X Premio Iberoamericano
en Ciencias Sociales

Las llaves de la Suprema Corte: fragmentación política y litigio constitucional en México

The keys of the Supreme Court: political fragmentation and constitutional litigation in Mexico

Camilo Saavedra Herrera

Resumen: La Suprema Corte de Justicia mexicana recibió casi 2 000 asuntos de su competencia exclusiva en los 15 años posteriores a la reforma judicial de 1994, que buscó transformarla en un árbitro efectivo de la división de poderes y el federalismo. Esa cifra contrasta con las sólo 63 controversias constitucionales que se presentaron en el periodo 1917-1994. ¿Qué explica ese incremento significativo? A diferencia de otras investigaciones enfocadas en conocer el impacto de la fragmentación política en las decisiones judiciales, este trabajo explora los efectos de la fragmentación en el litigio constitucional mediante una base de datos original que compila las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales promovidas en el periodo 1995-2010.

Palabras clave: Suprema Corte, México, judicialización, fragmentación política, política subnacional, control de constitucionalidad

Abstract: The Supreme Court adjudicated almost two-thousand cases of its exclusive jurisdiction over the 15-year period following the 1994 judicial reform, a reform intended to transform the Court into an effective arbitrator of Mexico's federalism and separation of powers. This figure contrasts with the only 63 cases submitted to the Court from 1917 to 1994. What factors explain such a significant increase in constitutional litigation? This paper explores the effects of political fragmentation on litigation through an original dataset of all actions of unconstitutionality and constitutional controversies presented before the Court in the period 1995-2010.

Keywords: Supreme Court, Mexico, judicialization, political fragmentation, subnational politics, constitutional judicial review.

D. R. © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología* 82, núm. 2 (abril-junio, 2020): 429-460. Ciudad de México. ISSN: 0188-2503/20/08202-07.

La incidencia del aborto a nivel mundial disminuyó de manera moderada en las últimas décadas. El descenso ocurrió predominantemente en países con niveles altos de desarrollo, no así en países en vías de desarrollo cuyas tasas permanecen en niveles semejantes a los de 1990 (Sedgh *et al.*, 2016). Tres décadas después, la brecha entre la ley y la práctica es todavía muy amplia. Las prohibiciones que existen en un tercio de las naciones del mundo siguen sin inhibir la realización de abortos inducidos y, en cambio, continúan generando consecuencias perniciosas en materia de salud pública al dificultar que las mujeres —especialmente las más pobres— accedan a servicios seguros. Con todo, durante este lapso, el debate alrededor de este tan polémico tema se dinamizó en diversos lugares del mundo a causa de cambios políticos y sociales de distinta índole (Rahman, Katzive y Henshaw, 1998; Kulczycki, 1999).

En algunos de esos países, la transformación del debate convergió con el surgimiento de procesos de judicialización y de mayor fragmentación del poder o, más específicamente, con la configuración de contextos políticos en los que los tribunales y las autoridades legislativas subnacionales adquirieron mayor influencia en la creación de leyes y políticas públicas. La experiencia mexicana del último cuarto de siglo forma parte del grupo de países donde esto ocurrió. Desde el siglo XIX, el aborto se regula mediante una fórmula que combina una prohibición general de carácter penal con excepciones aplicables a circunstancias específicas y que varían en función de la entidad federativa de la que se trate (Islas de González Mariscal, 2008). De hecho, pese a que el gobierno federal pretendió introducir disposiciones menos restrictivas todavía en condiciones de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), esa fórmula continuó siendo el modelo regulativo predominante (Lamas, 2001; Kulczycki, 2007).

El pluralismo político que progresivamente se instauró en México fue determinante para que la ley y el debate comenzaran a cambiar, ya que hizo posible que los intereses de un número más amplio de sectores de la sociedad hicieran eco en los órganos legislativos. El cambio, sin embargo, se tradujo en nuevos conflictos que, en condiciones de menor concentración de poder y bajo un diseño institucional diferente, encontraron en el control de constitucionalidad una nueva vía para su procesamiento. La Ciudad de México es la entidad donde estos procesos han sido más evidentes, como lo ilustran los dos episodios que se reseñan a continuación.

El primero ocurrió en 2000, cuando la legislatura local modificó los ordenamientos penales de la entidad para introducir tres nuevas excepciones a la prohibición general en los casos en los que los procedimientos se realizaran con fines terapéuticos o eugenésicos y por inseminaciones artificiales no consentidas. En reacción a esa modificación, 22 diputados locales impugnaron la reforma ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), utilizando las atribuciones que la reforma judicial de 1994 confirió a las minorías legislativas para promover acciones de inconstitucionalidad. Eventualmente, el litigio resultó en una de las decisiones más polémicas del tribunal pues, aunque sus integrantes no lograron construir la mayoría calificada que se requería para invalidar las nuevas disposiciones, establecieron como precedente vinculante que el derecho a la vida está protegido desde el momento de la concepción por la Constitución federal y los tratados internacionales ratificados por México (Aguinaco *et al.*, 2002).

El segundo episodio se presentó en 2007, a raíz de la despenalización general durante las primeras 12 semanas de la gestación. En esa ocasión, los titulares de la Procuraduría General de la República (PGR) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) también recurrieron a la acción de inconstitucionalidad para denunciar que las modificaciones a la legislación local violaban diversas normas jurídicas nacionales e internacionales, entre ellas el precedente que la SCJN definió en el caso previo. De nueva cuenta, el tribunal confirmó la constitucionalidad de la reforma, sólo que esta vez bajo el argumento de que el aborto se inscribe dentro de la libertad de calificación y configuración en materia penal con la que cuentan los órganos legislativos de las entidades federativas. Las consecuencias políticas y jurídicas de esa decisión no se hicieron esperar: en los meses posteriores a su expedición, 16 entidades modificaron sus constituciones para establecer que el derecho a la vida está protegido desde la concepción.

Estos dos episodios ilustran cómo el debate en torno al aborto se reavivó en un contexto donde surgieron nuevas dinámicas de producción de normas y políticas públicas, y en el que también se generan nuevas pautas de interacción entre las autoridades de los tres niveles de gobierno. Pero no sólo eso. Lejos de ser casos aislados, estos son sólo dos ejemplos de los muy diversos conflictos que han llegado a la SCJN en las décadas más recientes, que además guardan un estrecho vínculo con temas de gran relevancia como la aprobación del presupuesto federal, el matrimonio entre parejas

del mismo sexo, la participación del ejército en tareas de seguridad pública, las remuneraciones de los funcionarios federales, entre muchos otros.

Este trabajo explora la relación entre el cambio institucional materializado en la creación de nuevos instrumentos de control de constitucionalidad —la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional— que instauró la reforma judicial de 1994, y el cambio político que condujo a distintas condiciones de mayor fragmentación política el ámbito nacional y subnacional. A diferencia de otras investigaciones que han puesto énfasis en los efectos del pluralismo y la fragmentación en la toma de decisiones de la SCJN (Ríos-Figueroa, 2004; Magaloni, Magar y Sánchez, 2011), la investigación que se presenta en las páginas siguientes indaga las consecuencias que produjo la fragmentación en el comportamiento de los litigantes y, por tanto, en la forma en que ellos activaron a la Suprema Corte a través del litigio constitucional.

A partir de una sistematización original —a la que se denominó *Base de datos sobre litigio constitucional en México 1995-2010*—, que registra información de más de 2000 expedientes de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales promovidos en el periodo 1995-2010, se plantea, primero, que el cambio institucional materializado en la creación de nuevos medios de control constitucional no explica por sí mismo el amplio uso que se hizo de estas figuras; y segundo, que los distintos grados de fragmentación política a nivel federal y local contribuyeron de manera significativa al incremento del litigio o, dicho de otro modo, a una mayor incidencia de la judicialización. En suma, este trabajo argumenta que las innovaciones de la reforma judicial de 1994 fueron una condición necesaria para la judicialización, pero su impulso definitivo provino del cambio político.

El resto del texto se estructura de la siguiente manera: la primera sección ofrece una revisión de los principales enfoques que vinculan el control constitucional, la judicialización y la fragmentación política; la segunda describe las características de la reforma judicial de 1994 y explica por qué supuso una ampliación significativa del acceso al litigio; la tercera muestra cómo el pluralismo dio paso a distintos niveles de fragmentación política a nivel nacional y subnacional; la cuarta expone descriptivamente la forma en que las diferentes categorías de actores legitimados han litigado acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, y la quinta

presenta los resultados de un ejercicio estadístico de carácter inferencial que identifica los factores determinantes del proceso de judicialización. El trabajo concluye con una reflexión sobre las implicaciones académicas y políticas de sus resultados.

