarian Opportunity”, en *Journal of Constitutional Law*, vol. 13, núm. 2, 2010, pp. 353-395.

en la intersección entre una dimensión horizontal –que une a la corte con las otras ramas del gobierno– y otra vertical –que la une a las y los ciudadanos–. En la dimensión horizontal, los jueces constitucionales están a cargo de supervisar el funcionamiento de los frenos y los contrapesos institucionales que son el sello del ejercicio moderado del poder político. En la dimensión vertical, los jueces constitucionales son responsables de proteger los derechos de la ciudadanía y garantizar que cumpla sus obligaciones. En esta perspectiva, la revisión constitucional sirve como catalizador para debatir –como sistema de gobierno– algunas de las cuestiones más difíciles y fundamentales: obliga a la sociedad política y a su gobierno a trabajar en la búsqueda de respuestas a estas cuestiones para encontrar soluciones y establecer compromisos con un apoyo amplio y duradero.²⁵

La perspectiva deliberativa o dialógica de las cortes constitucionales enfatiza que las y los jueces constitucionales deben sopesar e integrar distintos puntos de vista, solicitar

²⁵ Barry Friedman, *The Will of the People. How Public Opinion Has Influenced the Supreme Court and the Meaning of the Constitution*, Nueva York, Farrar, Straus & Giroux, 2009, p. 16; y César Rodríguez Garavito, “Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America”, en *Texas Law Review*, vol. 89, núm. 7, 2011, pp. 1669-1698.

opiniones y suscitar discusiones sobre las posibilidades de interpretación constitucional con el propósito de integrar las opiniones de distintos sectores de la población, del gobierno y de otros actores interesados en la interpretación constitucional.²⁶ En las cortes, el reconocimiento de las diferencias sobre un mismo tema contribuye a que las y los legisladores, el Ejecutivo y otros actores gubernamentales o no gubernamentales justifiquen mejor sus decisiones y muestren mayor inclinación a revisar sus posiciones. Esto suaviza la relación entre los poderes del Estado y otros actores políticos, porque las cortes no solo resuelven un conflicto en particular sino que también promueven el análisis y la reconsideración de las posiciones de otros actores políticos.²⁷ El diálogo entre la corte, la ciudadanía y los actores políticos va en ambas direcciones: desde la corte hacia las y los otros actores, pues la corte –a veces– establece la agenda del debate público, y desde mayorías, minorías o actores políticos específicos que plantean un problema crítico. En esta perspectiva, “los jueces constitucionales deliberan

²⁶ Cfr. Barry Friedman, “Dialogue and Judicial Review”, en *Michigan Law Review*, vol. 91, núm. 4, 1993, pp. 577-682.

²⁷ Cfr. Roberto Gargarella, “Un papel renovado para la Corte Suprema. Democracia e interpretación judicial de la Constitución”, en *Tribunales Constitucionales y Democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.

a través de casos concretos que se les presentan, al invitar a los actores políticos e incluso al público en general a deliberar y reflexionar sobre cuestiones relacionadas”.²⁸

En el esquema más básico de las cortes como un tercero que adjudica una controversia entre dos partes,²⁹ la independencia es el fundamento de la legitimidad de los jueces y juezas frente a las partes en disputa, los actores políticos y el público en general. Sin independencia, los jueces son delegados de quienes los controlan, lo cual socava la credibilidad de sus decisiones, ya que estas se considerarán sesgadas de origen. En términos generales, la independencia de las instituciones y las y los actores judiciales “expresa la aspiración de que las decisiones judiciales no sean influidas de manera inapropiada por consideraciones normativamente irrelevantes”.³⁰ La independencia incentiva a que los actores en conflicto acudan a las cortes para resolverlo. Los jueces también necesitan

²⁸ John Ferejohn y Pasquale Pasquino, “The Countermajoritarian Opportunity...”, *op. cit.*, p. 358.

²⁹ Martin M. Shapiro, *op. cit.*

³⁰ Por supuesto, el poder político siempre ejerce cierta presión cuando forma parte de un caso o cuando presenta denuncias como parte interesada (por ejemplo, escritos de terceros interesados [*amicus curiae*] y otras instituciones similares). La clave aquí es que la presión sea aceptable dentro de las reglas.

dicha independencia para que las partes acepten la decisión de la corte sin sospecha de sesgo sistemático o de una influencia indebida.

Otra condición de eficacia de la justicia constitucional es la accesibilidad para la ciudadanía, es decir, que las personas puedan llevar fácilmente ante las y los jueces los conflictos que no pueden resolver entre ellos o las situaciones en las que consideren que sus derechos han sido violentados por acciones u omisiones del gobierno o un órgano del Estado. El acceso es crucial porque mientras más casos llegan a la corte, más se aprende sobre el conflicto subyacente que los está generando, así como sobre el comportamiento de los actores que forman parte de él; por lo tanto, la corte puede enfrentar mejor la resolución de los casos. Además, la corte constitucional también obtiene información sobre un tema o un actor particular mediante los escritos de terceros interesados, otros actores gubernamentales (como la o el procurador general o el defensor del pueblo), las resoluciones judiciales internacionales o los expertos que puedan ser convocados por la corte. Obsérvese que esto incluye jurisprudencia proveniente de tribunales internacionales, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como parte de la información adicional que las cortes

nacionales pueden o no utilizar para decidir una controversia. Los jueces constitucionales con un flujo continuo de casos, además de obtener información cada vez más variada, podrán expresar sus preferencias jurisprudenciales en circunstancias políticas más favorables. Además, el acceso amplio y fácil a las acciones de revisión constitucional implica que los jueces y juezas deben resolver casos más diversos sobre el mismo tema, lo que les permite hacer distinciones más sutiles.

Los poderes de revisión constitucional de una corte se encuentran relacionados con la manera en que esta procesa y decide los casos que recibe. Se vinculan con la capacidad de la corte para producir una jurisprudencia informativa y creativa en la resolución de conflictos. Una corte con discrecionalidad para elegir casos, con facultades para moldear el procesamiento y el encuadre del caso que decide, así como las directrices destinadas a dictar sentencias en general, puede evitar que sus decisiones lleven a una de las partes a una situación sin salida, por ejemplo, pidiéndole que cumpla con una resolución que es muy poco probable que cumpla. Más aún, este tipo de corte es más capaz de gestionar estratégicamente el conflicto entre las partes, de forma tal que minimiza la posibilidad de que sus decisiones sean revocadas

o ignoradas. La discrecionalidad en la selección de los casos a decidir es importante para garantizar la eficiencia de la corte, en especial cuando el flujo de casos es muy alto.³¹

Finalmente, para que la justicia constitucional sea efectiva, el Poder Judicial y las y los jueces que la ejercen no solo deben ser independientes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino que todas las decisiones de los jueces constitucionales deben ser acatadas e implementadas por los legisladores y el presidente. Por ejemplo, los jueces constitucionales pueden tomar una decisión que anule un acto del presidente por considerarlo inconstitucional, pero en última instancia es el Ejecutivo quien debe acatar esa restricción y modificar su comportamiento. Si el Ejecutivo decide no hacer caso a la decisión de los jueces y no recibe presiones por su incumplimiento, ya sea del Poder Legislativo o de la opinión pública, entonces la decisión judicial se vuelve irrelevante. En otras palabras, la efectividad de la justicia constitucional está relacionada con la reacción que las decisiones de los jueces susciten no solo en los poderes Ejecutivo y Legislativo sino también en la población en general.

³¹ Tom S. Clark y Aaron B. Strauss, "The Implications of High Court Docket Control for Resource Allocation and Legal Efficiency", en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 22, núm. 2, 2010, pp. 247-268.