Control de constitucionalidad, judicialización y fragmentación política

La adopción de diferentes esquemas de control de constitucionalidad implica, para los tribunales responsables, una expansión de las atribuciones institucionales con las que pueden incidir en la resolución de conflictos políticos y en la confección de normas de aplicación general (Stone Sweet, 2002). Por sus efectos, la difusión del control de constitucionalidad ha sido uno de los factores a los que con mayor frecuencia se ha atribuido el surgimiento de la judicialización de la política, un proceso que ha llevado a que el lenguaje, los instrumentos y las instituciones jurídicas se utilicen también con mayor frecuencia en la resolución de disputas políticas (Ginsburg, 2003; Hirschl, 2004; Shapiro, 2002). Con todo, los estudiosos del tema han planteado que la judicialización no puede explicarse sólo considerando cambios institucionales como la adopción de modalidades más amplias de control de constitucionalidad (Hirschl, 2018). Dichos cambios, en todo caso, son una condición necesaria pero no suficiente para que ocurra.

La fragmentación política, cristalizada en sistemas federales y división de poderes, así como en gobiernos divididos o sin mayoría, supone la existencia de condiciones complejas para la toma de decisiones en las instancias ejecutivas y legislativas (Ginsburg, 2003; Hirschl, 2004; Shapiro, 2002). Las dificultades asociadas a esas condiciones propician, a su vez, que las normas y políticas públicas encuentren en la justicia —particularmente en la justicia constitucional— nuevos cauces para su creación y aplicación efectiva (Ferejohn, 2002). Y, en efecto, la difusión del control de constitucionalidad no sólo se ha traducido en más poder para los tribunales, sino para los actores que tienen acceso a ellos a través de litigio. Para decirlo en términos jurídicos, contar con legitimación para litigar brinda a los actores con atribuciones para ejercerla nuevas posibilidades de promover sus intereses y agendas, así como de contribuir a generar condiciones que

estimulen la cooperación o eviten la parálisis (Vanberg, 2015). En suma, sea o no puesta en práctica, la legitimación afecta el comportamiento de los actores involucrados en procesos de negociación en arenas legislativas o ejecutivas (Stone, 2002; Shipan, 2000; Vanberg, 1998).

En América Latina se han identificado dos consecuencias generales de las reglas en la materia. En los países donde es amplia, como Argentina, Colombia y Costa Rica, distintos actores sociales han utilizado la legitimación como una estrategia de movilización legal para impulsar cambios en las políticas públicas (Gauri y Brinks, 2008; Kapiszewski y Taylor, 2008; Wilson, 2009). En cambio, en países como Brasil y México, donde el acceso es más limitado, los tribunales han sido activados predominantemente por autoridades o actores políticos (Kapiszewski y Taylor, 2008; Ríos-Figueroa y Taylor, 2006). En resumen, las reglas que determinan quién, cómo y cuándo es posible litigar condicionan los tipos de conflictos que son sometidos a la jurisdicción de los tribunales, y ello incide a su vez en el perfil que esos tribunales van adquiriendo con el tiempo (Brinks y Blass, 2017; Ríos-Figueroa, 2011).

¿Dónde se ubica entonces el caso mexicano? Como se apuntó en la introducción, el protagonismo en la vida pública que en las décadas recientes ha ganado la SCJN propició el desarrollo de estudios desde disciplinas distintas al derecho (Pérez-Perdomo, 2013; Ríos-Figueroa, 2012). De manera general, estos estudios parten de la premisa que la SCJN fue una institución que jugó una función secundaria en el sistema de partido hegemónico.[1] Por ello, el foco de su atención son las diferencias que ha mostrado el funcionamiento del tribunal a lo largo del proceso de cambio político, particularmente a partir de su rediseño en 1994. Muchos de esos esfuerzos se han concentrado en precisar las causas de la reforma judicial de 1994 (Finkel, 2004; Fix-Fierro, 2003; Inclán, 2004), o bien, en identificar los factores institucionales y no institucionales que afectan los procesos y el

1 En la última década han aparecido distintos trabajos que matizan la visión dominante en las ciencias sociales de la SCJN como un actor subordinado al Ejecutivo. Los trabajos de Suárez-Potts (2012), James (2013) y Herrera-Martín (2014), haciendo uso de fuentes historiográficas, muestran que la labor interpretativa del tribunal tuvo un impacto significativo en al menos tres innovaciones de la Constitución de 1917: el derecho laboral, la expropiación y la propiedad. Estos trabajos se suman a otros que en su momento señalaron que la SCJN poseía cierta autonomía respecto del Ejecutivo, como los de González Casanova (1967) y Schwarz (1973).

sentido de las decisiones de la SCJN (Castagnola y López Noriega, 2016a; 2016b; Ríos-Figueroa, 2004; Magaloni, Magar y Sánchez, 2011; Suárez, 2014; Cortez Salinas, 2014).

Algunos estudios han considerado que la *hipótesis de la fragmentación* es aplicable al caso mexicano, debido a que el contexto político nacional, materializado en la alternancia en la Presidencia y en el surgimiento de gobiernos sin mayoría, aumentó las probabilidades de que la SCJN tomara decisiones contra el PRI (Magaloni, Magar y Sánchez, 2011; Ríos-Figueroa, 2004). Otros han complementado estos planteamientos señalando que la creciente estabilidad en la integración de la SCJN incrementó la probabilidad de que ese órgano invalidara leyes y actos (Saavedra Herrera, 2013). Con todo, los análisis sobre la fragmentación política no han prestado atención a sus efectos en los litigantes. Bordando en los hallazgos de esos estudios y de aquellos que han observado que la expansión del control de constitucionalidad produce consecuencias no sólo en la conducta judicial sino en la de los litigantes, las siguientes secciones examinan en qué medida diferentes niveles de fragmentación pudieron incidir en las dinámicas que presentó el litigio.

Pluralismo y fragmentación política en México

El sistema político mexicano ha cambiado significativamente en las últimas décadas bajo el impulso de importantes transformaciones sociodemográficas, y también a causa de reformas en materia económica y electoral que facilitaron que el cambio político se diera en forma prolongada e institucional (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000; Labastida y López Leyva, 2009). La transformación de las preferencias electorales propició la conformación de un sistema de partidos de pluralismo moderado, aunque también, desde una perspectiva territorial y temporal, dio paso a la generación de condiciones heterogéneas. Al contrario de lo que se podría haber esperado originalmente, los gobiernos sin mayoría en el ámbito federal no se tradujeron en parálisis, sino en una mayor actividad legislativa. De hecho, como lo muestra María Amparo Casar (2013), la pluralidad no ha impedido que se formen coaliciones en el Congreso

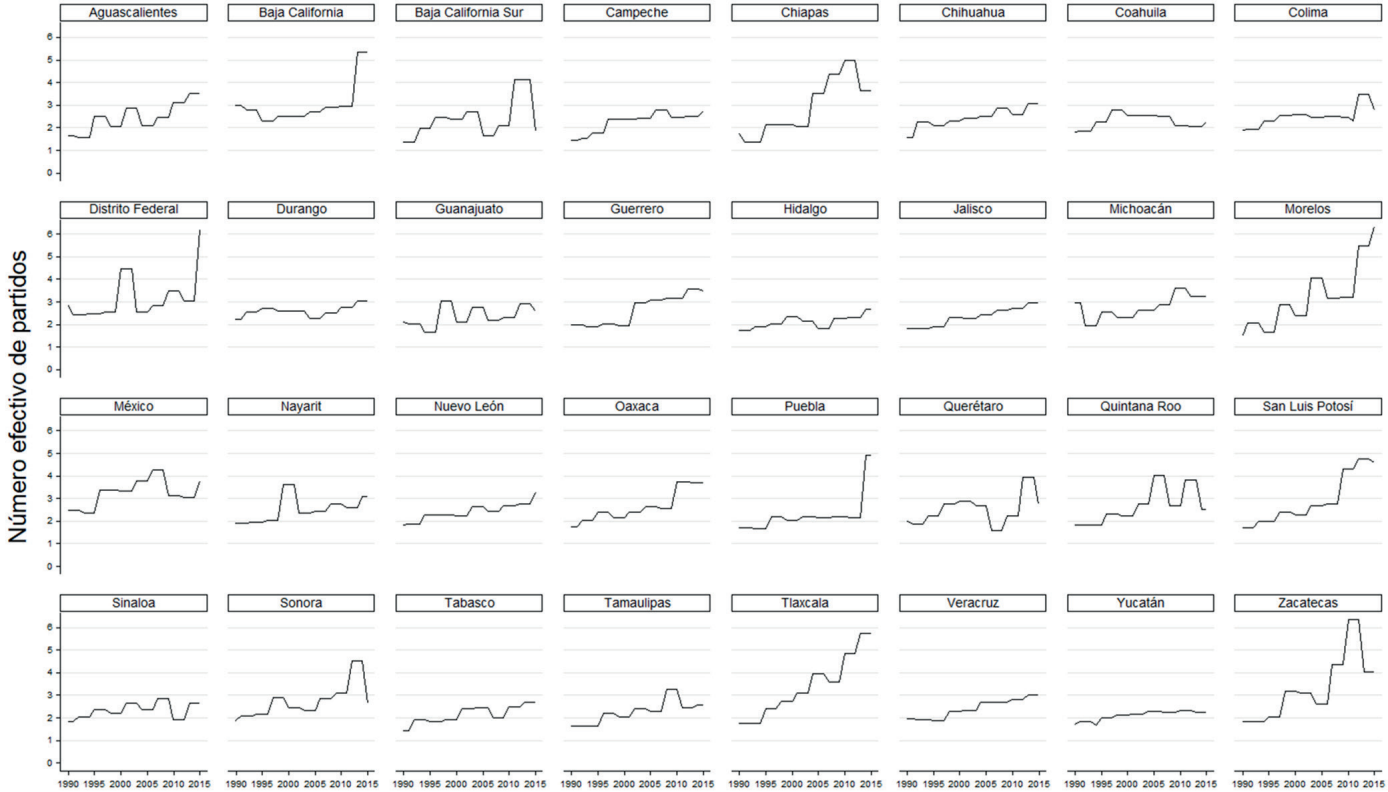
federal. En todo caso, su consecuencia principal fue transformar las relaciones Ejecutivo-Legislativo y el funcionamiento del Congreso.[2]