Aquí es donde la sana competencia electoral entre distintos grupos y partidos políticos cobra importancia vital para el control constitucional. Cuando un partido político controla la Presidencia de la República, y otro partido (o ninguno) controla el Poder Legislativo es más probable que el Poder Legislativo presione al Ejecutivo a cumplir una sentencia emitida por los jueces constitucionales (o viceversa). El partido político que controla el Poder Legislativo tendrá interés en que el partido que controla el Poder Ejecutivo actúe de acuerdo con la Constitución y ejerza el poder de una manera limitada, por lo tanto, estará muy atento a las resoluciones del Poder Judicial y presionará para que estas se acaten. Por el contrario, cuando un mismo partido político controla tanto la rama ejecutiva como la legislativa es poco probable que existan presiones entre estas dos ramas para acatar una resolución judicial. De hecho, en caso de ausencia de competencia partidaria, muy probablemente habrá presiones para limitar la independencia del Poder Judicial e impedir que incluso se tomen decisiones que afecten los intereses del partido. Esta amenaza a la independencia judicial es aún mayor cuando un partido político tiene control sobre el poder constituyente permanente, o poder reformador, porque podría alterar unilateralmente la Constitución para limitar las funciones judiciales. Por esto decimos que es más factible que

haya una justicia constitucional viva y dinámica si existe una sana competencia entre partidos políticos.

La competencia partidista no es la única circunstancia que permite que la justicia constitucional florezca; también es necesaria la estabilidad social y política. Las crisis de gobernabilidad, los continuos cambios de gobierno –ya sea por extensas presiones sociales o por golpes de Estado–, las guerras o guerrillas y la intervención no pacífica de un país extranjero en la política local, atentan contra la paz y la estabilidad de un país. Bajo estas circunstancias la justicia constitucional no puede realizarse de manera efectiva. Como hemos dicho, el control de la constitucionalidad es un instrumento que fomenta la moderación en el ejercicio del gobierno y la participación conjunta y respetuosa entre los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En momentos de gran inestabilidad, los políticos buscan el poder por medios no legales e incluso violentos, la moderación y cooperación entre los distintos actores políticos brilla por su ausencia, y por tanto una decisión de los jueces constitucionales que pretenda introducir límites a la arbitrariedad muy probablemente no será acatada y puede incluso poner a las y los jueces en grave riesgo personal.

El respaldo de la opinión pública a la corte –incluso en los contextos de gobierno unificado– reduce los costos en la toma de decisiones contra el Ejecutivo y el Legislativo, porque la opinión pública sirve como contrapeso en el caso de que estos últimos adopten medidas de represalia contra la corte. Cuando la opinión pública apoya a la corte, la amenaza del castigo electoral que se cierne sobre los actores políticos que participarán en futuras elecciones puede menguar los incentivos de gobiernos unificados para actuar contra las decisiones de las y los jueces.³² La opinión pública también afecta el cumplimiento de las decisiones judiciales. El apoyo de la opinión pública se entiende aquí como el apoyo difuso, consistente en una “reserva de actitudes favorables de buena voluntad que ayuda a los individuos a aceptar o tolerar resultados a los que se oponen o cuyos efectos perciben como dañinos a sus preferencias”.³³ Como afirman Gibson y Caldeira,³⁴

³² Por ejemplo, James L. Gibson, Gregory A. Caldeira y Vanessa A. Baird, “On the Legitimacy of National High Courts”, en *American Political Science Review*, vol. 92, núm. 2, 1998, pp. 343-358; Jeffrey K. Staton, *Judicial Power and Strategic Communication in Mexico*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010; y Georg Vanberg, *The Politics of Constitutional Review in Germany*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.

³³ David Easton, *op. cit.*, pp. 435-457.

³⁴ James L. Gibson y Gregory A. Caldeira, “The Legitimacy of Transnational Legal Institutions: Compliance, Support, and the European Court of Justice”, en *American Journal of Political Science*, vol. 39, núm. 2, 1995, pp. 459-489.

el apoyo difuso del público es una condición necesaria para la efectividad del control judicial de la Constitución; y resulta también un elemento clave para el cumplimiento de las decisiones judiciales en combinación con otras condiciones –como la transparencia–, en particular cuando las decisiones van en contra de las preferencias del Ejecutivo o del Legislativo. En otras palabras, no acatar las decisiones de la corte es menos costoso para los políticos cuando el público no se opone.

En conclusión, la justicia constitucional será más efectiva y jugará un papel más importante para la vida de la ciudadanía cuando exista estabilidad y competencia partidaria, y cuando goce del apoyo de la opinión pública. Por el contrario, la inestabilidad y el dominio hegemónico de un partido político obstaculizan su desarrollo. En otras palabras, la justicia constitucional florece en las democracias sanas.

El Poder Judicial ante la erosión de la democracia

La democracia constitucional no puede existir sin elecciones libres y justas, estas son el fundamento de una competencia genuina entre grupos e individuos que legítimamente buscan participar en el gobierno de una sociedad. Las elecciones libres y justas, a su vez, requieren al menos un par de elementos adicionales para funcionar bien: los derechos individuales de libre expresión y asociación requeridos para un proceso democrático fidedigno; y el marco de estabilidad, predictibilidad, y publicidad de un régimen legal, usualmente capturado en el término *imperio de la ley*.³⁵ Una democracia constitucional que cuente con estos tres elementos es una democracia robusta y estable. Por otro lado, fallas de desempeño, metas incumplidas, o incluso el socavamiento deliberado

³⁵ Tom Ginsburg y Aziz Z. Huq, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago IL, The University of Chicago Press, 2017.

de estos elementos puede llevar al debilitamiento del régimen democrático y su eventual desaparición.

Según Ginsburg y Huq existen dos sendas que pueden llevar a la democracia constitucional hacia una espiral que culmine en el autoritarismo: el colapso y la erosión democrática. El primer camino, es decir, el rápido y completo derrumbamiento de la democracia, como el que se experimenta durante un golpe de Estado, se ha vuelto cada vez más infrecuente en las últimas décadas. Sin embargo, la erosión democrática es un fenómeno cada vez más recurrente en diversas regiones del mundo. Consiste en la derogación de la democracia a través de un proceso, lento y gradual, pero sostenido, de desmantelamiento de frenos y contrapesos al uso del poder político. Y si bien es posible que este último derive en una completa recesión democrática, su resultado generalmente será el de un régimen híbrido caracterizado por un ambiente donde las elecciones aún son celebradas, pero la coalición en el poder tiene una ventaja tan significativa respecto a la oposición que derrotarla se torna virtualmente imposible.³⁶

³⁶ Andreas Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder CO, Lynne Rienner, 2006.

A continuación analizaremos a mayor profundidad, por un lado, el llamado constitucionalismo abusivo que es una de las estrategias más corrosivas de la democracia. Por otro lado, discutiremos el fenómeno del populismo y su relación con la democracia constitucional, que puede llegar a ser letal o revitalizadora.