Las entidades federativas presentaron, sin embargo, dinámicas diferentes respecto de la federación. En algunas entidades, el PRI preservó su dominio; en otras, los partidos de oposición consiguieron permanecer en el gobierno por más de dos décadas, y en otras más los ejecutivos pasaron por diversas alternancias. Los legislativos de las entidades también han sido objeto de transformaciones significativas y heterogéneas. En conjunto, los cambios en la correlación de fuerzas a nivel federal y estatal han derivado en nuevas dinámicas en los procesos legislativos y de diseño e instrumentación de políticas públicas. Esto ha aumentado la relevancia de la política local en la nacional, permitiendo, por ejemplo, que los gobernadores incidan directamente en el comportamiento de los legisladores federales electos en sus estados (Langston, 2010).

Más allá de las diferentes consecuencias que produce la fragmentación política, una forma de retratarla es recurriendo a una de las mediciones más recurrentemente empleadas en la ciencia política: el *número efectivo de partidos* (Laakso y Taagepera, 1979). En el ámbito federal, hasta la elección de 2018, en la que el partido que está ahora en el poder obtuvo también la mayoría en el Congreso, el crecimiento fue gradual y constante. En el ámbito local, sin embargo, las trayectorias fueron heterogéneas. La gráfica 1 muestra la evolución *del número efectivo de partidos* calculado a partir de la integración de las legislaturas de los congresos locales, donde se muestra que hubo entidades en las que la fragmentación se incrementó de manera sostenida, otras en las que se ocurrieron oscilaciones bruscas, y otras más donde el cambio fue muy moderado.

2 Estas consecuencias son visibles, por ejemplo, en la intensificación del número y regularidad de la reforma constitucional (Casar y Marván Laborde, 2014). A partir de 1998 no ha habido un solo año en el que no se haya promulgado al menos una y, de hecho, las realizadas a partir de ese año representan casi la mitad del total.

Gráfica 1
Fragmentación política en el ámbito local 1990-2015
Número efectivo de partidos en los congresos locales



Fuente: Elaboración propia con información de Ríos-Cázares y Magar (2015).

¿Qué consecuencias ha producido este proceso de cambio en el ámbito local? Dar cuenta de ellas trasciende el objetivo de este trabajo. Sin embargo, esta información permite inferir que, en comparación con lo que ocurría en el periodo previo a 1995, los cambios en la correlación de fuerzas a nivel local propiciaron transformaciones en las pautas de interacción de las autoridades subnacionales y municipales. En los lugares donde la fragmentación legislativa se incrementó, la necesidad de construir coaliciones pudo haber estimulado una reconfiguración de la relación entre los congresos, el Ejecutivo y las autoridades municipales. En el mismo sentido, mayor fragmentación en las elecciones a las gubernaturas pudo, presumiblemente, conducir a nuevas formas de interacción entre los ejecutivos locales y las autoridades municipales que, además, no siempre surgían del mismo partido. Las siguientes secciones se harán cargo de explorar si esto efectivamente ocurrió.

La reforma judicial de 1994 y el control de constitucionalidad

El juicio de amparo ha sido el protagonista de la historia del control de constitucionalidad en México. Como se sabe, éste se originó en la Constitución de Yucatán de 1841 y de ahí pasó al ámbito federal, primero, como consecuencia del *Acta de Reformas* de 1847 que reinstauró el federalismo y, después, por la expedición de la Constitución de 1857 (Fix-Zamudio, 1993). De hecho, ese ordenamiento sentó también las bases de lo que posteriormente se convertiría en la controversia constitucional, una figura que desde su origen estuvo asociada con el procesamiento de litigios derivados del federalismo que adoptó México desde el siglo XIX, una forma de fragmentación política de carácter territorial. En la Constitución de 1917, el juicio de amparo continuó ocupando un lugar central y la controversia se configuró como un instrumento mediante el que la SCJN podría conocer los conflictos que se presentaran entre estados, poderes de un mismo estado, la federación y los estados, o en los que la federación estuviese involucrada.

Como se dijo al inicio del texto, en el periodo 1917-1994, la controversia se empleó únicamente en 63 ocasiones, la mayor parte presentadas antes de la consolidación del régimen de partido hegemónico (Cossío Díaz, 2008).

A semejanza de lo ocurrido en el siglo previo, durante el XX, los conflictos del federalismo encontraron cauces de resolución distintos a los judiciales. No obstante, en las últimas décadas de ese siglo, el cambio político motivó que autoridades emanadas de partidos diferentes al PRI —en su mayoría municipales— recurrieran al juicio de amparo para promover sus intereses (Berruecos, 2004). Uno de los factores que impulsaron la reforma electoral de 1994 fue, precisamente, la necesidad de crear medios institucionales que permitieran procesar estos conflictos cada vez menos esporádicos.

La reforma, además, se produjo en uno de los años más complejos en la historia de México, en el que coincidieron la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el asesinato del candidato del PRI a la Presidencia del país, y una importante salida de capitales que anticipó la crisis económica que emergió en los últimos días del mes de diciembre. Más que una estrategia de póliza de seguro o preservación de la hegemonía, la reforma fue una medida que el gobierno entrante adoptó para generar legitimidad en un contexto particularmente adverso (Inclán, 2004). En específico, los cambios constitucionales que se hicieron en aquel momento se enfocaron en reestructurar dos aspectos de la justicia federal: la administración de los órganos jurisdiccionales inferiores a la Suprema Corte y la transformación de la SCJN en órgano de justicia constitucional. En cuanto al primero, se creó el Consejo de la Judicatura Federal como órgano encargado de administrar y supervisar a los tribunales colegiados y unitarios de circuito, y a los juzgados de distrito. Y respecto del segundo, se redujo de 26 a 11 el número de ministros, y se ampliaron las atribuciones de control de constitucionalidad mediante el rediseño de la controversia constitucional y la creación de la acción de inconstitucionalidad.

El fortalecimiento de la controversia constitucional se efectuó a través de modificaciones que ampliaron tanto las posibilidades de litigio como las consecuencias jurídicas de las sentencias que por su conducto se emitieran. En materia de litigio, como se aprecia en el cuadro 1, se otorgó legitimación para impugnar actos y normas generales al Poder Ejecutivo federal, a ambas cámaras del Congreso de la Unión, a los tres poderes de las entidades federativas y, por primera vez, a las autoridades municipales. En 2014, la legitimación se extendió al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y se formalizó

que las demarcaciones territoriales del entonces Distrito Federal también contarían con atribuciones en la materia.[3] Respecto de las sentencias, se determinó que cuando éstas estuvieron relacionadas con normas generales producirían efectos generales, siempre que fuesen aprobadas por una mayoría integrada por al menos ocho de los 11 ministros.

Antes de analizar la acción de inconstitucionalidad, es conveniente explicar dos rasgos adicionales que distinguen a la controversia. El primero es que por su conducto pueden ser controvertidas normas generales en cualquier materia distinta a la electoral. El segundo tiene que ver con el vaivén en lo referente a su aplicación en conflictos por límites territoriales. A raíz de la reforma que en 2005 confirió facultades al Senado de la República para resolver este tipo de conflictos, se determinó que la controversia sólo podría emplearse para dirimir disputas relacionadas con la ejecución de lo que resolviera el Senado mediante decreto. Sin embargo, esa restricción desapareció en 2012 cuando, al eliminarse la facultad conferida al Senado en 2005, volvió a abrirse la ventana para utilizar la controversia en relación con límites territoriales.

Con la creación de la acción de inconstitucionalidad se instauró la primera vía para controlar la constitucionalidad de leyes generales en forma abstracta. Como en el caso de la controversia constitucional, se precisó que las resoluciones producirían efectos generales siempre que ocho de los 11 ministros se pronunciaran en este sentido. Para presentar acciones de inconstitucionalidad, se abrió una ventana de 30 días a partir de la publicación de la norma aprobada por el órgano legislativo correspondiente. La legitimación se otorgó a la Procuraduría General de la República (PGR) respecto de normas federales y locales; al 33% de los integrantes de las cámaras de Diputados y Senadores respecto de normas federales o la ratificación de tratados internacionales (esto último aplicable sólo al Senado); y al 33% de los integrantes de los órganos legislativos de las entidades federativas respecto a normas expedidas por el mismo órgano.

3 En los años posteriores a 2000, a raíz de la elección directa de las jefaturas de las entonces delegaciones, se presentaron diversas controversias constitucionales promovidas por este tipo de autoridades. La interpretación que en su momento hizo la Suprema Corte del Artículo 105 señaló que éstas efectivamente contaban con atribuciones en la materia. Sin embargo, fue hasta 2014 cuando la Constitución federal formalizó esta cuestión.

Cuadro 1
El diseño del acceso al litigio en acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales

Acciones de inconstitucionalidad				**Controversias constitucionales**			
Actor	Año en que se otorgó legitimación	Ámbito de aplicación de normas impugnables	Materia de las normas impugnables	Actor	Año en que se otorgó legitimación	Ámbito de aplicación de normas o actos impugnables	Materia de las normas o actos impugnables
Actores federales							
Consejería jurídica	2014	Federales y locales	Cualquiera	Poder Ejecutivo	1994	Federales y locales	Todas salvo electoral
PGR	1994	Federales y locales	Cualquiera	Congreso de la Unión	1994	Federales y locales	Todas salvo electoral
Minorías legislativas	1994	Federales	Cualquiera	INAI	2014	Federales	Todas salvo electoral
Partidos políticos	1996	Federales y locales	Cualquiera				
CNDH	2006	Federales y locales	Derechos humanos				
INAI	2014	Federales y locales	Acceso a información				
Actores subnacionales							
Minorías legislativas	1994	Locales	Cualquiera	Poder Ejecutivo	1994	Federales y locales	Todas salvo electoral
Partidos políticos	1996	Locales	Electoral	Congreso	1994	Federales y locales	Todas salvo electoral
Comisiones de derechos humanos	2006	Locales	Derechos humanos	Poderes judiciales	1994	Federales y locales	Todas salvo electoral
Organismos de acceso a información	2014	Locales	Acceso a información				
Actores municipales							
				Municipios	1994	Federales y locales	Todas salvo electoral
				Demarcaciones territoriales	2016	Federales y locales	Todas salvo electoral

Fuente: Elaboración propia a partir de las reformas de las que ha sido objeto el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el periodo 1995-2016.

En los años posteriores a 1994 se amplió el acceso a esta figura otorgando legitimación a: los partidos políticos con registro federal exclusivamente contra normas electorales federales o locales (en 1996); los partidos políticos locales exclusivamente contra normas electorales locales; la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) contra normas federales y locales relacionadas exclusivamente con derechos humanos (en 2006); los organismos de protección de derechos humanos de las entidades contra normas locales en materia de derechos humanos (en 2006); el INAI respecto de normas federales o locales que afecten el acceso a la información pública y la protección de datos personales (en 2014); y a los organismos con funciones análogas a este instituto en las entidades federativas pero sólo respecto de normas locales (en 2014). Además, a raíz de la reforma constitucional que determinó que la PGR habría de transformarse en la Fiscalía General de la Nación, se otorgó también legitimación al consejero jurídico del Poder Ejecutivo federal (en 2014) con la intención de que al volverse autónoma la Fiscalía el Ejecutivo conservara la posibilidad de recurrir a la acción de inconstitucionalidad.

En suma, la reforma judicial de 1994 redimensionó las funciones de la SCJN, confiriéndole atribuciones de control de constitucionalidad significativamente más amplias. En cuanto a la estructura institucional, con el fortalecimiento de la controversia constitucional y la creación de la acción de inconstitucionalidad, la SCJN se consolidó como un tribunal con competencias exclusivas, análogas a las que cuentan los tribunales constitucionales en otras latitudes. Ello ocurrió, además, sin que perdiera su condición como el tribunal máximo para conocer de apelaciones. En otras palabras, al fortalecer la centralización del control de constitucionalidad y al dar las *llaves de la Suprema Corte* a partidos políticos y autoridades de los tres niveles de gobierno, la reforma judicial de 1994 sentó las bases para que, en un contexto político diferente, los conflictos por actos y leyes pudieran ser procesados por la vía judicial.

Los dos sentidos de la judicialización

Como se expresó antes, uno de los argumentos principales de este texto es que el cambio institucional que implicó la reforma judicial de 1994 no basta para explicar el uso del litigio constitucional por parte de los actores y

autoridades que recibieron legitimación para acudir a la SCJN. Esta sección, por tanto, tiene como objetivo ofrecer un recuento de qué actores y autoridades hicieron uso dicha legitimación. Para ello, se expondrá en primer lugar lo ocurrido con las controversias constitucionales y, posteriormente, lo referente a las acciones de inconstitucionalidad.

Controversias constitucionales: judicialización "desde abajo"

La revisión presentada en la sección hizo patente que el diseño que la controversia constitucional adquirió a partir de 1994 la configuró como un instrumento a través del que podían ser procesados dos tipos de conflictos: 1) entre dos o más actores del mismo nivel en el sistema federal (horizontales); o 2) entre dos o más actores de diferentes niveles. El cuadro 2 muestra las 1 160 controversias constitucionales que se promovieron en el periodo 1995-2009, clasificadas en función de qué de autoridad de qué nivel resultó demandada y qué autoridad de qué nivel fue la promovente.[4] Como puede observarse, la controversia ha sido empleada esencialmente en forma vertical.

El 82.9% de los casos fueron promovidos por autoridades municipales. Las autoridades subnacionales, ya sea ejecutivas, legislativas o judiciales, iniciaron 14.9% de los casos; las federales presentaron sólo 2.9%. Estas últimas, en cambio, recibieron 28.4% de las demandas, las subnacionales 70.2%, y las municipales únicamente 1.4%. En conjunto, el sentido principal en que se dan los conflictos procesados a través de la controversia constitucional es vertical: 89% de los casos son presentados contra las autoridades de mayor jerarquía en el sistema federal mexicano. Ciertamente, según lo indican estos datos, los conflictos que emergieron en un contexto de mayor pluralismo encontraron en esta figura un instrumento para su procesamiento. La posibilidad de acudir a la SCJN adquirió mayor relevancia en la medida en que los factores que sostenían al presidencialismo fueron debilitándose.

4 La información está basada en los datos del micrositio de estadística judicial de la SCJN denominado @lex, disponibles en junio de 2012: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/alex/>. El cálculo excluye 123 expedientes promovidos por o en contra de actores no legitimados.

Cuadro 2
Controversias constitucionales por autoridad promovente
y autoridad demandada (1995-2009)

			Autoridad demandada							
			Nacional			Subnacional			Municipal	Total
			Eje.	Leg.	Jud.	Eje.	Leg.	Jud.		
Autoridad promovente	Nacional	Ejecutiva	0	13	0	5	4	0	1	23
			(0.0)	(1.1)	(0.0)	(0.4)	(0.3)	(0.0)	(0.1)	(2.0)
		Legislativa	8	0	0	1	2	0	0	11
			(0.7)	(0.0)	(0.0)	(0.1)	(0.2)	(0.1)	(0.0)	(1.0)
	Subnacional	Ejecutiva	22	9	1	2	32	6	6	78
			(1.9)	(0.8)	(0.1)	(0.2)	(2.8)	(0.5)	(0.5)	(6.7)
		Legislativa	6	4	0	13	0	2	4	29
			(0.5)	(0.3)	(0.0)	(1.1)	(0.0)	(0.2)	(0.3)	(2.5)
		Judicial	2	0	0	23	31	0	1	57
			(0.2)	(0.0)	(0.0)	(2.0)	(2.7)	(0.0)	(0.1)	(4.9)
		Municipal	188	75	2	227	451	15	4	962
			(16.2)	(6.5)	(0.2)	(19.6)	(38.9)	(1.3)	(0.3)	(82.9)
		Total	226	101	3	271	520	23	16	1,160
			(19.5)	(8.7)	(0.3)	(23.4)	(44.8)	(2.0)	(1.4)	(100.0)

Fuente: Elaboración propia. Porcentajes del total entre paréntesis.

En los siguientes párrafos se ofrecen algunos ejemplos que ilustran cómo se utilizó la controversia constitucional. Las autoridades nacionales recurrieron a esta figura en 34 ocasiones; dos terceras partes de ellas corresponden al Ejecutivo. Uno de los casos más célebres ocurrió en 2004, cuando el presidente de la República impugnó la negativa de la Cámara de Diputados de atender las observaciones que la propia Presidencia había realizado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2005 (controversia constitucional 109/2004). La SCJN admitió el caso y concedió una suspensión que detuvo la aplicación del presupuesto.