Constitucionalismo abusivo

En algunos lugares, las democracias constitucionales están siendo deliberadamente destruidas desde adentro por líderes y partidos legítimamente electos pero que inteligentemente utilizan las leyes para destruir justamente lo democrático y constitucionalista de sus Estados, y atrincherarse en el poder. Es una historia de “malicia constitucional”, dice Kim Lane Scheppele,³⁷ en la que líderes carismáticos buscan beneficiarse de la imagen superficial aparentemente democrática y constitucional que sus gobiernos emiten al exterior, escondiendo detrás sus diseños autocráticos. A este fenómeno David Landau lo llama “constitucionalismo abusivo”, es decir, el uso de herramientas aceptadas de cambio constitucional para erosionar el orden democrático de una nación, y hacer

³⁷ Kim Lane Scheppele, “Autocratic Legalism”, en *The University of Chicago Law Review*, vol. 85, núm. 2, p. 547.

así a los titulares del poder cada vez más difíciles de remover y/o vigilar.³⁸

La manera en la que los Estados modernos pueden ser descarrilados hacia los terrenos del autoritarismo ha sido ya identificada a partir de las experiencias de varios países. Generalmente, la o el jefe del Poder Ejecutivo es quien lidera la erosión democrática mediante un ataque sostenido a las instituciones encargadas de moderar su poder, o mediante el socavamiento de las reglas que lo atan a la rendición de cuentas. Simultáneamente, se busca una centralización de las funciones administrativas del Ejecutivo bajo el poder de su representante en jefe y su partido. En algunas ocasiones, se recurre al uso por parte del jefe del Ejecutivo de poderes de emergencia, es decir, de mecanismos extraordinarios que permiten la suspensión de ciertos frenos al uso del poder (como algunos derechos procesales o de libertad de reunión y expresión, o los mecanismos de protección de esos derechos) o la concentración de poder en el Ejecutivo (por ejemplo, que pueda emitir decretos con fuerza de ley)

³⁸ David Landau, "Abusive Constitutionalism", en *UC Davis Law Review*, vol. 47, núm. 1, 2013, pp. 189-260.

para hacer frente a amenazas que atentan contra la supervivencia de la democracia.³⁹

Muchas veces los ataques a las instituciones independientes y la progresiva concentración de poder tienen lugar mediante leyes o incluso reformas constitucionales que se encuentran en el margen de lo permitido por los principios constitucionales o de plano son abiertamente contrarias a lo que establece la Constitución vigente. La cura para las leyes de este tipo, que violan valores constitucionales, es por supuesto el control constitucional: que las y los jueces encargados de interpretar la ley máxima las declaren nulas. Pero esta es exactamente la razón por la que los *autócratas legalistas*, como los llama Scheppele, empiezan su centralización del poder con la inhabilitación, captura, o intervención política de las cortes constitucionales. La razón resulta clara: una corte fuerte e independiente puede convertirse en un nodo de oposición a los esfuerzos autoritarios por reducir derechos de expresión y asociación, centralización del poder y el desmantelamiento de frenos en otras instancias de gobierno. “Los tribunales constitucionales hoy son imbuidos

³⁹ John Ferejohn y Pasquale Pasquino, “The law of the exception: A typology of emergency powers”, en *International Journal of Constitutional Law*, vol. 2, núm. 2, 2004, pp. 210-239.

con una gama cada vez más amplia de poderes relacionados con la protección de la democracia, incluyendo poderes para supervisar y certificar elecciones; para llevar a cabo procedimientos de *impeachment*; regular los partidos políticos; y aprobar declaraciones de estados de emergencia".⁴⁰ Esto, señalan Ginsburg y Huq, las convierte en un blanco sumamente tentador para quienes buscan derogar la democracia mediante herramientas del constitucionalismo abusivo.

Ejemplos de constitucionalismo abusivo los tenemos en Hungría, Polonia, Turquía o Venezuela. Hungría desde 2010, ha sido el caso arquetípico para Scheppele, donde el gobierno popularmente electo del partido Fidesz, con Viktor Orbán a la cabeza, pronto comenzó a atacar la independencia de instituciones cruciales para el sistema de frenos y contrapesos como las que componen el Poder Judicial. Uno de sus primeros objetivos en este sentido fue la Corte Constitucional, que tomó tres años en ser capturada.⁴¹ En Turquía, el presidente Recep Tayyip Erdoğan cooptó la Corte Constitucional mientras expandía también su jurisdicción, un acto que podía interpretarse lo mismo como un socavamiento que como un

⁴⁰ Tom Ginsburg y Aziz Z. Huq, *op. cit.*, p. 187.

⁴¹ Kim Lane Scheppele, *op. cit.*, p. 550.

fortalecimiento de la institución. En Polonia se tomó el control de las cortes inferiores mediante la apropiación del poder de asignación de los presidentes de la corte y el nombramiento de jueces adeptos en el liderazgo del Poder Judicial, logrando así el control de casi la totalidad del sistema de justicia.⁴² En América Latina, Venezuela es el caso paradigmático donde Hugo Chávez llevó a cabo un ataque al sistema constitucional que le permitió llegar a la presidencia. En poco tiempo logró convocar a una asamblea constituyente que redactara una constitución hecha según sus necesidades. Él mismo diseñó las reglas de elección de representantes para la asamblea y logró que, con 60% del voto popular, su partido lograra 95% de los asientos. La captura gradual del Poder Judicial en Venezuela ocurrió a partir de la confección a modo de los nombramientos de jueces y de intimidación ante decisiones que afectaban al régimen.⁴³

Incluso en circunstancias de normalidad democrática, es decir, cuando no se está en presencia de un autócrata legalista, es posible que una jurisprudencia permisiva

⁴² *Ibid.*, p. 553. El caso de Polonia ha recibido mucha atención porque la Unión Europea ha emitido diversas recomendaciones y advertencias, incluso sentencias de las Cortes Europeas, respecto a la vulneración de la independencia judicial.

⁴³ Véase Raúl A. Sánchez-Urribarri, *Populism, Constitutional Democracy and High Courts: Lessons from the Venezuelan Case*, s.l., s.e., 2021 [no publicado].

u omisa del Poder Judicial produzca un desbalance de poder que atente contra la estabilidad democrática. A través de la manera en la que decide casos relacionados con la separación de poderes y la extralimitación ejecutiva, el Poder Judicial puede convertirse en un importante agente de empoderamiento del titular del Poder Ejecutivo más allá de sus límites deseables. Esto sucede principalmente cuando los jueces y juezas, con base en diferentes tipos de razonamiento legal, fallan sistemáticamente sus casos en favor del Ejecutivo o simplemente se abstienen de decidirlos. Al hacerlo, se crea jurisprudencia que puede sesgar casos futuros en favor del Ejecutivo, y el campo de acción presidencial crece. Cuando esta dinámica se vuelve persistente, la expansión acumulada de las atribuciones ejecutivas puede ir demasiado lejos y derivar en la erosión de los engranajes institucionales que mantienen los frenos y contrapesos de una democracia.⁴⁴

Para David Driesen, Estados Unidos es un ejemplo de este proceso, donde el miedo a que el país tuviera que enfrentarse a amenazas militares externas, y la percepción de que ante ellas se requieren reacciones veloces y contundentes, hizo que paulatinamente durante el

⁴⁴ David M. Driesen, *The Specter of Dictatorship: Judicial Enabling of Presidential Power*, Stanford CA, Stanford University Press, 2021.

siglo XX el Poder Judicial otorgara cada vez más atributos de poder al Ejecutivo. En específico, por años se desarrollaron una serie de doctrinas judiciales a través de las cuales el propio Poder Judicial limitó el tipo de casos sobre los que podía decidir. Una de estas doctrinas (llamada *standing* o de justiciabilidad) exige que la corte decline un caso contra el gobierno a menos que este esté basado en un agravio claramente identificable hacia el denunciante y que la corte pueda remediar mediante su acción. Otra doctrina (llamada el de *ripeness* o de madurez) permite a la corte declinar un caso formulado contra una política de Estado de forma prematura, si es que esperar permitirá percibir con mayor claridad los efectos reales de la política en cuestión. Finalmente, está la más conocida doctrina de las cuestiones políticas (*political questions doctrine*) que obliga a la corte a declinar casos si considera que estos son políticos en vez de legales. Así, con estas justificaciones legales bajo el brazo, los jueces adquirieron una notable capacidad para declinar la revisión de casos que desafiara directamente la acción presidencial.

El problema con esta jurisprudencia que autolimita al Poder Judicial es de dos tipos. Primero, nos dice Driesen, en los Estados Unidos el ensanchamiento del poder presidencial frente a otras ramas de gobierno ha ido dismantelando poco a poco sus controles democráticos, tanto

en términos externos como domésticos. Y de seguir así, esta dinámica podría derivar en un proceso de erosión democrática. Segundo, un Poder Ejecutivo desmedidamente poderoso en detrimento de los poderes Legislativo y Judicial puede convertirse en una verdadera amenaza al sistema político en caso de que gane las elecciones una o un líder carismático con pretensiones autoritarias (como Donald Trump).