Las cámaras del Congreso de la Unión han utilizado la controversia constitucional predominantemente para impugnar actos del Ejecutivo federal. De los 11 casos promovidos por el Legislativo federal, ocho se dirigieron contra el Ejecutivo, todos ellos se presentaron con posterioridad a la alternancia en el Ejecutivo. Un ejemplo es la controversia 32/2002, mediante la cual la Cámara de Diputados señaló la inconstitucionalidad de un decreto presidencial que exentó del pago del Impuesto sobre Producción y

Servicios a las empresas que utilizaran en la manufactura de sus productoras endulzantes no provenientes de la caña de azúcar.

Como se apuntó antes, en el periodo 1995-2009, las autoridades subnacionales promovieron 14% de las controversias constitucionales. El uso de esta figura ocurrió en la mayor parte de las entidades, pero no en todas. En Hidalgo, Michoacán, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz, esta clase de autoridades no promovieron un solo caso. Una de las controversias constitucionales más célebres del periodo fue la que en su momento inició el entonces gobernador de Tabasco, Roberto Madrazo, contra el Ejecutivo federal encabezado por Ernesto Zedillo, debido a que la PGR inició una investigación para indagar el presunto fraude electoral ocurrido en la elección de 1994 en ese estado. Posteriormente, una vez que el Partido Acción Nacional (PAN) accedió a la Presidencia en 2000, los gobernadores afiliados a ese partido no promovieron controversia constitucional alguna contra el Ejecutivo federal. Los congresos locales, en cambio, fueron actores mucho más activos. En la controversia constitucional 1019/2009, por ejemplo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal impugnó la constitucionalidad del decreto presidencial que determinó el cierre de la Compañía Luz y Fuerza del Centro.

En México existen 2 440 municipios, a los que se suman las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal. En promedio, cada entidad federativa tiene 78.6 municipios, aunque el rango es bastante amplio, pues oscila entre cinco (en Baja California y Baja California Sur) y 570 (en Oaxaca). A nivel constitucional, las facultades de los municipios están reguladas en su mayoría en el Artículo 115, que les confiere atribuciones en materia de usos de suelo, agua potable, drenaje, alumbrado, calles, parques, entre otras. Los municipios no cuentan, en cambio, con facultades amplias en materia fiscal, lo cual propicia conflictos con las autoridades subnacionales y con el Ejecutivo federal por la obtención y el manejo de recursos económicos.

Uno de los factores que impulsaron el rediseño de la controversia constitucional fue, como se dijo previamente, el incremento en la promoción de amparos por parte de las autoridades municipales. Una vez que la reforma judicial de 1994 entró en vigor, este tipo de autoridades han presentado cuatro de cada cinco controversias constitucionales. De hecho, 632 municipios diferentes han recurrido a la SCJN a través de este instrumento, lo cual equivale a un cuarto del total. Uno de los casos más relevantes ocurrió en

2001, cuando mediante 315 controversias se impugnó la reforma constitucional en materia indígena. Dejando de lado estos casos, que representan uno de cada cuatro expedientes, la gran mayoría de las controversias constitucionales de municipios controvirtieron actos y leyes emitidos por autoridades subnacionales (81.4%). Si se considera que en sólo cuatro casos la autoridad municipal impugnó a otra autoridad municipal, queda claro que la controversia ha sido predominantemente un instrumento para procesar conflictos de naturaleza vertical y desde abajo.

Acciones de inconstitucionalidad: judicialización "desde arriba"

El litigio a través de acciones de inconstitucionalidad presentó una trayectoria distinta a la de las controversias. A partir de lo descrito en la sección anterior, es posible agrupar a los actores con legitimación respecto de este medio de control de constitucionalidad en dos categorías. En un primer grupo están aquellos cuya legitimación es "colectiva" por requerir de apoyo de más de un actor. Éste es el caso de las minorías legislativas, que requieran del apoyo de al menos 33% de los integrantes de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión o de los órganos legislativos de las entidades. El segundo grupo está integrado por los actores con legitimación individual, como el procurador general de la República, los partidos políticos (con registro nacional y local) y las comisiones de derechos humanos (federal y locales).

Esta distinción es útil en la medida en que ilustra los diferentes grados de dificultad que implica ejercer la legitimación para promover una acción ante la SCJN. En el caso de las minorías legislativas, la necesidad de reunir cuando menos un tercio de una legislatura puede implicar la necesidad de construir una coalición no para aprobar una ley sino para impugnarla. Estas condiciones no se comparan, por ejemplo, con las de los partidos políticos, que puede ejercer sin necesidad de negociar con actores externos —al menos no formalmente— la posibilidad de presentar una demanda ante la SCJN. Y tampoco se comparan con las del procurador general de la República, única instancia dependiente del Ejecutivo federal que contó con legitimación durante el periodo analizado en este estudio.

En el periodo 1995-2010, la SCJN resolvió 702 acciones de inconstitucionalidad. El 77.6% se originó en demandas de actores nacionales contra

leyes aprobadas por legislaturas subnacionales. Estos datos ilustran que, como en el caso de las controversias constitucionales, el conflicto por la vía de las acciones de inconstitucionalidad ocurrió también mayoritariamente de manera vertical, sólo que "desde arriba", es decir, mediante demandas presentadas por actores del ámbito nacional contra leyes aprobadas en el ámbito subnacional. Los conflictos "horizontales" se dieron en su mayoría entre actores también del ámbito subnacional.

Cuadro 3
Acciones de inconstitucionalidad por autoridad promovente, autoridad demandada y ámbito de aplicación de la norma impugnada (1995-2010)

			Ámbito de aplicación de la norma impugnada			
				Aprobada por legislaturas subnacionales		
			Nacional	Subnacional	Municipal	Total
Actor promovente	Nacional	Procurador Gral. República	12	80	215	307
			(1.71)	(11.40)	(30.63)	(43.73)
		Partidos políticos	14	241	1	256
			(1.99)	(34.33)	(0.14)	(36.47)
		Com. Nal. Derechos Hum.	3	8	0	11
			(0.43)	(1.14)	(0)	(1.57)
		Minorías legislativas	6	-	-	6
			(0.85)	-	-	(0.85)
	Subnacional	Partidos políticos	-	12	0	12
			-	(1.71)	0	(1.71)
		Com. Derechos Humanos	-	3	0	3
			-	(0.43)	0	(0.43)
		Minorías legislativas	-	105	2	108
			-	(14.96)	0.28	(15.24)
		Total	35	449	218	702
			(4.99)	(63.96)	(31.05)	(100)

Fuente: Elaboración propia. Porcentajes del total entre paréntesis.

En las primeras páginas de este texto se describieron dos acciones promovidas en 2007 en contra de la despenalización del aborto en las primeras 12 semanas de la gestación en el Distrito Federal. Éstas son sólo dos de las 35 que promovieron actores nacionales, cuyo rasgo más destacable es la proclividad a que sean actores individuales —el procurador, la Comisión Nacional de Derechos Humanos o los partidos políticos— de los que surgen las demandas. De hecho, sólo seis acciones fueron promovidas por minorías legislativas federales. Una de las más célebres fue la

26/2006, mediante la cual un grupo de senadores denunciaron la inconstitucionalidad de la denominada "Ley Televisa", una reforma que relajó a favor de los concesionarios distintas disposiciones en materia de telecomunicaciones.

No obstante, si se atiende a un criterio estrictamente numérico, merece especial atención el comportamiento del procurador general de la República y los partidos políticos. El primero ha sido por mucho el actor más activo a través de la acción de inconstitucionalidad (43% de los expedientes). Visto desde una perspectiva longitudinal, en el periodo 1995-2010, el procurador promovió 1.6 casos por mes. Aún más destacable es que las 307 acciones de este actor se originaron después de la alternancia en la Presidencia de la República, y que la mayor parte de ellas fueran en materia fiscal. Estos datos advierten que la alternancia y un contexto de mayor pluralismo incidieron en que el Ejecutivo federal, a través de la PGR, hiciera uso de la acción de inconstitucionalidad como uno de los instrumentos a través de los cuales podían entrar en asuntos de índole subnacional, inclusive de índole municipal, en el caso de las normas fiscales de aplicación dentro de este orden de gobierno.

Los partidos políticos con registro nacional fueron, por su parte, los actores más activos detrás del procurador. Una de cada tres acciones tuvo su origen en demandas de esta clase de actores que, conforme al artículo 105 de la Constitución, pueden impugnar exclusivamente normas en materia electoral. De las 256 acciones de este tipo, 242 combatieron la constitucionalidad de leyes aprobadas por órganos legislativos subnacionales. Estos datos muestran, de nuevo, que la posibilidad de acudir a la SCJN ha sido un instrumento ampliamente empleado por las fuerzas políticas a nivel local, en particular por aquellas con menos preferencias electorales. Las acciones promovidas por los tres principales partidos políticos ascienden a 45% del total de esta clase de actores.

Hasta aquí este panorama general de los sentidos principales del litigio en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. La información presentada en los párrafos previos ofrece indicios respecto de que existen factores subyacentes a la forma en que el litigio fue utilizado. El principal tiene que ver con los efectos que el proceso de democratización generó en un sistema político que durante un largo tiempo se caracterizó por su excesiva concentración. Lo ocurrido con las controversias constitucionales indica que, en un contexto de mayor fragmentación, las autoridades

de menor jerarquía encontraron en un litigio una forma de promover sus agendas y buscar defender sus intereses. Igualmente, las acciones de inconstitucionalidad indican que, en un contexto de mayor fragmentación, los actores nacionales —en especial el Ejecutivo federal— concibieron a esta figura como un medio para buscar incidir en la política subnacional y local. La siguiente y última sección profundiza en este planteamiento.

La fragmentación política como determinante del litigio constitucional

En las primeras secciones se planteó que la fragmentación política ha sido considerada por distintas investigaciones como un factor explicativo de la toma de decisiones judiciales (Magaloni, Magar y Sánchez, 2011; Ríos-Figueroa, 2004). La hipótesis es que mayores niveles de fragmentación permitieron a la SCJN convertirse en un órgano más efectivo en la resolución de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales. Para profundizar en el estudio de litigio, esta sección presenta los resultados de un ejercicio estadístico que buscó examinar en qué medida la fragmentación política produjo efectos ya no en las decisiones de la SCJN, sino en el uso de la legitimación con que cuentan distintas autoridades y actores políticos. Dicho de otro modo, esta investigación utiliza la fragmentación política como variable explicativa, pero no de la toma de decisiones de la SCJN, sino del litigio mediante controversias y acciones de inconstitucionalidad.

Para explorar los efectos de la fragmentación y, en general, las consecuencias de variables políticas, se utilizó un análisis de regresión con ecuaciones de estimación generalizadas, distribución binomial negativa e información ordenada en forma longitudinal o panel. La selección de este enfoque estuvo motivada en tres consideraciones. La primera tiene que ver con la utilización de una aproximación basada en la distribución binominal, cuya selección obedeció a que, al tratarse de una cuenta, la variable dependiente no presenta una distribución normal, sino una con una distribución sesgada hacia la derecha, con una frecuencia de ceros importante. La distribución binominal permite hacer frente a esta cuestión, tal y como lo señalan los estudios de Alan Agresti (2007) y Jeffrey M.Wooldridge (2001), y además hace posible analizar datos una proporción importante de ceros (Hilbe, 2011). La segunda se refiere a la intención de examinar

los efectos de las variables a través del tiempo. Ello llevó a integrar y seleccionar una estructura de análisis de tipo longitudinal (o panel), con observaciones entidad/año. Finalmente, la tercera está vinculada con cierto grado de correlación entre los datos incluidos en el análisis, lo cual hizo que se optara por un modelo de ecuaciones de estimación generalizada que permite enfrentar tales dificultades y, al mismo tiempo, utilizar una cuenta de eventos como variable dependiente (Ballinger, 2004; Zorn, 2001). De esta forma, las variables consideradas en el análisis son las que se reportan en el siguiente cuadro.

Cuadro 4
Estadísticas descriptivas en el periodo de estudio (1995-2010)

Variable	Obs.	Media	Desv. Est.	Mín.	Máx.
Acciones de inconstitucionalidad *Cuenta de casos*	512	1.31	4.19	0	62
Controversias constitucionales *Cuenta de casos*	512	1.88	3.61	0	42
PRI *Entidad gobernada por el PRI*	512	0.63	0.48	0	1
PAN *Entidad gobernada por el PAN*	512	0.22	0.42	0	1
PRD *Entidad gobernada por el PAN*	512	0.12	0.32	0	1
NEPF *No. Efect. de Partidos Cámara de Dips.*	512	3.02	0.40	2.29	3.56
NEPL *No. Efect. de Partidos Legislativo Entidad*	512	2.59	0.57	1.40	5
NEPL2 *NEPL al cuadrado*	512	7.02	3.48	1.95	25
Población (logaritmo) *Población de la entidad*	512	14.66	0.78	12.83	16.53
Participaciones (logaritmo)[5] Participaciones federales	512	22.42	0.75	20.59	24.36
Municipios (logaritmo) *Número de municipios en la entidad*	512	3.74	1.12	1.61	6.35

Fuente: Elaboración propia.

5 "Aportaciones" se refiere a la transferencia de recursos financieros del gobierno federal hacia las entidades para su aplicación en programas específicos. Éstas se distinguen de las "participaciones" en que las segundas son recursos que se transfieren considerando factores distintos a los programas específicos. El modelo utiliza "participaciones" a valores constantes de 2003.

Siguiendo los planteamientos delineados previamente, la primera hipótesis que se buscó comprobar es que el uso del litigio constitucional varió en función de factores como la filiación y la fragmentación política tanto a nivel nacional como subnacional. Lo anterior parte de la idea de que exis tieron diferencias en el uso de litigio constitucional según el partido que gobierne una entidad. La segunda hipótesis es que el uso del litigio se incrementó conforme aumentó la fragmentación en el ámbito federal, pues ello es un signo del debilitamiento del presidencialismo y, por tanto, de la necesidad de construir nuevos métodos de resolución de conflictos con un nuevo árbitro. La tercera hipótesis se refiere a la expectativa de que el litigio estuvo asociado positivamente a la fragmentación subnacional, por las dificultades que ello podría generar para la toma de decisiones en de gobierno y la aprobación de leyes en el ámbito local.

Cuadro 5
Resultados del análisis de los efectos de las variables políticas en el litigio constitucional (ecuaciones de estimación generalizadas con distribución binomial)

	Controversias constitucionales				**Acciones de inconstitucionalidad**			
	1	2	3	4	5	6	7	8
PRI	0.547	0.542	0.561	0.550	1.253	0.756	1.246	0.660
	(-0.19)	(-0.18)	(-0.20)	(-0.19)	(-0.51)	(-0.3)	(-0.52)	(-0.26)
PAN	0.791	0.744	0.772	0.733	1.838	1.082	1.782	1.018
	(-0.29)	(-0.27)	(-0.28)	(-0.27)	(-0.78)	(-0.44)	(-0.77)	(-0.42)
PRD	0.907	0.814	0.789	0.753	2.504*	1.127	2.396	1.253
	(-0.35)	(-0.31)	(-0.31)	(-0.29)	(-1.12)	(-0.49)	(-1.08)	(-0.55)
NEPF		1.708**		1.661**		6.710***		7.553***
		(-0.3)		(-0.3)		(-1.34)		(-1.57)
NEPL			9.138**	9.548**			14.701**	10.081*
			(-7.68)	(-8.02)			(-13.38)	(-9.48)
NEPL2			0.718*	0.704*			0.647**	0.649**
			(-0.10)	(-0.10)			(-0.10)	(-0.10)
Población	0.526**	0.606*	0.557**	0.638*	0.404***	0.697	0.425***	0.720
(logaritmo)	(-0.10)	(-0.12)	(-0.11)	(-0.13)	(-0.07)	(-0.13)	(-0.08)	(-0.14)
Particip.	2.633***	2.261***	2.505***	2.150***	2.386***	1.407*	2.228***	1.31
(logaritmo)	(-0.47)	(-0.41)	(-0.45)	(-0.39)	(-0.39)	(-0.24)	(-0.37)	(-0.23)
Municip.	1.620***	1.590***	1.611***	1.587***	1.315**	1.128	1.336***	1.171
(logaritmo)	(-0.14)	(-0.14)	(-0.14)	(-0.14)	(-0.11)	(-0.10)	(-0.12)	(-0.10)
Constante	0.000***	0.000***	0.000***	0.000***	0.001***	0.000***	0.000***	0.000***
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
Observaciones	512	512	512	512	512	512	512	512
Wald test	85.801	102.12	96.187	110.002	46.505	121.524	53.679	131.509
P value	0	0	0	0	0	0	0	0

Coeficientes exponenciados, errores estándar en paréntesis * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001
Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 5 presenta en dos secciones los resultados del ejercicio descrito en los párrafos previos, cada una de las cuales corresponde a los dos instrumentos de control de constitucionalidad en análisis. En cada caso se estimaron cuatro modelos diferentes con el fin de identificar en formas separadas los efectos de las variables relativas a la filiación política, la fragmentación nacional y la fragmentación subnacional. Así, los modelos 1 y 5 consideran sólo la filiación política; los modelos 2 y 6, las variables relativas a la fragmentación federal; los modelos 3 y 7, las variables referentes a la fragmentación subnacional (se excluye a la federal), y los modelos 4 y 8 incluyen todas las variables.[6]

Los resultados del cuadro 5 destacan, en primer lugar, por mostrar que la relación entre filiación política y litigio no fue determinante. Ninguno de los modelos advierte que exista un efecto estadísticamente significativo del gobierno de algún partido en el uso del litigio. Este resultado indica que la filiación política del gobernador no generó alguna diferencia sustancial en el uso de las acciones o las controversias. Además, el resultado hace aún más relevante la necesidad de identificar las variables políticas que contribuyen al litigio.

En segundo lugar, la fragmentación política a nivel federal es estadísticamente significativa tanto para las acciones como para las controversias. La variable NEPF produce los efectos esperados proporcionando evidencia que indica que el uso del litigio ha aumentado en la medida en que se debilitó el presidencialismo. Esto resulta particularmente interesante si se le vincula con la *hipótesis de la fragmentación*, descrita al inicio del texto, pues ofrece indicios sobre la transcendencia de que exista una instancia judicial —la SCJN, en este caso— que se encargue de resolver conflictos entre actores políticos.

La tercera conclusión está asociada al desempeño de la variable NEPL. Los modelos 3, 4, 7 y 8 muestran que los efectos de esta variable sobre el uso del litigio son significativos. Para profundizar en la comprensión de tales efectos, se incluyó la variable NEPL2, que es el cuadrado de la variable

6 Los ocho modelos fueron estimados en Stata versión 12 con el comando xtgee.

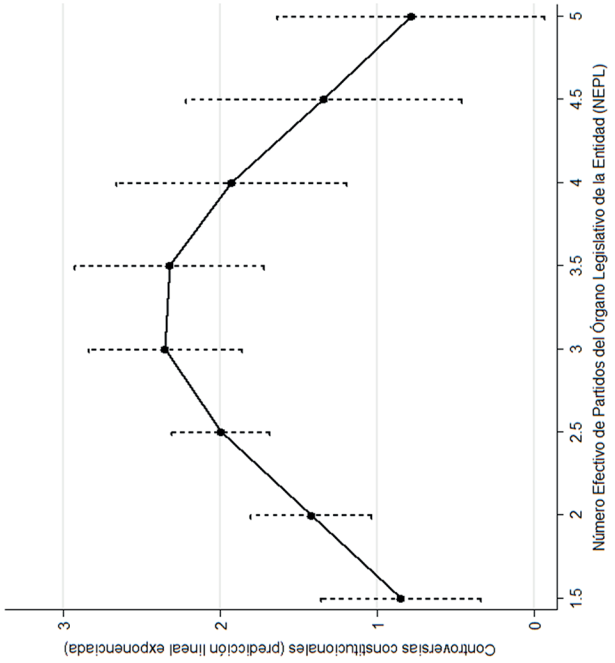
NEPL. En los cuatro modelos, NEPL2 es estadísticamente significativa, lo cual indica que los efectos de la fragmentación sobre la judicialización —al menos en lo referente al uso de litigio— no ocurren en forma lineal, sino cuadrática. Una forma de comprender mejor lo anterior es observando la gráfica 2, que a partir de los resultados de los modelos 4 y 8 muestra las predicciones del número de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en función de distintos niveles de la variable NEPL.

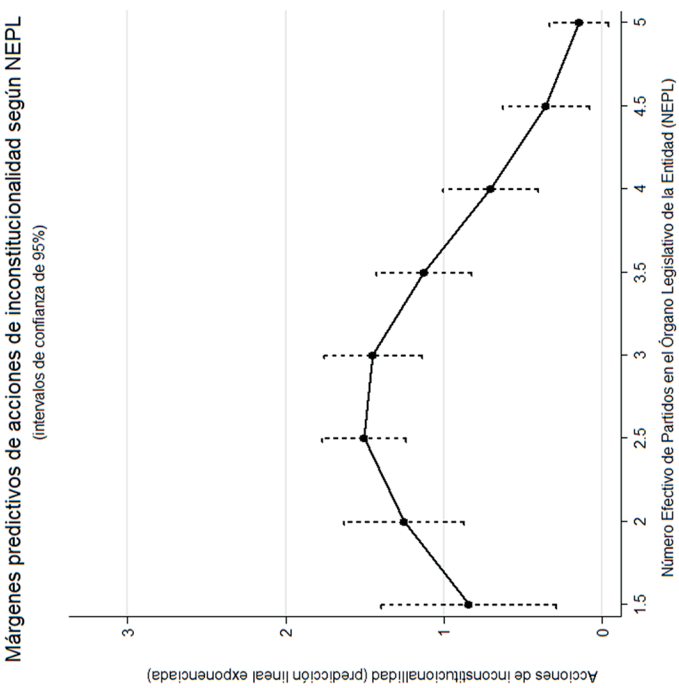
Como se aprecia, la fragmentación en niveles bajos produce efectos positivos en el uso del litigio tanto para las controversias como para las acciones. No obstante, cuando alcanza niveles intermedios —con un NEPL de entre 2.5 y 3—, el efecto cambia sentido, o, dicho de otro modo, el litigio tiende a disminuir para ambas figuras. Ciertamente, según indican estos resultados, los efectos la fragmentación en niveles altos bien podrían disminuir el uso del litigio para controvertir leyes y actos de gobierno en lugar donde la fragmentación supuso acuerdos que involucraron a un número de actores suficientemente amplio que supuso la conformación de condiciones que hicieran menos relevante o estratégico el uso del litigio.

Finalmente, en cuanto a las variables de control empleadas, se identificó que, en el caso de las controversias constitucionales, la *población*, las *participaciones* y el *número de municipalidades* producen efectos estadísticamente significativos, las primeras dos variables en un sentido positivo y la tercera en un sentido negativo. En cuanto a las acciones de inconstitucionalidad, todas las variables son significativas, pero no en todos los modelos. Estos resultados son interesantes porque muestran que, como podría esperarse, el uso del litigio se incrementa en la medida en que aumenta también el número de municipalidades, es decir, de autoridades susceptibles de acudir a la SCJN. Asimismo, los datos planteados muestran que los aspectos vinculados con la distribución de recursos financieros tienen un peso específico en el uso del litigio. Esto cobra particular relevancia si se considera, por ejemplo, que durante el periodo de estudio alrededor de 90% de los ingresos de los estados provenían de transferencias federales, cifra que en el caso de las municipalidades era de 65% (Courchene y Diaz-Cayeros, 2000).

Gráfica 2

Efectos de la fragmentación política local en el litigio constitucional





Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

El sistema político mexicano se transformó significativamente en las últimas décadas del siglo XX y las primeras del XXI. El aumento de la fragmentación política a nivel federal y local produjo contextos más complejos para la toma de decisiones ejecutivas y legislativas. En la medida en que el poder político se descentralizó, el uso de mecanismos institucionales para el procesamiento de conflictos fue cada vez más recurrente. En ello tuvo especial trascendencia la posibilidad que abrió la reforma judicial de 1994 al robustecer el diseño del control de constitucionalidad mediante la creación de la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.

Conforme al diseño institucional que estableció esa reforma, el ejercicio de esas figuras estuvo en gran medida condicionado por la legitimación o, dicho de otro modo, por la forma en que se distribuyeron las llaves de la SCJN entre diferentes actores políticos. Ciertamente, al tratarse de autoridades de los tres niveles de gobierno y de actores políticos, el uso de la legitimación y, por tanto, la judicialización propiciada por el litigio estuvieron condicionados por el contexto político nacional y subnacional. Para decirlo en otras palabras, las innovaciones de la reforma judicial de 1994 sentaron las bases institucionales para que surgiera la judicialización. Que ello ocurriera, sin embargo, no se debió sólo a que existieran esas bases, sino a que surgieran condiciones propicias para el conflicto y el litigio.

La judicialización presentó dos dinámicas principales. En el caso de las acciones de inconstitucionalidad, el litigio provino en su mayoría de autoridades federales y actores de escala nacional. En el caso de las controversias, en cambio, surgió mayoritariamente de autoridades municipales que encontraron en la posibilidad de ir a la SCJN una herramienta para la defensa de sus intereses o, en todo caso, para la promoción de sus agendas. En conjunto, estos datos muestran cómo el litigio constitucional ocurrió como uno de los efectos que produjo un contexto de menor concentración del poder. En él, las autoridades federales encontraron mayor oposición, lo cual hizo que acudieran con mayor frecuencia al litigio para impugnar normas y actos de autoridades subnacionales. También en este contexto, las autoridades municipales encontraron en la posibilidad de litigar una avenida nueva para disputar decisiones de las autoridades federales y estatales.

El proceso de judicialización hizo que, gradualmente, la SCJN se convirtiera en un actor político más influyente en el sistema político mexicano,

particularmente por su creciente oportunidad para incidir en la creación de normas de aplicación general y la producción de políticas públicas. Más allá de México, los resultados de esta investigación demuestran que la judicialización no puede explicarse únicamente por la existencia de medios de control constitucional o el activismo judicial, sino por la existencia de condiciones que favorezcan el uso de instrumentos judiciales. Este hallazgo puede alimentar la comprensión de lo que ocurre en otros países o contextos. De igual modo, la principal implicación teórica de los resultados de este estudio es advertir sobre los efectos que la fragmentación puede producir en la judicialización. En niveles bajos y medios, la fragmentación tiene a propiciar el litigio; en cambio, en niveles altos puede inhibirlo y, por tanto, contribuir a la creación de normas y políticas públicas que gocen de mayor consenso y eficacia.

Bibliografía

Agresti, Alan (2007). *An Introduction to Categorical Data Analysis*. Nueva Jersey: John Wiley & Sons.

Aguinaco Alemán, Vicente, Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela, Juan Díaz Romero y Guillermo Ortiz Mayagoitia (2002). *La Suprema Corte de Justicia y el derecho a la vida. Sentencia sobre el aborto*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Ballinger, Gary A. (2004). "Using generalized estimating equations for longitudinal data analysis". *Organizational Research Methods* 7 (2): 127-150.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000). *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.

Berruecos, Susana (2004). "La Suprema Corte de Justicia en el contexto del nuevo federalismo". En *El Poder Judicial en la transición y consolidación democrática en México*. México: Instituto Federal Electoral.

Brinks, Daniel M., y Abby Blass (2017). "Rethinking judicial empowerment: The new foundations of constitutional justice". *International Journal of Constitutional Law* 15 (2): 296-331.

Casar, María Amparo (2013). "Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano". *Política y Gobierno* 20 (2): 219-263.

Casar, María Amparo, e Ignacio Marván Laborde (2014). "Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012". En *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, coordinado por María

Amparo Casar e Ignacio Marván Laborde. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/Taurus.

Castagnola, Andrea, y Saúl López Noriega (2016a). "La Suprema Corte y la (no) revolución de los derechos". En *El rol de la Suprema Corte en la consolidación democrática de México*, coordinado por Andrea Castagnola y Saúl López Noriega. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Tirant Lo Blanch.

Castagnola, Andrea, y Saúl López Noriega (2016b). "¿Son los ministros de la Suprema Corte verdaderos árbitros entre las élites políticas?". En *El rol de la Suprema Corte en la consolidación democrática de México*, coordinado por Andrea Castagnola y Saúl López Noriega. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Tirant Lo Blanch.

Cortez Salinas, Josafat (2014). "Análisis Cualitativo Comparado: las decisiones de la Suprema Corte contra el Ejecutivo en México". *Revista Mexicana de Sociología* 76 (3): 413-439.

Cossío Díaz, José Ramón (2008). *La controversia constitucional*. México: Porrúa.

Courchene, Thomas, y Alberto Diaz-Cayeros (2000). "Transfers and the nature of the Mexican Federation". En *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons From Mexico.* Washington: The World Bank.

Ferejohn, John (2002). "Judicializing politics, politicizing law". *Law and Contemporary Problems* 65 (3): 41-68.

Finkel, Jodi (2004). "Judicial reform as insurance policy: Mexico in the 1990s". *Latin American Politics and Society* 46: 87-113.

Fix-Fierro, Héctor (2003). "La Reforma Judicial en México: ¿de dónde viene?, ¿hacia dónde va?" *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia* 2: 251-324.

Fix-Zamudio, Héctor (1993). *Ensayos sobre el derecho de amparo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Gauri, Varun, y Daniel M. Brinks (2008). "Introduction: The elements of legalization and the triangular shape of social and economic rights". En *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*, coordinado por Gauri Varun y Daniel M. Brinks, 1-37. Cambridge: Cambridge University Press.

Ginsburg, Tom (2003). *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge. Cambridge University Press.

González Casanova, Pablo (1967). *La democracia en México*. México: Era.

Herrera-Martin, Carlos (2014). "Judicial review of expropriation. The case of Mexico". Tesis de doctorado en Derecho. Londres: University College London.

Hilbe, Joseph M. (2011). *Negative Binomial Regression*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hirschl, Ran (2004). *Towards Juristocracy*. Cambridge: Harvard University Press.

Hirschl, Ran (2018). “Judicialización de la política”. En *Veinte años no es nada. La Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial de 1994*, compilado por Camilo Saavedra Herrera. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Inclán, Silvia (2004). “Judicial reform and democratization: Mexico in the 1990s”. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Boston: Boston University.

Islas de González Mariscal, Olga (2008). “Evolución del aborto en México”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* XLI: 1313-1341.

James, Timothy M. (2013). *Mexico’s Supreme Court: Between Liberal Individual Rights and Revolutionary Social Rights, 1867-1934*. Albuquerque: University of New Mexico Press.

Kapiszewski, Diana, y Mathew M. Taylor (2008). “Doing courts justice? Studying judicial politics in Latin America”. *Perspectives on Politics* 6: 741-767.

Kulczycki, Andrzej (1999). *The Abortion Debate in the World Arena*. Nueva York: Routledge.

Kulczycki, Andrzej (2007). “The abortion debate in Mexico: Realities and stalled policy reform”. *Bulletin of Latin American Research* 26 (1): 50-68.

Laakso, Markus, y Rein Taagepera (1979). “The “effective” number of parties: A measure with application to West Europe”. *Comparative Political Studies* 12 (1): 3-27.

Labastida, Julio, y Miguel Armando López Leyva (2009). “México: una transición prolongada (1988-1996/97)”. *Revista Mexicana de Sociología* 66 (4): 749-806.

Lamas, Marta (2001). *Política y reproducción. Aborto: la frontera del derecho a decidir*. México: Plaza y Janés.

Langston, Joy (2010). “Governors and ‘their’ deputies: New legislative principals in Mexico”. *Legislative Studies Quarterly* 35 (2): 235-258.

Magaloni, Beatriz, Eric Magar y Arianna Sánchez (2011). “Legalist versus interpretativist”. En *Courts in Latin America*, coordinado por Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa. Cambridge: Cambridge University Press.

Pérez-Perdomo, Rogelio (2013). *Gente del derecho y cultura jurídica en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Rahman, Anika, Laura Katzive y Stanley K. Henshaw (1998). “A global review of laws on induced abortion, 1985-1997”. *International Family Planning Perspectives* 24 (2): 56-64.

Ríos-Cazares, Alejandra, y Eric Magar (2015). *México estatal: conformación de las legislaturas locales de México por partido político, por principio de representación y por género de 1985-2015*. Disponible en <http://biiacs-dspace.cide.edu/handle/10089/17392> [consulta: enero de 2019].

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

Ríos-Figueroa, Julio (2011). “Institutions for constitutional justice in Latin America”. En *Courts in Latin America*, coordinado por Gretchen Helmke y Julio Ríos Figueroa, 27-54. Cambridge: Cambridge University Press.

Ríos-Figueroa, Julio (2012). “Sociolegal studies on Mexico”. *Annual Review of Law and Social Science* 8: 307-21.

Ríos-Figueroa, Julio, y Matthew M. Taylor (2006). “Institutional determinants of the judicialisation of policy in Brazil and Mexico”. *Journal of Latin American Studies* 38 (4): 739-766.

Saavedra Herrera, Camilo (2013). “Democracy, judicialisation and the emergence of the Supreme Court as a policy-maker in Mexico”. Tesis de Doctorado en Gobierno. Londres: London School of Economics.

Schwarz, Carl (1973). “Judges under the shadow: Judicial independence in the United States and Mexico”. *California Western International Law Journal* 3: 261-321.

Sedgh, Gilda, Jonathan Bearak, Susheela Singh, Akinrinola Bankole, Anna Popinchalk, Bela Ganatra, Clémentine Rossier, Caitlin Gerdts, Özge Tunçalp, Brooke Ronald Johnson, Heidi Bart Johnston y Leontine Alkena (2016). “Abortion incidence between 1990 and 2014: Global, regional, and subregional levels and trends”. *The Lancet* 388 (10041): 258-67.

Shapiro, Martin (2002). “The success of judicial review and democracy”. En *On Law, Politics and Judicialization*, coordinado por Martin Shapiro y Alec Stone Sweet. Oxford: Oxford University Press.

Shipan, Charles R. (2000). “The legislative design of judicial review: A formal analysis”. *Journal of Theoretical Politics* 12 (3): 269-304.

Stone Sweet, Alec (2002). “Judicialization and the construction of governance”. En *On Law, Politics and Judicialization*, coordinado por Martin Shapiro y Alec Stone Sweet. Oxford: Oxford University Press.

Suárez Ávila, Alberto Abad (2014). *La protección de los derechos fundamentales en la novena época de la Suprema Corte de Justicia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Porrúa.

Suarez-Potts, William (2012). *The Making of Law: The Supreme Court and Labor Legislation in Mexico, 1875-1931*. Palo Alto: Stanford University Press.

Vanberg, Georg (1998). “Abstract judicial review, legislative bargaining, and policy compromise”. *Journal of Theoretical Politics* 10 (3): 299-326.

Vanberg, Georg (2015). “Constitutional courts in comparative perspective: A theoretical assessment”. *Annual Review of Political Science* 18: 167-185.

Wilson, Bruce M. (2009). “Institutional reform and rights revolutions in Latin America: The cases of Costa Rica and Colombia”. *Journal of Politics in Latin America* 1 (2): 59-85.

Wooldridge, Jeffrey M. (2001). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge: The MIT Press.

Zorn, Christopher J.W. (2001). “Generalized estimating equation models for correlated data: A review with applications”. *American Journal of Political Science* 45 (2): 470-490.

Camilo Saavedra Herrera
Doctor en Gobierno por la London School of Economics and Political Science. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Temas de especialización: instituciones judiciales, democracia y elecciones, estudios sociojurídicos. Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, 04510, Coyoacán, Ciudad de México. ◉