Por supuesto, es posible que ante emergencias reales, o ante problemas de difícil solución, las cortes constitucionales emitan decisiones que amplíen el poder decisorio del Ejecutivo. Sin embargo, conforme estas ampliaciones de poder se consolidan también se reducen las funciones de control y contrapeso del Poder Judicial. Y eso es justamente lo que buscan los *autócratas legalistas* y los *constitucionalistas abusivos* para utilizar la concentración de poder con el objetivo de reducir o de plano eliminar a sus adversarios políticos.

Populismo y constitucionalismo

La tensión entre estabilidad y cambio está en el corazón de la democracia constitucional, un sistema de gobierno que reconoce tanto el poder de la mayoría como los frenos a ella mediante un diseño que busca evitar el ejercicio abusivo del poder político. La Constitución es clave

para lograr ese balance porque establece principios y reglas a los que tanto los actos de los gobiernos como las leyes deben sujetarse. La diversidad presente en una sociedad se expresa en las elecciones donde los partidos políticos agrupan intereses de la ciudadanía y compiten por su representación en el Poder Legislativo y, para ejercer el gobierno, en el Poder Ejecutivo. Los resultados electorales pueden ser mayoritarios para un partido o grupo, o fragmentados entre varios de ellos. La sucesión de mayorías distintas, a veces compuestas de coaliciones cambiantes, va marcando el rumbo hacia el que se dirige una sociedad política.

Por diversas razones, de vez en cuando irrumpe una mayoría que se considera la única legítima, un líder carismático la identifica con la voluntad del pueblo y, desconociendo el pluralismo, plantea una división binaria entre la gente común que busca el cambio y las élites que buscan la continuidad. El populismo entonces puede ser caracterizado como un fenómeno que ocurre cuando se presentan sus tres distintivos más comúnmente aceptados: la insistencia en una división tajante entre el pueblo y la élite, la aseveración de que solo la voluntad del primero debe ser promovida a través de la política, y la noción de que esa voluntad puede y debe ser dilucidada y puesta en práctica por un líder o movimiento que se retrata

creíblemente como perteneciente al pueblo en vez de a la élite.⁴⁵ Siendo entonces que la élite es vista como corrupta e ilegítima, y el pueblo como homogéneo en su voluntad, el populismo resulta distintivamente antielitista y antipluralista.

El populismo, nos recuerda Nadia Urbinati en su libro *Yo, el pueblo*,⁴⁶ busca hacer permanente la voluntad de una mayoría específica y borrar la distancia entre esta y la Constitución. Nadia Urbinati ubica al populismo como un fenómeno propio de la democracia constitucional y hace un análisis de los retos que implica dentro de este marco.⁴⁷ Lo primero que hay que anotar es que los regímenes populistas no siempre se oponen a la autoridad de las constituciones, al contrario “utilizan y abusan categorías de teoría constitucional e instrumentos de ley constitucional,

⁴⁵ Juan F. González Bertomeu y María Paula Saffon, *The Mix of Populist Constitutionalism. Conceptual Reflections from a Latin American Perspective*, s.l., s.e., 2021 [no publicado], p. 3.

⁴⁶ Nadia Urbinati, *Yo, el pueblo. Cómo el populismo transforma la democracia*, México, INE/Grano de Sal, 2020.

⁴⁷ Para una versión del populismo basada en la ideología y que no es dependiente de la democracia, ni de ideologías de izquierda o derecha, véase Cas Mudde, “Chapter 14. Populism and Constitutionalism. Theory and Practice”, en Nils Holtug y Eric M. Uslaner (eds.), *National Identity and Social Cohesion*, Nueva York, ECPR Press, 2021, pp. 221-239.

al crear de esta forma una verdadera contranarrativa constitucional".⁴⁸ En otras palabras, ahí donde se da el fenómeno del populismo es frecuente observar que se utilizan las herramientas del constitucionalismo abusivo.

Los líderes carismáticos propios del fenómeno populista frecuentemente invocan a la Constitución como justificación de sus puntos de vista. Por supuesto, principalmente de un modo oportunista, es decir, cuando hay coincidencia entre la norma constitucional y los objetivos del líder y su partido o movimiento. Es una estrategia de "mimesis" en la que los líderes hacen el intento de "presentarse como consistentes y compatibles con el lenguaje del constitucionalismo".⁴⁹ Ello implica actividades como el estiramiento de los valores contenidos en el texto constitucional para que sean compatibles con el discurso populista, y la selección parcial de ciertos conceptos (y la omisión de aquellos que no sirvan o contradigan al líder) para fortalecer sus aseveraciones. El propósito fundamental en este tipo de estrategia es rescatar los pasajes

⁴⁸ Giuseppe Martinico, "The Greatest Challenge. How Populism Erodes European Constitutional Democracies", en T. Marguery, S. Platon y H. van Eijken (eds.), *Les élections européennes, 40 ans après. Bilans, enjeux et perspectives [The European Elections, 40 years later. Assessment, Issues and Prospects]*, Bruxelles, Larcier, 2020, p. 105.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 106.

(con conceptos ambiguos, si es posible), que permitan al populista defender su visión dicotómica entre la élite opositora y el pueblo que ejerce su legítima soberanía mayoritaria como una realidad contenida claramente en los márgenes de la Constitución.

Cuando los regímenes populistas se contraponen a la Constitución (ya sea parcial o completamente), generalmente no buscan desecharla por completo, sino reformarla o reescribirla, manteniendo su carácter de norma por encima de las leyes. Tanto así, que manifiestan ofrecer versiones “más profundas” o “mejoradas” del diseño democrático de las constituciones de su país e incluso mantienen algunos mecanismos de rendición de cuentas. De hecho, si bien las constituciones populistas incluyen medidas de acumulación de poder y ventajas para la o el gobernante titular, coexisten con dispositivos que otorgan mayor participación al pueblo mediante instancias de democracia directa, rendición de cuentas vertical y/o expansión de algunos derechos. Ello termina por crear una especie de “Frankenstein constitucional”, representativo de la ambigüedad populista, donde el gobernante se dice profundizador de la democracia, pero asegura también

ser el único capaz de interpretar la voluntad popular, lo que hace indispensable su permanencia en el poder.⁵⁰

Esta estrategia, que Martinico califica de “parasitismo”, implica cambiar la jerarquía axiológica de las democracias constitucionales. Un ejemplo primario de ello es entender a la democracia únicamente como “el gobierno de la mayoría”, presentarla como el valor más importante, y utilizar su nombre como herramienta para pasar sobre cualquier otro concepto constitucional que se interponga (o que se considere secundario). En el caso del discurso populista, la mayoría específica que apoyar a la o al líder carismático será inmediatamente equiparable al pueblo, cuya voluntad debe permanecer frente a todo. Y así, el orden constitucional no enriquece su pluralidad y universalidad, sino todo lo contrario: se transforma en una estructura excluyente, basada en la idea de la mayoría como entidad monolítica, interpretada por la visión superior del líder en el poder.⁵¹

La relación compleja y tensa que mantienen los regímenes populistas con la Constitución los lleva, al igual

⁵⁰ Juan F. González Bertomeu y María Paula Saffon, *op. cit.*, p. 10.

⁵¹ Giuseppe Martinico, *op. cit.*

que a los constitucionalistas abusivos, a buscar ejercer mayor control e influencia sobre jueces y otras y otros funcionarios públicos a cargo de la adjudicación e interpretación constitucional. Esto con el fin de minimizar visiones contrarias a los objetivos del régimen, para lo cual, los medios utilizados son ya sea la búsqueda de un control abierto o la descalificación de los jueces disidentes identificándolos como parte de la élite corrupta. Para un líder con una élite desacreditada y un sistema judicial informalmente atado a ella será más sencillo controlar a las cortes. Para un líder donde la élite retenga algo de apoyo, y el Poder Judicial sea independiente y tenga redes de soporte, la tarea será más difícil. En todo caso, el régimen populista buscará la captura de las cortes encargadas de la interpretación constitucional con el objetivo de que decidan casos a su favor (mediante la captura a través del nombramiento y democión de jueces, y la reforma de aspectos clave sobre el funcionamiento de justicia).⁵²

Sin embargo, de acuerdo con Nadia Urbinati, el populismo también es un fenómeno transitorio.⁵³ El ejercicio del poder y el mero paso del tiempo van desgastando los elementos

⁵² Raúl A. Sánchez-Uribarri, *op. cit.*

⁵³ Nadia Urbinati, *op. cit.*

que lo hacen posible: el líder carismático y popular pierde credibilidad ante las dificultades de la gobernanza y la pretensión de encarnar a la mayoría legítima frente a la élite depredadora se desvanece conforme se consolida como el nuevo *establishment*. El populismo se enfrenta, en cada nuevo proceso electoral, a la tensión entre la estabilidad y el cambio característicos de la democracia constitucional donde se gesta y florece.

El populismo avanza, pero ¿hacia dónde? A una encrucijada. Al populismo lo acecha por un lado la propia democracia constitucional: los frenos a la mayoría con base en los principios y reglas constitucionales, la competencia política pluralista y el reconocimiento de otras mayorías. El otro camino conduce al autoritarismo, a volver permanente esa mayoría que se identifica a sí misma con la voluntad popular, a la erosión de las intermediaciones políticas (como los partidos y otras instituciones) y al reforzamiento del líder carismático.⁵⁴ ¿Cuál camino tomará el populismo y cuál es el papel del Poder Judicial en esta encrucijada?

El Poder Judicial ante la erosión democrática

El destino final del populismo, el éxito o fracaso de las herramientas del constitucionalismo abusivo, depende en

⁵⁴ *Ibid.*

buena medida del Poder Judicial, que resuelve conflictos garantizando la superioridad de la Constitución sobre la ley y los actos del gobierno. John Hart Ely en un libro clásico *Democracia y desconfianza (Democracy and Distrust)*, propone una teoría del proceso político en la que el Poder Judicial cumple dos funciones elementales: la preservación de la calidad de la democracia y la defensa de grupos incapaces de lograr victorias en los procesos políticos.⁵⁵ En un artículo reciente, el exjuez de la Corte Constitucional de Colombia, Manuel José Cepeda, y David Landau, proponen una “lectura ampliada” de la teoría del proceso político de Ely para adaptarla a democracias frágiles, en las que el riesgo de transitar hacia una dictadura o un régimen híbrido a través de reformas constitucionales “abusivas” está peligrosamente presente y donde existen no solo minorías vulnerables sino también mayorías electorales cuyos intereses no son concretados por el aparato político (esto por problemas que pueden ir desde disfuncionalidad política o corrupción, hasta la debilidad estatal).⁵⁶

⁵⁵ John Hart Ely, *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*, Cambridge MA y London UK, Harvard University Press, 1980.

⁵⁶ Manuel José Cepeda Espinosa y David Landau, “A broad read of Ely: Political processes theory for fragile democracies”, en *International Journal of Constitutional Law*, 2021, disponible en <https://doi.org/10.1093/icon/moab039> (fecha de consulta: 28 de junio de 2021).

En estas democracias débiles, según Cepeda y Landau, las cortes deben: 1) defender la democracia contra la erosión; 2) mejorar el desempeño de instituciones democráticas buscando un impacto positivo en el funcionamiento de legislaturas y burocracias ejecutivas a través del tiempo; 3) proteger minorías discretas e insulares, ya que si hay peligro de que las instancias políticas no sean responsivas a los intereses de las mayorías electorales, es entonces todavía más difícil que los grupos minoritarios se logren hacer escuchar (como la comunidad LGTB+ o indígena en América Latina); y 4) responder mediante su jurisprudencia a los reclamos justos de individuos y grupos sociales cuyas demandas han sido consistentemente ignoradas incluso por mayorías legislativas de partidos que supuestamente los representan, es decir, que las cortes contribuyan a conducir transformaciones, proyectos sociales y políticos regulando las fuentes privadas de poder y similares amenazas a la calidad de la representación democrática.⁵⁷

Ante el constitucionalismo abusivo y el populismo, es decir, ante la concentración de poder en una o un líder carismático y el intento de consolidar su mayoría como la

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 10-15.

única auténtica, el Poder Judicial mediante la solución de controversias marca líneas claras que delimitan lo permitido según las normas constitucionales. La claridad de esas líneas facilita identificar las transgresiones y coordinar la acción colectiva contra ellas.⁵⁸ El Poder Judicial también puede detener la degradación del discurso político implícita en la distinción artificial y conveniente del pueblo virtuoso contra las élites corruptas.⁵⁹ La intervención del Poder Judicial ante el fenómeno populista puede, entonces, ayudar a que este dé pie a una renovada democracia constitucional, a un periodo de estabilidad inyectado del dinamismo derivado de la irrupción mayoritaria y sus reclamos justos. Que la intervención sea positiva depende crucialmente de la independencia del Poder Judicial respecto al gobierno, el líder carismático y su mayoría, instalados en los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Una última línea de defensa judicial ante la erosión de la democracia está en la comunidad internacional, lo que

⁵⁸ Barry Weingast, *op. cit.* El Proyecto “línea brillante y clara” (Bright Line Watch) en los Estados Unidos ha intentado poner esta idea en práctica a partir de la toma de posesión del presidente Donald Trump. Uno de los hallazgos es que frecuentemente hay poco consenso en cuanto a lo que se considera una “clara violación de la Constitución”, por lo que una decisión clara y contundente de la Corte Suprema puede ayudar en este sentido. Véase <http://brightlinewatch.org/>

⁵⁹ Tom Ginsburg y Aziz Z. Huq, *op. cit.*

Pérez-Liñán ha llamado “protección colectiva”,⁶⁰ que se basa en la autoridad que las cortes internacionales y regionales tienen para señalar e intervenir en procesos de erosión democrática nacionales. Hay pocos mecanismos existentes en la ley internacional para motivar la defensa de la democracia. La “cláusula democrática” es quizá el principal instrumento en uso hoy.⁶¹ Este tipo de medida generalmente busca castigar a los integrantes de una entidad internacional a través de la suspensión de su membresía cuando se detecta una interrupción clara del orden democrático en sus territorios.⁶² Podría pensarse, con base en la experiencia empírica, que las cortes internacionales han sido en general poco capaces de detener el deslizamiento autoritario de países como Hungría o Polonia.⁶³ Empero, una contribución fundamental es su capacidad de negarles, discursivamente hablando, la “ilusión de legitimidad democrática” que sus gobiernos buscan promover. Más allá de ello, para que

⁶⁰ Aníbal Pérez-Liñán, “El rol de la justicia frente a los autoritarismos”, en *Justicia en las Américas. Blog de la Fundación para el Debido Proceso*, 26 de mayo de 2021, disponible en https://dplfblog.com/2021/05/26/el-rol-de-la-justicia-frente-a-los-autoritarismos/?fbclid=IwAR36SBEo3-3ZuP45m_eXEEYD3uIMT1vKmbxjn90tTys7yLvmjSEE2HQTBig (fecha de consulta: 28 de junio de 2021).

⁶¹ Esa es una de las herramientas que se ha invocado en la Unión Europea frente a los acontecimientos en Polonia.

⁶² David Landau, *op. cit.*

⁶³ Tom Ginsburg, “International Courts and Democratic Backsliding”, en *Ecology Law Quarterly*, vol. 46, núm. 1, 2019, pp. 111-134.

la herramienta de “protección colectiva” sea efectiva, es necesario construir un “diálogo fluido y efectivo” entre cortes internacionales fuertes y los sistemas de justicia nacional, donde imperen un consenso y una solidaridad judicial transnacional.

Existe un límite sobre la profundidad que una falla en el sistema político debe tener para justificar la intervención judicial, pues hay fallas que incluso condicionan la eficacia de dicha intervención. Decía el juez Learned Hand que “a una sociedad tan profundamente dividida que en ella el espíritu de la moderación ha desaparecido, una Corte no la puede salvar. A una sociedad donde ese espíritu florece, una Corte no la necesita salvar. En una sociedad que evade su responsabilidad al dejar a las Cortes el desarrollo del espíritu de la moderación, éste terminará por perecer”.⁶⁴

En efecto, no hay nada más importante para la defensa de la democracia que la democracia misma. Es decir, la participación activa tanto electoral como de otros tipos de los ciudadanos y ciudadanas. La defensa de la democracia, el liberalismo y el constitucionalismo no pueden

⁶⁴ La cita original se encuentra en: Learned Hand, *The Spirit of Liberty*, Nueva York, Alfred Knopf, 1953, p. 64.

ser dejados a una élite política con poca resonancia popular, pues eso deja vulnerable a el ciudadano para ser convencido por un líder carismático. La primera línea de defensa debe estar conformada por el público democrático. Después de todo, "el constitucionalismo democrático y liberal es digno de ser defendido, pero primero debemos dejar de tomar por sentado que las constituciones pueden defenderse a sí mismas".⁶⁵ Es a través de la acción social y la movilización política, que el riesgo de erosión puede combatirse de manera más efectiva. Es crucial emprender esfuerzos que renueven el compromiso de los partidos políticos con la democracia, y que apuntalen sus relaciones de reciprocidad política; que informen a la población sobre sus derechos constitucionales, de forma que puedan identificar violaciones claras a los mismos desde la cúpula del poder.

La ciudadanía debe, entre otras cosas, defender la independencia judicial para que las y los jueces y las cortes que componen el Poder Judicial puedan eventualmente jugar un papel positivo y revitalizador de la democracia cuando esta se enfrenta a retos que ponen en riesgo su estabilidad y existencia. Pero es importante notar que la ciudadanía debe tener motivos para salir a defender

⁶⁵ Kim Lane Scheppele, *op. cit.*, p. 503.

al Poder Judicial de ataques a su independencia, ¿por qué saldrían los ciudadanos a las calles a defender una institución que perciben lejana, corrupta, e indiferente ante reclamos justos? Sobre todo en democracias frágiles es de vital importancia que la justicia constitucional se esfuerce en hacer efectivos los derechos de los ciudadanos, en ampliar el acceso a la justicia, y a través de él, contribuir a expandir y hacer valer las promesas e ideales de buena vida que generalmente se encuentran en las constituciones. A un Poder Judicial de ese tipo la ciudadanía lo defenderá ante ataques a su independencia y, ese Poder Judicial podrá jugar entonces un rol fundamental para evitar la erosión de la democracia.

Conclusión

El Poder Judicial es fundamental en la democracia constitucional. Las cortes y los jueces y juezas que se encargan de interpretar la Constitución no solo ayudan a resolver conflictos específicos, también facilitan la adaptación de las reglas del juego político y de las instituciones existentes a los cambios del contexto político, social y económico. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ayuda a los actores políticos y ciudadanos a conocer mejor el marco constitucional y los principios que rigen la vida política del país, de manera que puedan adaptar sus preferencias y opiniones al respecto.

El buen desempeño del Poder Judicial en democracia depende de tres aspectos institucionales que son clave: el acceso (para que los ciudadanos y las instituciones puedan llevar a los jueces sus conflictos), los poderes

de revisión judicial (para que los jueces puedan resolver los conflictos a la luz de su interpretación de los principios y las reglas constitucionales), y la independencia (para que sus resoluciones sean creíbles y neutrales). La independencia es una condición necesaria: cuando los tribunales no son independientes tienden a actuar como delegados de quien los controla. Pero cuando son independientes, se desempeñan de un modo más constructivo para la democracia en la medida en que son más accesibles y tienen mayores poderes de revisión judicial.

Un Poder Judicial que cuenta con los aspectos deseables en términos institucionales desplegará mejor su acción constructiva en una democracia constitucional en un contexto político caracterizado por la sana competencia electoral entre partidos políticos y por una opinión pública favorable. En otras palabras, el Poder Judicial se encuentra en un momento de riesgo político cuando se combinan una crisis de legitimidad, por ejemplo, por una baja apreciación de la ciudadanía al Poder Judicial, y un contexto político adverso caracterizado por la presencia de un gobierno unificado, en el que los poderes Ejecutivo y Legislativo pueden reaccionar más fácilmente frente a decisiones judiciales que consideren adversas.

Los procesos de erosión de la democracia muchas veces comienzan con ataques a la independencia judicial porque es justamente el Poder Judicial, mediante el control constitucional, el que puede descubrir y alertar sobre los esfuerzos de subversión democrática propios del constitucionalismo abusivo. Ante la erosión del régimen democrático preservar la independencia judicial es, por tanto, crucial. Esta tarea depende no solamente de los propios jueces y funcionarios del Poder Judicial sino también de los partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y, en general, de las y los ciudadanos que buscan preservar la pluralidad política y una sana competencia político-electoral como los medios para acceder al poder político. Para que esa defensa tenga lugar, sin embargo, es preciso que en tiempos de normalidad democrática el Poder Judicial cultive vínculos cercanos con esa ciudadanía por medio de una jurisprudencia sensible, abierta, y responsiva ante las demandas justas de la población.

Durante las dos primeras décadas del siglo XXI las democracias latinoamericanas experimentaron importantes cambios políticos y económicos. Para el 2000, mientras el número de regímenes democráticos en la región llegaba

a su punto más alto, se inició un ciclo de expansión de gobiernos electos de izquierda o centro-izquierda que coincidió con un periodo de sostenido crecimiento económico. Durante esta década la pobreza y (en menor medida) la desigualdad disminuyeron, en promedio, tanto por los altos precios de los productos primarios en el mercado internacional como por la implementación de políticas redistributivas a favor de los sectores de menores ingresos. La segunda década de este siglo XXI cierra con un escenario político menos auspicioso, con un franco deterioro en la calidad de la democracia en países como Bolivia, Brasil o México, un retroceso autoritario en Nicaragua y un indudable quiebre democrático en países como Venezuela. Por otra parte, fruto de un clima económico global adverso intensificado de manera extraordinaria por la pandemia de la COVID-19, la región enfrenta un desaceleramiento y estancamiento económico que han vuelto a hacer visible la desigualdad de ingreso y de acceso a bienes públicos fundamentales como educación y salud.

La región ha enfrentado los vendavales anteriores con un entramado de instituciones públicas débiles, situación que ha afectado a las democracias de la región desde su origen. Esto se manifiesta tanto en la ineficiencia del sector estatal, como en los numerosos y repetidos conflictos entre ramas de gobierno, el uso partidista de la Constitución

y las leyes por parte del gobierno y la oposición, y los repetidos escándalos de corrupción pública que deterioran la confianza en el sistema representativo.⁶⁶

Como reacción ante el estancamiento económico en contextos de debilidad institucional, hemos presenciado en los años recientes, y sobre todo durante 2019 y 2020, procesos de movilización y protesta social masiva en países como Ecuador, Chile y Bolivia, y una alta volatilidad electoral que en algunos casos ha llevado al reemplazo de los partidos de izquierda que surgieron en la primera década de partidos de derecha, como en el caso de Brasil, o bien al surgimiento o retorno de gobiernos de centro-izquierda, como en el caso de México y Argentina. Si bien los casos de cambio político parecen ser más auspiciosos que los de protesta y conflicto, lo cierto es que todos los países de la región experimentan una combinación de factores similares que pueden conducir a una inestabilidad política y social que pone en riesgo la democracia. El contexto de alta incertidumbre generado por la pandemia, y las respuestas de los países y gobiernos ante ella, aumentan los riesgos tanto económicos como políticos.

⁶⁶ Véase, por ejemplo, Daniel Brinks, Steven Levitsky y María Victoria Murillo (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2019.

Este libro ha buscado iluminar el papel clave que el Poder Judicial puede jugar en un contexto complejo como al que se enfrentan varios países en nuestra región. Mediante la discusión teórica de los fundamentos de la democracia constitucional y la identificación de las condiciones tanto institucionales como contextuales que hacen más probable que el Poder Judicial se desempeñe eficazmente dentro de la misma; se ha buscado explicar cuándo podemos esperar su centralidad o marginalidad. Y, en específico, hemos buscado explicar qué determina que el Poder Judicial se convierta en un baluarte de la democracia o en una herramienta de líderes que buscan debilitarla.

Bibliografía

Bickel, Alexander M., *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven CT y London UK, Yale University Press, 1986.

Brinks, Daniel, Steven Levitsky y María Victoria Murillo (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2019.

Blomquist, William y Elinor Ostrom, "Deliberation, Learning, and Institutional Change: The Evolution of Institutions in Judicial Settings", en *Constitutional Political Economy*, vol. 19, núm. 3, 2008, pp. 180-202.

Burnett, Stanton H. y Luca Mantovani, *The Italian Guillotine: Operation Clean Hands and the Overthrow of Italy's First Republic*, Lanham MD, Rowan & Littlefield, 1998.

Cepeda Espinosa, Manuel José y David Landau, "A broad read of Ely: Political processes theory for fragile democracies", en *International Journal of Constitutional Law*, 2021, disponible en <https://doi.org/10.1093/icon/moab039> (fecha de consulta: 28 de junio de 2021).

Clark, Tom S. y Aaron B. Strauss, "The Implications of High Court Docket Control for Resource Allocation and Legal Efficiency", en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 22, núm. 2, 2010, pp. 247-268.

Coke, Sir Edward, *The Selected Writings and Speeches of Sir Edward Coke*, Steve Sheppard (ed.), Indianapolis IN, Liberty Fund, 2003.

Driesen, David M., *The Specter of Dictatorship: Judicial Enabling of Presidential Power*, Stanford CA, Stanford University Press, 2021.

Easton, David, "A Re-Assessment of the Concept of Popular Support", en *British Journal of Political Science*, vol. 5, núm. 4, 1975, pp. 435-457.

Ely, John Hart, *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*, Cambridge MA y London UK, Harvard University Press, 1980.

Epstein, Lee y Thomas G. Walter, *Constitutional Law for a Changing America*, Washington, D.C., Congressional Quarterly Press, 2001.

Ferejohn, John y Lawrence Sager, "Commitment and Constitutionalism", en *Texas Law Review*, vol. 81, núm. 7, 2002, pp. 1929-1963.

Ferejohn, John y Pasquale Pasquino, "Constitutional Courts as Deliberative Institutions. Towards an Institutional Theory of Constitutional Justice", en Wojciech Sadurski (coord.), *Constitutional Justice, East and West*, Londres, Kluwer International, 2003, pp. 21-36.

_____, "The Countermajoritarian Opportunity", en *Journal of Constitutional Law*, vol. 13, núm. 2, 2010, pp. 353-395.

_____, "The law of the exception: A typology of emergency powers", *International Journal of Constitutional Law*, vol. 2, núm. 2, 2004, pp. 210-239.

Friedman, Barry, "Dialogue and Judicial Review", en *Michigan Law Review*, vol. 91, núm. 4, 1993, pp. 577-682.

_____, *The Will of the People. How Public Opinion Has Influenced the Supreme Court and the Meaning of the Constitution*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 2009.

Gargarella, Roberto, "Un papel renovado para la Corte Suprema. Democracia e interpretación judicial de la Constitución", en *Tribunales Constitucionales y Democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.

Gibson, James L. y Gregory A. Caldeira, "The Legitimacy of Transnational Legal Institutions: Compliance, Support, and the European Court of Justice", en *American Journal of Political Science*, vol. 39, núm. 2, 1995, pp. 459-489.

_____, y Vanessa A. Baird, "On the Legitimacy of National High Courts", en *American Political Science Review*, vol. 92, núm. 2, 1998, pp. 343-358.

Ginsburg, Tom y Aziz Z. Huq, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago IL, The University of Chicago Press, 2017.

Ginsburg, Tom, "International Courts and Democratic Backsliding", en *Ecology Law Quarterly*, vol. 46, núm. 1, 2019, pp. 111-134.

González Bertomeu, Juan F. y María Paula Saffon, *The Mix of Populist Constitutionalism. Conceptual Reflections from a Latin American Perspective*, s.l., s.e., 2021 [no publicado].

Grimm, Dieter, *Constitutionalism. Past, Present, and Future*, Nueva York, Oxford University Press, 2016.

Hand, Learned, *The Spirit of Liberty*, Nueva York, Alfred Knopf, 1953.

Helmke, Gretchen y Julio Ríos-Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011.

Holmes, Stephen, *Passions & Constraint. On the Theory of Liberal Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1995.

Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001 (1928).

Landau, David, "Abusive Constitutionalism", en *UC Davis Law Review*, vol. 47, núm. 1, 2013, pp. 189-260.

Law, David S., "A Theory of Judicial Power and Judicial Review", en *The Georgetown Law Journal*, núm. 97, 2009, pp. 723-801.

Madison, James, Alexander Hamilton y John Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001 (1780).

Maravall, José María y Adam Przeworski, "Introducción", en José María Maravall & Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003, pp. 1-16.

Martinico, Giuseppe, "The Greatest Challenge. How Populism Erodes European Constitutional Democracies", en T. Marguery, S. Platon y H. van Eijken (eds.), *Les élections européennes, 40 ans après. Bilans, enjeux et perspectives [The European Elections, 40 years later. Assessment, Issues and Prospects]*, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 105-118.

Milgrom, Paul, Douglass C. North y Barry Weingast, "The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Medieval Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs", en *Economics and Politics*, vol. 2, núm. 1, 1990, pp. 1-23.

Montesquieu, Baron de, *The Spirit of the Laws*, Londres, University of California Press, 1977.

Mudde, Cas, "Chapter 14. Populism and Constitutionalism. Theory and Practice", en Nils Holtug y Eric M. Uslaner (eds.), *National Identity and Social Cohesion*, Nueva York, ECPR Press, 2021, pp. 221-239.

Navia, Patricio y Julio Ríos-Figueroa, "The Constitutional Adjudication Mosaic of Latin America", en *Comparative Political Studies*, vol. 38, núm. 2, 2005, pp. 189-217.

North, Douglass C. y Barry Weingast, "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", en *Journal of Economic History*, vol. 49, núm. 4, 1989, pp. 803-832.

Pérez-Liñán, Aníbal, "El rol de la justicia frente a los autoritarismos", en *Justicia en las Américas. Blog de la Fundación para el Debido Proceso*, 26 de mayo de 2021, disponible en https://dplfblog.com/2021/05/26/el-rol-de-la-justicia-frente-a-los-autoritarismos/?fbclid=IwAR36SBEo3-3ZuP45m_eXEEYD3uIMT1vKmbxjn90tTYs7yLvmjSEE2HQTBig (fecha de consulta: 28 de junio de 2021).

Rakove, Jack, *Original Meanings. Politics and Ideas in the Making of the Constitution*, Nueva York, Vintage Books, 1996.

Ríos Figueroa, Julio, *Democracia y militarismo en América Latina*, FCE-CIDE, México, 2020 (traducción de *Constitutional Courts as Mediators*, Nueva York, Cambridge University Press, 2016).

Rodríguez Garavito, César, "Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America", en *Texas Law Review*, vol. 89, núm. 7, 2011, pp. 1669-1698.

Sánchez-Uribarri, Raúl A., *Populism, Constitutional Democracy and High Courts: Lessons from the Venezuelan Case*, s.l., s.e., 2021 [no publicado].

Schedler, Andreas (ed.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder CO, Lynne Rienner, 2006.

Scheppele, Kim Lane, "Autocratic Legalism", en *The University of Chicago Law Review*, vol. 85, núm. 2, pp. 545-583.

Shapiro, Martin M., *Courts: A Comparative and Political Analysis*, Chicago IL, University of Chicago Press, 1981.

Staton, Jeffrey K., *Judicial Power and Strategic Communication in Mexico*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.

Tate, C. Neal y Torbjörn Vallinder, *The Global Expansion of Judicial Power*, Nueva York, NYU Press, 1995.

Urbinati, Nadia, *Yo, el pueblo. Cómo el populismo transforma la democracia*, México, INE/Grano de Sal, 2020.

Vanberg, Georg, *The Politics of Constitutional Review in Germany*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.

Weingast, Barry, "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law", *American Political Science Review*, vol. 91, núm. 2, 1997, pp. 245-263.

Sobre el autor

Julio Ríos Figueroa es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Nueva York, y licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Se especializa en temas relacionados con el Poder Judicial, la política en perspectiva comparada y los estudios empíricos del derecho.

Actualmente es Profesor Titular en el Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México e investigador nivel III del Sistema Nacional de Investigadores. De 2014 a 2018 fungió como editor de la revista *Política y Gobierno* (CIDE), y desde 2019 es integrante del Consejo Editorial de esa publicación. Asimismo, desde 2018 forma parte del Comité Editorial de *Precedente. Revista Jurídica* (Universidad ICESI, Colombia) y del

Comité Directivo del Consorcio de Investigación sobre el Estado de Derecho.

Respecto a su labor como conferencista, cabe destacar que ha sido invitado por diversas instituciones académicas y jurídicas, principalmente de América y Europa, como la Universidad Masaryk (República Checa), el Poder Judicial (Costa Rica), la Universidad de Rosario (Colombia) e INSPER (Brasil), entre otras. También ha participado como ponente en congresos anuales organizados por diferentes redes de especialistas, entre las cuales se encuentran la Red de Economía Política de América Latina, International Society of Public Law y European Political Science Association.

En 2019 el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología le otorgó una beca de Investigación Científica Básica por el proyecto "Creación y persistencia de redes patronales en el Poder Judicial de la Federación de México, 1917-2017". En 2015 fue premiado por su trabajo editorial en la revista *Política y Gobierno*, y en 2008, por la excelencia en la enseñanza por parte del CIDE.

Entre otros títulos, es autor del libro *Constitutional Courts and Conflict Resolution. Armed Conflict, Civil-Military*

Relations, and The Rule of Law in Latin America (Cambridge University Press, 2016). Asimismo, ha escrito capítulos para diversos libros colectivos, como *Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America* (Oxford University Press, 2021) y *Broken Promises? Taking Stock of the Judicialization of Politics in Latin America* (Cambridge University Press, en proceso de publicación). Entre sus artículos más recientes se encuentran "Anatomy of an Informal Institution. The 'Gentlemen's Pact' and Judicial Selection in Mexico, 1917-1994" (*International Political Science Review*, vol. 39, núm. 5) y "Justice Institutions in Autocracies: A Framework For Analysis" (*Democratization*, vol. 25, núm. 1), ambos publicados en 2018.



**Consulta las bases
de datos abiertos
del INE**

CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA (TÍTULOS PUBLICADOS)

1. **Principios y valores de la democracia**, Luis Salazar y José Woldenberg, 1993
2. **La cultura política democrática**, Jacqueline Peschard, 1994
3. **La democracia como forma de gobierno**, José F. Fernández Santillán, 1995
4. **La participación ciudadana en la democracia**, Mauricio Merino, 1995
5. **Elecciones y democracia**, José Antonio Crespo, 1995
6. **Gobernabilidad y democracia**, Antonio Camou, 1995
7. **Sistemas electorales y de partidos**, Leonardo Valdés, 1995
8. **Partidos políticos y democracia**, Jaime F. Cárdenas Gracia, 1996
9. **Esferas de la democracia**, Jesús J. Silva-Herzog Márquez, 1996
10. **Tolerancia y democracia**, Isidro H. Cisneros, 1996
11. **Oposición y democracia**, Soledad Loaeza, 1996
12. **Estado de derecho y democracia**, Jesús Rodríguez Zepeda, 1996
13. **Diálogo y democracia**, Laura Baca Olamendi, 1996
14. **Democratización y liberalización**, César Cansino, 1997
15. **Consulta popular y democracia directa**, Jean-François Prud'homme, 1997
16. **Democracia y educación**, Gilberto Guevara Niebla, 1998
17. **Federalismo, gobiernos locales y democracia**, Tonatiuh Guillén López, 1999
18. **Libertad y democracia**, Víctor Alarcón Olguín, 1999
19. **Gobiernos y democracia**, Javier Hurtado, 1999
20. **Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial**, Ricardo Espinoza Toledo, 1999
21. **Rendición de cuentas y democracia. El caso de México**, Luis Carlos Ugalde, 2002

22. **Concepciones de la democracia y justicia electoral**, José Ramón Cossío D., 2002
23. **Género y democracia**, Estela Serret, 2004
24. **Comunicación y democracia**, Enrique E. Sánchez Ruiz, 2004
25. **Democracia y (cultura de la) legalidad**, Pedro Salazar Ugarte, 2006
26. **Multiculturalismo y democracia**, Lourdes Morales Canales, 2008
27. **Ciudadanía y democracia**, Alberto J. Olvera, 2008
28. **Democracia y formación ciudadana**, Teresa González Luna Corvera, 2010
29. **Sufragio extraterritorial y democracia**, Víctor Alejandro Espinoza Valle, 2011
30. **Políticas públicas y democracia**, David Arellano Gault y Felipe Blanco, 2013
31. **Derechos fundamentales y democracia**, Miguel Carbonell, 2013
32. **Formación ciudadana en México**, Silvia L. Conde, 2014
33. **Democracia y organismos internacionales**, Alejandra Nuño, 2016
34. **Democracia y medios en México: el papel del periodismo**, Manuel Alejandro Guerrero, 2016
35. **Democracia y burocracia**, Guillermo M. Cejudo, 2016
36. **Democracia, populismo y elitismo**, Luis Daniel Vázquez Valencia, 2016
37. **Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano**, Natalia Saltalamacchia y María José Urzúa, 2016
38. **Mujeres y derechos políticos en México: una introducción conceptual**, Ricardo Ruiz Carbonell, 2017
39. **Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas**, Oliver D. Meza, 2017
40. **Democracia y género. Historia del debate público en torno al sufragio femenino en México**, Gabriela Cano, 2018
41. **Democracia, privacidad y protección de datos personales**, María Solange Maqueo Ramírez y Alessandra Barzizza Vignau, 2019

42. **Los debates electorales en la democracia contemporánea. Apuntes para analizar su presencia, función y evolución en las campañas,** Julio Juárez Gámiz, 2021
43. **Democracia y federalismo,** Laura Flamand y Juan C. Olmeda, 2021
44. **Poder judicial y democracia,** Julio Ríos Figueroa, 2022

44

Poder Judicial y democracia

Se utilizaron las familias tipográficas Acumin Pro y Slate Pro.

La edición estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

 CUADERNOS DE
DIVULGACIÓN DE LA
CULTURA DEMOCRÁTICA



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE