



Universidad Autónoma Metropolitana *Iztapalapa*

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
POSGRADO EN ESTUDIOS SOCIALES**

**JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y RÉGIMEN POLÍTICO EN AMÉRICA
LATINA: LOS CASOS DE CHILE, COSTA RICA, MÉXICO Y VENEZUELA
(1971-2013)**

**T E S I S
QUE PRESENTA**

DANIEL LÓPEZ WHITE

**MATRICULA
208380359**

**PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES
LINEA DE PROCESOS POLÍTICOS**

DIRECTORA: DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA

LECTORES: DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO

DR. VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN

IZTAPALAPA, D.F., OTOÑO DE 2014

López White Daniel

Jurisdicción constitucional y régimen político en América Latina: Los casos de Chile, Costa Rica, México y Venezuela (1971-2013)/ Daniel López White; Tesis Doctoral, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, 2014, 292 p.

Contacto: danielowhite@hotmail.com

D.R. ©



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00096

Matrícula: 208380359

JURISDICCION CONSTITUCIONAL
Y REGIMEN POLITICO EN
AMERICA LATINA: LOS CASOS DE
CHILE, COSTA RICA, MEXICO Y
VENEZUELA (1971-2013)

En México, D.F., se presentaron a las 12:00 horas del día 16 del mes de diciembre del año 2014 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO
DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA
DR. VICTOR MANUEL ALARCON OLGUIN

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: DANIEL LOPEZ WHITE

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:



DANIEL LOPEZ WHITE
ALUMNO

APROBAR

Acto continuo; el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

REVISÓ

LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE CSH

DRA. JUANA JUAREZ ROMERO

PRESIDENTE

DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO

VOCAL

DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA

SECRETARIO

DR. VICTOR MANUEL ALARCON OLGUIN

*Para Rubí Michelle,
por su inspiración*

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
PREFACIO Y AGRADECIMIENTOS	VIII
RESUMEN	XII
ABSTRACT	XII
INTRODUCCIÓN	1

CAPÍTULO I

JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y RÉGIMEN POLÍTICO

1. Génesis y expansión del control constitucional	10
2. Los estudios políticos del Poder Judicial	15
3. Ubicación teórica del objeto de estudio	19
4. Marco teórico-conceptual	24
a. ¿Poder Judicial o jurisdicción constitucional?	25
b. La transformación del régimen político: algunos conceptos clave.....	28
c. Institucionalización, contingencia y reglas formales e informales	32

CAPÍTULO II

METODOLOGÍA: ¿CÓMO MEDIR EL PODER DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y EL RÉGIMEN POLÍTICO?

1. Justificación del tema	34
a. Espacio	36

b. Tiempo	43
c. ¿Cómo medir el tipo régimen político?.....	47
2. Explicación metodológica	50
a. Análisis del contexto histórico	51
b. Características democráticas de la jurisdicción	52
3. Marco analítico.....	54
a. Independencia Judicial	56
b. Acceso a la justicia.....	64
c. Eficiencia.....	66
d. Control de Constitucionalidad	69

CAPÍTULO III

ANÁLISIS HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN CHILE, COSTA RICA, MÉXICO Y VENEZUELA

1. El contexto histórico.....	74
2. La jurisdicción constitucional en Chile.....	75
a. Antecedentes del control constitucional: Chile (1818-1970).....	77
b. Tribunal Constitucional y cambio de régimen político	82
3. Desarrollo del Poder Judicial en Costa Rica	86
a. Sistema de control mixto: Costa Rica 1812-1938.....	87
b. El sistema concentrado: De la marginalidad al activismo judicial	95
4. Antecedentes de la jurisdicción constitucional en México	100
a. La defensa de la constitución en el siglo XIX	101
b. Jurisdicción constitucional: estabilidad y consolidación.....	116
5. Jurisdicción constitucional y régimen político en Venezuela.....	127
a. El control constitucional en la configuración del Estado venezolano	130
b. De la democracia pactada al socialismo del siglo XXI (1958-2012)	138

CAPÍTULO IV

EL PODER DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL: REGLAS FORMALES Y SU APLICACIÓN

1. Empoderamiento judicial de <i>iure</i> y de <i>facto</i>	153
2. El poder estructural de la jurisdicción constitucional	154
a. Chile	158
b. Costa Rica	161
c. México.....	163
d. Venezuela.....	165
3. El poder real de la jurisdicción constitucional	167
a. Chile	170
b. Costa Rica	180
c. México.....	197
d. Venezuela.....	214
4. La distancia de <i>iure</i> y de <i>facto</i>	228
a. Resultados de la medición formal o de <i>iure</i>	230
b. Resultados de la medición real o de <i>facto</i>	233
5. Las reglas formales y sus prácticas: análisis comparado	234
CONCLUSIONES	247
BIBLIOGRAFÍA	262
Legislación y sentencias:	272
Páginas de internet	275
Siglas	276
Índice de Cuadros	277
Índice de gráficos	279

PREFACIO Y AGRADECIMIENTOS

El tema de esta investigación es el resultado de un largo proceso por tratar de encontrar un vínculo entre política y derecho. Esta inquietud que me acompaña desde los inicios de mi carrera universitaria cuando ingresé a estudiar en la Facultad de Derecho de la UNAM, se agudizó cuando decidí estudiar, de manera simultánea, una segunda carrera: Ciencia Política, en la UAM-Iztapalapa.

En aquel momento mi atención se centró en observar cómo a un mismo acontecimiento se le daban dos lecturas distintas. Así la noticia relevante del día se convertiría en un problema jurídico en la Facultad de Derecho, mientras que en la licenciatura en Ciencia Política, la misma noticia sería un asunto eminentemente político.

No obstante, mi vinculación con el tema surgió en el último año de mis estudios de licenciatura cuando cursé dos materias que por su contenido llamaron mi atención de forma trascendental. La primera fue una materia optativa que tome en la carrera de derecho sobre Control Constitucional en la que tuve la oportunidad de acercarme a la jurisdicción desde una perspectiva política; y la segunda fue una materia sobre las Formas de Estado y Regímenes de Gobierno que cursé en la UAM-I, y en donde surgió una relación con quien, a la postre, sería una de las personas más importantes e influyentes de mi vida académica, la Dra. Laura del Alizal Arriaga.

En esta etapa mi inquietud por entender la relación entre política y derecho encontró un cauce a partir de vincular a la democracia con el control constitucional. Este tema me sirvió para desarrollar los dos trabajos terminales

de licenciatura: en el primero, enfatice el carácter jurídico de la relación; y, en el segundo, el carácter político. Sin embargo, ambos temas parecían estar desvinculados entre sí. Este acercamiento me llevó a elaborar un proyecto de investigación de posgrado en el que enfatice el carácter político de la jurisdicción, pero enfocado al papel que desempeñó la Suprema Corte de Justicia de México en el proceso de transición a la democracia.

Durante el desarrollo de la investigación encontré evidencias que me hicieron cambiar el rumbo del proyecto; por un lado, observe que el empoderamiento judicial no era un fenómeno exclusivo del proceso político mexicano, sino que se trataba de una tendencia mundial que estaba transformando la relación entre la jurisdicción y el poder político. Por otro lado, encontré bibliografía que analizaba las funciones de la jurisdicción en contextos no democráticos, lo que me llevó a indagar sobre el empoderamiento judicial en regímenes autoritarios.

Finalmente, el carácter comparado de la investigación surgió, por influencia de mi asesora, cuando en una clase de la maestría, sobre Sistemas Políticos Comparados, nos dejó leer un texto en el que se enfatizaba la importancia de realizar estudios comparados y mostraba la necesidad de impulsar a los investigadores a estudiar los procesos políticos más allá de su lugar de origen. A partir de entonces decidí realizar una investigación comparada utilizando cuatro países de América Latina.

Si bien la responsabilidad por las omisiones y los errores que pudieran subsistir en la investigación es mía, muchos de los aciertos se los debo a aquellas personas e instituciones que, directa o indirectamente, contribuyeron a que ésta se realizara.

Expreso mi gratitud a la Dra. Laura del Alizal Arriaga, directora de esta tesis, por su invaluable ayuda académica, por creer en mí y en el proyecto, por

su profesionalismo y por todo el tiempo que ha dedicado a esta investigación. Si bien estas breves líneas no alcanzan para describir la admiración y respeto que siento por ella, quiero dejar constancia de mi reconocimiento por todo el esfuerzo que ha realizado para que el Programa de Maestría y Doctorado en Estudios Sociales de la UAM-I sea uno de los posgrados del país que cuentan con calidad internacional. Dra. Laura, gracias por sus consejos, por su tiempo y, sobre todo, por su amistad.

También quiero agradecer a los miembros del jurado de tesis quienes con sus observaciones contribuyeron a enriquecer el presente trabajo. En primer lugar, agradezco al Dr. Ricardo Espinoza Toledo (UAM-I) porque los comentarios que realizó al proyecto inicial fueron fundamentales para fortalecer algunas de las ideas principales de la investigación. En segundo lugar, agradezco al Dr. Víctor Alarcón Olguín por sus observaciones a la versión final de la tesis.

Mención especial merecen aquellos profesores que en diversos momentos leyeron versiones preliminares o fragmentos de esta investigación: Dr. Luís Eduardo Medina Torres (TEPIF), Dra. Karina Ansolabehere (FLACSO México), Dra. Silvia Inclán Oseguera (IIS-UNAM), Dra. Antonella Attili Cardamone (UAM-I), Dra. Mercedes de Vega Armijo (UAM-I/AGN). A todos ellos y ellas mi gratitud, en especial a la Doctora Inclán, cuyos comentarios fueron decisivos en la etapa final de la investigación, cuando tuve que decidir el contenido definitivo de esta tesis.

Hago extensivo mi agradecimiento a mis compañeros de distintas generaciones del Doctorado en Estudios Sociales que leyeron y comentaron los avances que presenté durante los coloquios de investigación: Dr. José Luis Chávez García, Dr. José Francisco Martínez Velazco, Dra. Mariana Hernández Olmos, Mtra. Rocío Magdalena Aguilar Rodríguez.

Agradezco a la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa (UAM-I), y en particular al Posgrado en Estudios Sociales, Línea de Procesos Políticos por haberme permitido ser parte de una gran comunidad académica. Esta investigación no hubiera sido posible sin el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) que me otorgó una beca para realizar estudios de doctorado de septiembre de 2010 a agosto del 2014.

Finalmente, quiero agradecer a mi familia por el apoyo y cariño incondicional que me han brindado. Este trabajo está dedicado a Alicia, Michelle, Rubí, Braulio, Viridiana, Daniel, Vanessa y Conchita. Sin su respaldo emocional nada de esto hubiera sido posible.

RESUMEN

El objetivo de la investigación consiste en explicar el impacto del régimen político sobre la variación del poder de la jurisdicción constitucional. Esta relación se analiza a partir de la experiencia de cuatro países de América Latina: Chile, Costa Rica, México y Venezuela (1971-2013), utilizando una estrategia metodológica que realiza una síntesis entre los enfoques que exploran la variación del poder de la jurisdicción a partir de la modificación de reglas formales, y aquellos que registran los resultados concretos de su aplicación práctica.

Palabras clave: Régimen político, Jurisdicción constitucional, Suprema Corte, Tribunal Constitucional, Democracia, Autocracia, América Latina.

ABSTRACT

The objective of this research is to explain the impact of political regime on the power variation of constitutional jurisdiction. This relationship is analyzed based on the experience of four Latin American countries: Chile, Costa Rica, Mexico and Venezuela (1971-2013), using a strategy that makes a synthesis of approaches that explore the power variation of jurisdiction from the modification of formal rules, and those who recognized the actual results of its practical application.

Keywords: *Political Regime, Constitutional Jurisdiction, Supreme Court, Constitutional Court, Democracy, Autocracy, Latin America.*

INTRODUCCIÓN

Esta investigación explica el fenómeno de judicialización de la política en distintos contextos de régimen político. Específicamente, estudia cómo se modifica el poder de la jurisdicción constitucional cuando el régimen se torna democrático o autoritario. Esta relación se analiza a partir de la experiencia del Tribunal Constitucional de Chile y de las cortes supremas de Costa Rica, México y Venezuela entre 1971 y 2013. El objetivo es conocer el impacto del régimen político sobre la variación del poder de la jurisdicción constitucional.

A mediados de la década de los noventa del siglo XX, Tate y Vallinder publicaron el libro *“The global expansion of judicial power”* que reunió el trabajo de investigadores destacados por sus contribuciones al estudio de los procesos judiciales como Martin Shapiro, Alec Stone y Martin Edelman. Esta obra destacó por introducir una perspectiva comparada en los estudios de los procesos judiciales y colocó en la agenda de políticos y académicos el tema de la expansión global del Poder Judicial y su advenimiento como actor relevante dentro del sistema político. Así, utilizaron el término judicialización de la política para definir el aumento en las facultades de las cortes para resolver asuntos que habían permanecido reservados a actores políticos y enfatizar la participación de los jueces en procesos de negociación y toma de decisiones en arenas distintas a la judicial.¹

Adicionalmente, a la frase “expansión del Poder Judicial” se le adjudicó un sentido geográfico, para evidenciar el empoderamiento judicial a nivel nacional y regional. Esta tendencia comenzó en Estados Unidos con la

¹ Véase C. Neal Tate y Torbjorn Vallinder, *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, New York y London, 1995.

sentencia dictada al caso *Marbury vs Madison* en 1803; posteriormente se instauró en Europa occidental a partir de la creación del Tribunal Constitucional de Austria en 1920, para generalizarse en el Oeste europeo después de la Segunda Guerra Mundial. A inicio de la década de los noventas, parecía consolidarse una tendencia que empoderaba a la jurisdicción en países que iniciaban procesos de democratización en Europa oriental, Asia y África.²

En América Latina, la expansión judicial inició en la década de los setentas del siglo XX, de forma paralela al proceso de transformación política que se caracterizó por el arribo de regímenes democráticos a países que habían experimentado gobiernos autoritarios, en su mayoría dictaduras militares. Este movimiento hacia la democracia, denominado por Samuel Huntington como la “Tercera ola de democratización”³, provocó modificaciones sustanciales en las relaciones de poder existentes en los países de la región.

En las últimas tres décadas los países latinoamericanos han redimensionado la función jurisdiccional a partir de una serie de reformas constitucionales cuyo principal objetivo fue fortalecer la independencia judicial estructural mediante la incorporación de límites al poder político, facultades de revisión constitucional y mecanismos para otorgar certeza jurídica a los jueces en los procesos de selección, permanencia y remoción del cargo, además de garantizar condiciones salariales y presupuestales para el desempeño de su función.⁴

² Véase Martin Shapiro y Alec Stone Sweet, *On Law, Politics, and Judicialization*, Oxford University Press, New York, 2002.

³ “Una ola de democratización es un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurre en un periodo determinado de tiempo y que supera significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo periodo. Una ola también implica habitualmente la liberalización y la democratización parcial en sistemas políticos que no se convierten por completo en democráticos”. Samuel Huntington. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Paidós, Barcelona, 1991. p. 26

⁴ En América Latina, este fenómeno se observa con mayor vigor durante la década de los noventas cuando se realizaron reformas judiciales en, al menos, trece países de la región con el fin de aumentar el poder relativo del Poder Judicial. Véase Silvia Inclán y María Inclán, “Las reformas judiciales en América Latina y la

En general, las investigaciones sobre las causas, contenidos y alcances de la expansión del Poder Judicial se enfocaron en estudiar el fenómeno en contextos de régimen democrático, siguiendo el paradigma dominante que indica que el empoderamiento judicial sólo tiene sentido en un Estado constitucional democrático en el que se reconozcan y protejan los derechos humanos, exista una clara división de poderes, se garanticen los derechos de las minorías y los representantes sean electos a partir del voto libre de los ciudadanos. En contraste, los estudios sobre el poder de la jurisdicción en contextos autoritarios han sido poco desarrollados por la literatura especializada, ya que la existencia de un régimen autoritario parece incompatible con la idea de control constitucional, según el paradigma que postula que los tribunales están subordinados a la autoridad gobernante y carecen de influencia política.⁵

A partir de estos enfoques, el aumento del poder de la jurisdicción parece ser inherente o estar relacionado de manera causal con el proceso de transición a la democracia; es decir, en la medida que un régimen se vuelve democrático, el poder de la jurisdicción constitucional aumenta; y, en sentido

rendición de cuentas del Estado”, en *Perfiles latinoamericanos*, núm. 26, julio-diciembre, FLACSO, México, 2005. Sin embargo, la expansión judicial de la región puede rastrearse desde 1965 con la creación de la Corte de constitucionalidad de Guatemala que, a pesar de no tener un carácter permanente, marcó el inicio de una tendencia hacia la concentración de las facultades de control constitucional en órganos especializados. En este sentido, en 1971 se creó en Chile el primer Tribunal Constitucional con carácter permanente; en 1979, se otorgaron facultades de control a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Colombia y se creó el Tribunal de Garantías Constitucionales de Perú; 10 años más tarde, en 1989, se instituyó la Sala IV o Sala Constitucional de Costa Rica. Véase Domingo García Belaunde, “Los Tribunales Constitucionales en América Latina”, en Domingo García Belaunde (coord.), *La constitución y su defensa*, Editora Jurídica Grijley, Lima, 2003.

⁵ Al respecto véase el libro “*Tribunales constitucionales y consolidación de la democracia*” en el que a partir de distintos enfoques y disciplinas se aborda el tema del papel de los tribunales constitucionales en la consolidación democrática, asumiendo como eje articulador la relación causal que se genera entre ambos, la cual sólo es posible en un Estado constitucional de derecho. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tribunales constitucionales y consolidación de la democracia*, SCJN, México, 2007. Otro ejemplo son los trabajos que utilizan a la democracia como condición *sine qua non* para la expansión judicial; al respecto véase Carlo Guarnieri y Patrizia Pederzoli, *Los jueces y la política: Poder Judicial y democracia*, Taurus, México, 1999. y Mark Ungar, *Democracy and the Rule of Law in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, USA, 2002.

contrario, cuando el régimen se torna autoritario el poder de la jurisdicción disminuye. No obstante, existe evidencia de que el fenómeno de empoderamiento judicial no es exclusivo de regímenes democráticos como generalmente se piensa.

Estos argumentos permitieron plantear las siguientes preguntas como guía de la investigación: ¿Cómo influye el régimen político en el proceso de expansión/reducción del poder de la jurisdicción constitucional? ¿Existe un nexo causal entre el aumento del poder de la jurisdicción constitucional y el arribo de un régimen democrático, o entre la disminución del poder de la jurisdicción y la instauración de un régimen autoritario? ¿Cómo estimar el impacto del régimen político sobre la judicialización de la política? En este sentido, no se pretende comprobar qué tipo de régimen político es más propicio para el desarrollo de la judicialización de la política, más bien se trata de explicar las condiciones que favorecen la judicialización en distintos tipos de régimen.

La hipótesis de trabajo indica que el poder de la jurisdicción constitucional se modifica en relación con la transformación de reglas formales e informales que determinan el tipo de régimen político. No obstante, en regímenes cercanos al autoritarismo el poder de la jurisdicción será contingente y dependerá del contexto político, mientras que en regímenes compatibles con reglas democráticas el poder de la jurisdicción será institucionalizado, en lugar de contingente.⁶

⁶ Esta hipótesis se encuentra implícita en diversos trabajos que abordan el tema del empoderamiento judicial en contextos autoritarios, sin embargo, ninguno ha desarrollado una propuesta articulada para contrastarla. Sin duda quien ha esbozado de forma expresa esta preocupación es Peter Solomon quien, a partir del análisis de jueces y cortes en regímenes autoritarios, ha llegado a suponer que tal vez en este tipo de escenarios “el Poder Judicial tienda a ser contingente en vez de institucionalizado”. Véase: Peter H. Solomon Jr. “*Courts and Judges in Authoritarian Regimes*”, en *World Politics*, Vol. 60, Núm. 1, octubre, 2007.

El fenómeno de expansión-reducción del poder de la jurisdicción constitucional se explica, en este trabajo, a partir de dos métodos: el histórico y el comparativo. El primero, se utiliza como hilo conductor para reconstruir los acontecimientos que marcaron el desarrollo de la jurisdicción constitucional durante los procesos de transformación del régimen político. El segundo, por medio del contraste de los resultados de cuatro países latinoamericanos, permite identificar las condiciones estructurales que incidieron en el proceso de judicialización de la política independientemente del tipo de régimen.

La variación del poder de la jurisdicción constitucional se observa a partir de cuatro conceptos que, desde el punto de vista teórico, son compatibles con reglas democráticas, a saber: independencia judicial, acceso a la justicia, eficiencia y control constitucional. La operacionalización de estos conceptos arrojó una serie de indicadores para ubicar su grado de presencia tanto de *iure* como de *facto*. Los componentes instrumentales de cada concepto permitieron definir una escala de valores y otorgar una calificación numérica para comparar la variación del poder de la jurisdicción en los cuatro países del estudio.

Los indicadores que se utilizaron para medir el poder de la jurisdicción son: el procedimiento de selección de los miembros del principal órgano de jurisdicción constitucional; la estabilidad en el cargo; la estabilidad financiera observada a través de la variación del presupuesto institucional y mediante el análisis del comportamiento del salario; el porcentaje de ciudadanos que acuden de manera individual ante la jurisdicción constitucional y el porcentaje de actores colectivos o instituciones que acceden a los tribunales para reclamar sus derechos; la calidad de sujetos legitimados para la promoción de juicios constitucionales; el tiempo efectivo que tardan en resolver los juicios

de competencia constitucional, en comparación con los tiempos establecidos por ley; el rezago judicial, que es una relación entre el número de casos que ingresan y el total de asuntos que resuelven los tribunales en un periodo de tiempo determinado; y, por último, la frecuencia con la que se emiten sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una ley con efectos generales.

La transformación del régimen político se explica a partir de la base de datos de *Polity Project IV* que permite observar la variación del régimen durante todo el periodo de análisis. Los datos de *Polity Project*, sobre las características del régimen político, otorgan puntuaciones que oscilan entre --- -10 (monarquía hereditaria) y +10 (democracia consolidada). Este espectro proporciona valores en una escala de 21 puntos que registran las cualidades principales de reclutamiento de los poderes ejecutivos, las limitaciones a la autoridad ejecutiva, la competencia política y los cambios en la calidad institucional de la autoridad gobernante.

Los resultados de la investigación muestran que, a partir de la medición formal, es posible concluir categóricamente que no existe relación causal entre el aumento del poder de la jurisdicción constitucional y el cambio de régimen político, ya que en todos los casos se observó una tendencia sostenida a incrementar el poder formal de la jurisdicción, independientemente de las modificaciones sustantivas que experimentó el régimen político a lo largo de todo el periodo. En contraste, los resultados de la medición de *facto* muestran cierta causalidad en la relación descrita, ya que la evaluación de cada país respecto del poder de la jurisdicción constitucional fue compatible con los supuestos que cada paradigma señala según el tipo de régimen político. En este sentido, la diferencia en la variación del poder de la jurisdicción formal y

de *facto* se explica a partir de las condiciones contextuales y el grado de institucionalización de las reglas formales e informales.

La perspectiva lograda por medio de un enfoque original permite presentar un estudio que se diferencia de otros escritos sobre el tema, al menos por tres razones: en primer lugar, recupera el tema de la judicialización de la política en regímenes autoritarios y contrasta sus resultados con los obtenidos en contextos democráticos. En segundo lugar, propone una técnica de medición inferencial para evaluar el poder de la jurisdicción constitucional tanto de *iure* como de *facto*. En tercer lugar, ofrece un análisis comparado de cuatro países de América Latina utilizando un mismo diseño metodológico.

Desde el punto de vista analítico se utilizan herramientas de la ciencia política para la aprehensión del objeto de estudio; por tanto, la investigación pretende contribuir al conocimiento de la judicialización de la política a partir de un enfoque politológico. Sin embargo, la postura que se asume no implica el descuido de las herramientas teórico-conceptuales provenientes de la ciencia jurídica, las cuales son utilizadas para complementar y fortalecer el análisis.

Esta investigación se desarrolló en cuatro capítulos. En el primero se expone la génesis y expansión del control constitucional; se analiza la bibliografía que se han generado sobre la jurisdicción constitucional desde el enfoque de la ciencia política y se ubica la discusión en torno al objeto de estudio, y; finalmente, se definen los conceptos que limitan teóricamente la investigación.

En el segundo capítulo se realiza una breve justificación del tema y se exponen los supuestos analíticos que están detrás de las variables e indicadores que se utilizan para registrar la variación del poder de la jurisdicción. La estrategia metodológica recurre, en primer lugar, al método

histórico/contextual para determinar la evolución institucional de la jurisdicción constitucional y sus relaciones con el poder político; en segundo lugar, se expone la estrategia para la medición del poder formal y de *facto* de la jurisdicción. Por último, se justifica la importancia de utilizar el método comparativo para el análisis de los resultados de cada uno de los casos, con el objetivo de dar respuesta a las preguntas que se plantearon al inicio del estudio.

En el tercer capítulo se presenta el análisis histórico-institucional de la jurisdicción constitucional. En cada uno de los países se explica cómo surge la justicia constitucional, cuáles son los principales acontecimientos que permitieron empoderar a los jueces y cómo es la relación con el resto de los poderes constituidos. Así, el capítulo muestra los rasgos contextuales e institucionales que impulsaron la variación del poder de la jurisdicción en distintos contextos de régimen político.

En el cuarto capítulo se aplica la metodología propuesta para evaluar los niveles de independencia, acceso a la justicia, eficiencia y control constitucional en Chile, Costa Rica, México y Venezuela. El análisis incluye una serie de indicadores que muestran el desempeño de la jurisdicción desde el punto de vista formal y de *facto*. Por último, se exponen algunas graficas que muestran los resultados de los cuatro países en los tres periodos de análisis con el objetivo de identificar la influencia del régimen político sobre la variación del poder de la jurisdicción.

El apartado de conclusiones explica cuáles fueron los elementos del régimen político que permitieron la variación del poder de la jurisdicción constitucional y señala las diferencias entre los resultados de la medición formal y de *facto*. Además, en la exposición se retoman los rasgos más importantes del análisis histórico para robustecer la hipótesis de que en

sociedades democráticas avanzadas el poder de la jurisdicción está institucionalizado sobre la base de reglas formales que en los hechos son respetadas, mientras que en sociedades con régimen autoritario el poder de la jurisdicción es contingente y responde sólo al momento coyuntural.

CAPÍTULO I

JURISDICCION CONSTITUCIONAL Y RÉGIMEN POLÍTICO

1. Génesis y expansión del control constitucional

El control constitucional no es un asunto nuevo, tampoco lo es su vinculación con la democracia. A inicios del siglo XIX, Alexis de Tocqueville ya advertía sobre la importancia política de los jueces, a partir de observar el protagonismo de la Corte Suprema de Estados Unidos y su impacto como garante de la democracia. En su concepción, Tocqueville, presentaba a la justicia como una opción moral capaz de hacer cumplir el derecho en sustitución del uso excesivo de la fuerza por parte del gobierno que, en consecuencia, podría devenir en un régimen despótico.⁷

La centralidad política que adquirió el Poder Judicial, especialmente la Corte Suprema, se interpretó como una peculiaridad de la incipiente democracia norteamericana. Sin duda, el principal aporte en materia de control constitucional surgió de la sentencia dictada en el caso *Marbury vs Madison* cuando el presidente de la Corte Suprema de Estados Unidos, John Marshall, decidió anular una ley federal por considerarla contraria a la constitución. Esta

7 Tocqueville argumentaba que: “Los gobiernos, en general, no tienen sino dos medios de vencer la resistencia que oponen los gobernados: la fuerza material que tienen en sí mismos y la fuerza moral que les prestan los fallos de los tribunales.

Un gobierno que no tuviese sino la guerra para hacer obedecer sus leyes estaría muy cerca de su ruina. Le sucedería probablemente una de estas dos cosas: si fuera débil y moderado, sólo emplearía la fuerza en el último extremo, y dejaría pasar desapercibida una gran cantidad de desobediencias parciales; entonces el Estado caería poco a poco en la anarquía.

Si fuera audaz y poderoso, recurriría al uso de la violencia y, bien pronto, se le vería degenerar en puro despotismo militar. Su inacción y su actividad serían igualmente funestas para los gobernados. [...]

La fuerza moral de que están revestidos los tribunales hace el empleo de la fuerza infinitamente más raro, al sustituirla en la mayor parte de los casos”. Véase Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

sentencia no sólo resolvió un asunto que en el fondo tenía un matiz político⁸ sino que, además, dejó claro el principio de supremacía constitucional y abrió la posibilidad para que cualquier juez pudiera inaplicar una ley federal cuando estuviera en contradicción con la constitución. Esta sentencia inauguró el sistema difuso de control constitucional⁹ cuya principal aportación fue la *judicial review* o control judicial de las leyes. Así, los tribunales se convirtieron en los principales promotores para la ampliación de derechos y libertades individuales, más allá de servir como mecanismo para contener el poder de los gobernantes.

En América Latina, el control constitucional se desarrolló fundamentalmente gracias a la influencia del modelo americano, aunque también se recogió la experiencia del Senado Conservador Francés cuyo modelo adjudicó la facultad de control a un órgano político. En general, las constituciones latinoamericanas que surgieron de los procesos de independencia durante el siglo XIX incluyen mecanismos de control constitucional adjudicados a órganos políticos o jurisdiccionales, aunque sin exhibir un diseño claro y articulado para garantizar la defensa de la constitución.

8 La posición del *Chief Justice* Marshall era peculiar, pues antes de ser presidente de la Corte había sido Secretario de Estado durante el Gobierno de John Adams quien lo nombró en los últimos días de su mandato con el objetivo de mantener algunos enclaves de poder luego de que los federalistas perdieran la presidencia. “Así que ante el asunto Marbury, la posición del *Chief Justice* Marshall era peculiar: pariente lejano del nuevo Presidente, él mismo había sido prácticamente un “juez de medianoche”, era partidario declarado de los federalistas (fue, como hemos visto, Secretario de Estado), e incluso es muy posible que un descuido suyo o de su personal fuese la causa de que, en la precipitación de los últimos días del Gobierno federalista de Adams, no se expidiese el nombramiento al Sr. Marbury. Hoy probablemente se diría que estaría “contaminado” y se le obligaría a abstenerse”. Para una mejor perspectiva de las implicaciones políticas del caso *Marbury vs. Madison*, véase Miguel Beltrán de Felipe y Julio V. González García, *Las sentencias Básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2ª ed., Madrid, 2006, pp. 93-99.

9 El modelo difuso de control constitucional, también conocido como modelo americano, consiste “en otorgar el poder-deber para controlar la constitucionalidad de las leyes a todos los jueces de un país, y no a uno solo”. Así, en caso de contradicción entre lo que establece una norma ordinaria y la constitución, el juez debe inclinarse por ésta última, actualizando el principio de supremacía constitucional. Véase Allan R. Brewer-Carías, “Control de constitucionalidad difuso”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor *et al.* *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, Poder Judicial de la Federación-UNAM, México, 2014, p. 227.

Este proceso no se observó de la misma forma en Europa debido a las estructuras jurídicas tradicionales que colocaban al parlamento como depositario de la soberanía y en donde no se permitía que los jueces intervinieran en el trabajo legislativo. En este sentido, la estabilidad de los ordenamientos jurídicos europeos logró evitar la expansión del control constitucional, por lo menos durante todo el siglo XIX e inicios del XX. No fue sino hasta que se experimentaron coyunturas de gran calado que se logró introducir mecanismos de control constitucional. Así, la crisis que siguió a la primera guerra mundial y la reconfiguración del espacio geográfico-político de la región enmarcaron la creación del primer Tribunal Constitucional en Austria, fundando el sistema concentrado de control constitucional.¹⁰

Durante esta etapa, el desarrollo del control constitucional se presentó asociado con el arribo de regímenes democráticos surgidos tras la crisis que provocó el derrocamiento de regímenes totalitarios después la primera y segunda guerra mundial. La revolución constitucional en Europa, más allá de estar influenciada por la experiencia norteamericana, fue producto de la necesidad de crear una alternativa accesible para frenar los abusos del poder político e impedir el regreso de regímenes autoritarios.

La segunda mitad del siglo XX se caracterizó por la recomposición de las estructuras de poder a nivel mundial, en este contexto, la discusión principal versaba sobre el concepto de democracia que durante un tiempo encontró consenso en la fórmula democrática introducida por Joseph

10 “Al método de control concentrado se lo conoce como el “sistema austriaco” o el “modelo europeo”, por la difusión de los tribunales constitucionales especiales originados en Europa con la propuesta de Hans Kelsen para Austria y Checoslovaquia en 1920”. “El control de constitucionalidad concentrado de leyes, contrariamente al método de control difuso, se caracteriza por el hecho de que el ordenamiento constitucional confiere expresamente a un solo órgano estatal, el poder de anular las leyes sancionadas por el Parlamento que se consideren inconstitucionales”. Allan R. Brewer-Carías, “Control de constitucionalidad concentrado”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor *et al.* *Diccionario de derecho... op. cit.*, pp. 223-224.

Schumpeter en 1942, y que hacía referencia a los procedimientos o reglas mínimas que debía seguir un país para ser considerado democrático.¹¹ Sin embargo, esta fórmula procedimental de democracia empezó a ser insuficiente para explicar la reconfiguración de poder en países que transitaban de un régimen autoritario a uno democrático. Así, surgieron nuevas fórmulas y definiciones, como la propuesta por Guillermo O'Donnell quien utilizó el término “democracia delegativa” para definir a aquellos regímenes que desde el plano normativo y procedimental cumplían con los requisitos para ser considerados democráticos, pero que en el ejercicio del poder actuaban de forma autoritaria sobrepasando los límites constitucionales.¹²

El déficit institucional que exhibían las nuevas democracias permitió introducir el término -consolidación- para referirse a los regímenes que habían alcanzado altos niveles de respeto por los valores constitucional-liberales después de haber accedido al poder mediante un proceso electoral. Esta perspectiva modificó la concepción absoluta del término democracia para presentarla como un continuo en el que es posible encontrar diversos grados de consolidación; en este sentido, se advirtió la necesidad de proteger los derechos humanos como condición esencial para lograr la consolidación democrática.¹³

La idea de apuntalar el estado de derecho como condición necesaria para consolidar la democracia contribuyó a fortalecer a las instituciones encargadas de acotar la autoridad de los gobernantes y de garantizar los

¹¹ En este sentido, los elementos mínimos del método democrático son: a) Elecciones competitivas, limpias, honestas y periódicas; b) Candidatos que compiten libremente por los votos; y c) Toda la población adulta debe tener derecho a votar de forma libre. Véase Luis Salazar y José Woldenberg. *Principios y valores de la democracia*. Instituto Federal Electoral, 6ª ed. México, 2003, pp. 22-25.

¹² Véase Guillermo O'Donnell. “Delegative Democracy”, en *Journal of the Democracy*, núm. 5, Baltimore, 1994.

¹³ Véase Javier Couso. “Consolidación democrática y poder judicial: los riesgos de la judicialización de la política” en *Revista de Ciencia Política*, año/vol. XXIV, núm. 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2004, p. 33.

derechos constitucionales. Así, el Poder Judicial, considerado por Kelsen como el defensor de la constitución¹⁴, se convirtió en un actor político relevante capaz de garantizar los derechos humanos, fortalecer el sistema de pesos y contrapesos, establecer límites al poder político y apuntalar el crecimiento económico.

A inicios de la década de los noventa del siglo XX todo parecía indicar que una vez que se habían logrado las reformas para el fortalecimiento de la democracia electoral, el siguiente paso en el proceso hacia la consolidación de la democracia y el estado de derecho sería la transformación de los poderes judiciales. Así, una ola reformista se extendió por toda América Latina modificando sustancialmente las estructuras judiciales de los países de la región. Sin embargo, al finalizar la primera década del siglo XXI es claro que la apuesta de actores nacionales e internacionales en la transformación de los sistemas judiciales como precondition para alcanzar plena vigencia del estado de derecho y la consecuente consolidación democrática ha encontrado serias dificultades.

Por ejemplo, analistas de la transición latinoamericana consideran que países como Venezuela, Ecuador, Colombia, Bolivia y Honduras han experimentado serios retrocesos democráticos a pesar de haber realizado reformas judiciales estructurales, ya que siguen utilizando como norma de comportamiento un recurrente estado de excepción, e incluso parece estarse gestando una contraola autoritaria.¹⁵

¹⁴ Véase Hans Kelsen. *¿Quién debe ser el defensor de la constitución?*, Tecnos, 2ª edición, Madrid, 1999.

¹⁵ Al respecto los reportes de *Polity Project IV* indican que Venezuela y Ecuador han dejado de ser considerados democráticos y se han convertido en regímenes con autoritarismo no institucionalizado. Véase www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm. Otro referente importante es el proporcionado por la Fundación *Freedom House* que, a través de diez indicadores de libertad política y quince de libertad civil, estableció en su "Informe Anual 2014 *Freedom in the world*" que Venezuela, Ecuador, Colombia, Bolivia y Honduras, son estados parcialmente libres. Véase: <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/MapofFreedom2014.pdf>

Independientemente de los avances y retrocesos que han experimentado los países en vías de democratización, y pese a que el estado de derecho no termina de consolidarse, el poder de los jueces parece seguir aumentando, incluso en aquellos lugares donde se registran retrocesos autoritarios. Esta peculiaridad ha hecho que la jurisdicción adquiera una centralidad política inusitada sobre todo cuando ejerce facultades de control de los actos del poder político.

2. Los estudios políticos del Poder Judicial

El advenimiento del Poder Judicial como objeto de estudio en los trabajos de ciencia política y actor clave en los procesos de transformación institucional nació vinculado a contextos de régimen político democrático. La afirmación de que la expansión del poder de la jurisdicción es un fenómeno exclusivo de las democracias avanzadas¹⁶ se convirtió en el paradigma dominante. Por tanto, parecía un contrasentido hablar de la expansión judicial en contextos de régimen autoritario en donde la tendencia es concentrar el poder en la figura del dictador o autócrata.¹⁷ A partir de estos postulados los estudios pioneros que se desarrollaron durante la segunda mitad del siglo XX se enfocaron en estudiar a jueces y cortes supremas en democracias avanzadas como la estadounidense.¹⁸

En América Latina, los análisis políticos de la jurisdicción ocuparon un papel secundario debido a que la inestabilidad política y el presidencialismo

16 Luigi Ferrajoli, "Jurisdicción y democracia", en Miguel Carbonell *et al.* *Jueces y Derecho*, 2ª edición, Porrúa, 2008, pp. 101.

17 Peter H. Solomon Jr., "Courts and Judges in Authoritarian Regimes", en *World Politics*, Vol. 60, Núm. 1, octubre 2007, pp. 122-123.

18 Un ejemplo de este tipo de estudios es: Martin Shapiro, "Juridicalization of Politics in the United States", en *International Political Science Review*, Vol.15, Núm. 2, abril de 1994, pp. 101-112.

exacerbado acapararon la atención de los especialistas en ciencias sociales. El papel apolítico que históricamente caracterizó al Poder Judicial, junto con los vacíos teórico-metodológicos y la falta de reflexión desde el plano ideológico provocaron que la teoría política de la jurisdicción permaneciera en una etapa embrionaria.¹⁹

Entre las causas que impidieron el desarrollo de una literatura especializada sobre el papel político de la jurisdicción destacan las siguientes: 1) el tema fue acaparado por los abogados quienes realizaban estudios positivistas que sólo describían a la institución y sus procedimientos atendiendo a la normatividad existente²⁰; 2) se consideraba que el derecho y la jurisdicción formaban parte de la superestructura, es decir, que al ser un instrumento de dominación funcionaban como un medio y no como un fin en sí mismo²¹; 3) por los postulados que afirmaban que el Poder Judicial es una institución apolítica²²; 4) por la poca o nula comprensión de la estructura orgánica de la jurisdicción y por los debates en torno a si el Judicial es efectivamente un poder²³, y; 5) por que el fenómeno de la expansión del poder

19 Al respecto Eugenio Zaffaroni concluye que “la teoría política de la jurisdicción no se desarrolló, porque nadie tuvo interés en ella: las derechas, porque la querían manipular; las izquierdas, porque la consideraban inútil, y los doctrinarios, porque tenían temas que eran más rentables”. Si lo dijésemos en términos económicos, el tema no tuvo mercado en América Latina”. Eugenio Raúl Zaffaroni, “Dimensión política de un Poder Judicial democrático”, en Miguel Carbonell, *et al*, *Jueces y Derecho*, 2ª edición, Porrúa, 2008, pp. 115.

20 Véase Luis Pásara, “Justicia, régimen político, y sociedad en América Latina”, en *Política y gobierno*, vol. X, núm. 2, CIDE, México, septiembre de 2003, pp. 413-414.

21 Los trabajos que argumentan que el derecho forma parte de la superestructura comulgan con la idea marxista de que las instituciones de impartición de justicia son un mecanismo de dominación de una clase sobre otra. Los textos que hacen referencia a esta causa son: 1) Eugenio Raúl Zaffaroni, “Dimensión política... *op. cit.* p. 115.; Luis Pásara, “Justicia, régimen... *op. cit.* pp. 413. y; Alberto Arellano Ríos, “Poder Judicial, Ciencias Sociales y consolidación democrática”, en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. XV, No. 43, septiembre/diciembre de 2008, p. 126.

22 Lisa Hilbink concluye que el conservadurismo del Poder Judicial chileno responde a una férrea “ideología institucional”, ya que independientemente del cambio de régimen político los jueces chilenos asumieron una posición apolítica por considerar que esta condición era garantía de la independencia judicial y franca división entre el derecho y la política. Véase Lisa Hilbink, *Judges beyond politics in democracy and dictatorship. Lessons from Chile*, New York, Cambridge University Press, 2007.

23 Para abonar a esta causa véase Michel Tropol, “El Poder Judicial y la democracia”, en *Isonomía*, núm. 18, abril de 2003, pp. 48.

de la jurisdicción sólo era posible en democracias avanzadas, por tanto, el Poder Judicial en los países de América Latina quedó fuera de los análisis, ya que en la mayor parte de la región el tipo de régimen político era de corte autoritario, y el Poder Judicial, se presumía estaba subordinado al Ejecutivo.²⁴

En la década de los setentas se empezó a producir una reconsideración del papel del derecho y la jurisdicción en los países que experimentaban procesos de cambio en su régimen político.²⁵ En síntesis, comienzan dos procesos de transformación, casi de manera simultánea, que impactan en la expansión del derecho y la jurisdicción. En primer lugar, el cambio en el sistema jurídico, ocurrido después de la Segunda Guerra Mundial, trajo como consecuencia el aumento de constituciones rígidas, la regulación de límites a los poderes constituidos (Legislativo y Ejecutivo) y la tendencia a dotar al Poder Judicial de facultades de revisión constitucional, fortaleciendo el Estado constitucional de derecho.²⁶ El aumento en las facultades y áreas temáticas que las cortes conocían y la creciente participación de la jurisdicción en discusiones políticas importantes²⁷ generó la impresión de que el empoderamiento judicial era un fenómeno de naturaleza global que se presentaba tanto a nivel nacional como internacional.²⁸

En segundo lugar, la transformación del régimen político que se produjo en países de Europa y América Latina permitió revalorar el papel de la jurisdicción en sistemas democráticos.²⁹ Este cambio contribuyó a generar las

24 Para el caso centroamericano véase Borja Díaz Rivillas y Sebastián Linares Lejarraga, “Fortalecimiento de la independencia judicial en Centroamérica: un balance tras veinte años de reformas”, en *América Latina Hoy*, año/vol. 39, núm. 39, Universidad de Salamanca, España, abril de 2005, pp. 47-96.

25 Véase Luis Pásara, “Justicia, régimen... *op. cit.* pp. 414.

26 Véase Luigi Ferrajoli, “Jurisdicción y democracia”... *op. cit.* pp. 102-105.

27 Véase Patricia Woods y Lisa Hilbink. “Comparative Sources of Judicial Empowerment”, en *Political Research Quarterly*, Vol. 62, Núm. 4, Diciembre de 2009, Universidad de Utah, pp. 745-752.

28 Véase Neal G. Tate y Vallinder Torbjörn (eds.), *The Global Expansion of Judicial Power*, Nueva York, New York University Press, 1995.

29 Véase Luigi Ferrajoli, “Jurisdicción y democracia”... *op. cit.* pp. 102-105.

condiciones para que los sistemas judiciales de los países de la región fueran reformados. En este contexto, surgieron una gran cantidad de trabajos que utilizaron herramientas teórico-metodológicas y enfoques de la ciencia política para el estudio del Poder Judicial.

Una vez en marcha la transformación del régimen político, los estudios que surgieron enfatizaron las causas de la reformas a los sistemas judiciales. Los principales argumentos fueron: 1) la ola reformista fue el resultado de los procesos de democratización del régimen político en los países de América Latina³⁰; 2) los procesos de apertura económica y globalización necesitaban de un marco institucional que otorgara certidumbre jurídica y apuntalara el crecimiento económico³¹; y, 3) las demandas para la protección de los derechos humanos en países que salían de regímenes autoritarios violentos y que habían vulnerado constantemente las libertades y garantías fundamentales de los ciudadanos.³²

A partir de estas premisas surgió una nueva generación de trabajos que enfocaron su atención en el contenido de las reformas, su impacto en la independencia judicial y su relación con el régimen político (Sebastián

30 Algunos de los trabajos que ubican la transformación del Poder Judicial en relación con la transformación del régimen político democrático son: Carlos Acuña y Gabriela Alonso, Rodrigo de la Barra, Borja Díaz Rivillas y Sebastián Linares Lejarraga, Luis Pásara, Elin Skaar, Julio Ríos Figueroa, Javier Couso, Eugenio Zaffaroni, Taavi Annus y Margit Tavits, Tom Ginsburg, Tate C. Neal, entre muchos otros. Para una referencia más específica de los trabajos véase la bibliografía.

31 Los trabajos que hacen referencia al impacto económico del Poder Judicial son: Alberto Arellano Ríos, Borja Díaz Rivillas y Sebastián Linares Lejarraga, Susan Rose Ackerman, Waleed Haider Malik, Linn Hammergren, Cesar Landa, Fiona Macaulay, Robert D. Cooter y Tom Ginsburg, Carlos Acuña y Gabriela Alonso, Julio Faundez y Luis Pásara, entre otros. Véase la bibliografía al final del documento.

32 Para Rodrigo de la Barra esta causa fue la respuesta a dos décadas de abuso traumante de los derechos humanos; donde el sistema penal fue incapaz de responder a los abusos por parte de los gobiernos militares. Véase Rodrigo de la Barra, "Sistema inquisitivo versus adversarial; cultura legal y perspectivas de la reforma procesal en Chile", en *Ius et Praxis*, año/vol. 5, núm. 2, Universidad de Talca, Chile, 1999, pp. 139-191. Además Acuña y Alonso indica que las demandas a favor de la protección de los derechos humanos fue una primera etapa en la transformación de los sistemas de justicia, seguido de una segunda fase producto de las exigencias de liberalización económica impulsadas por diversos organismos internacionales como los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD). Véase Carlos Acuña y Gabriela Alonso, "La reforma Judicial en América Latina: un estudio político institucional de las reformas judiciales en Argentina, Brasil, Chile y México", en *La sociedad civil en las cumbres presidenciales*, coordinado por FLACSO Argentina y financiado por fundación Ford, Mayo de 2002, p. 4.

Linares, Karina Ansolabehere, Julio Ríos); los resultados generales de las reformas con relación al apuntalamiento de la democracia y la economía (Linn Hamnergren); el empoderamiento judicial (Ran Hirschl); el activismo judicial y la politización de la justicia (Javier Couso); la rendición de cuentas (Silvia y María Inclán) y el acceso a la justicia, entre otros.

Independientemente de las temáticas, métodos, objetivos y resultados de cada investigación, la mayoría de los trabajos plantearon una relación entre la jurisdicción y el régimen democrático, siguiendo los pasos de muchas de las investigaciones pioneras que explicaban el desempeño de las cortes y jueces en regímenes con democracia consolidada. Esta vinculación conjeturó una relación de causalidad y creó, *a priori*, un ideal de las características que deberían tener los poderes judiciales en las nuevas democracias.

Rompiendo con esta tendencia, en las dos últimas décadas se han elaborado trabajos cuyo énfasis está en el desempeño de la jurisdicción en contextos no democráticos, que analizan principalmente el papel de las cortes en países que experimentaron algún tipo de régimen autoritario.³³ Estas investigaciones plantean una discusión que los trabajos previos no contemplaron, así el debate se abre para determinar si el cambio de régimen político es significativo, o no, en relación con el empoderamiento de la jurisdicción constitucional.

3. Ubicación teórica del objeto de estudio

La expansión del poder de la jurisdicción es un fenómeno que ha empezado a llamar la atención de los especialistas en procesos de democratización y

³³ Los representantes de los estudios que ponen énfasis en el papel de las cortes en regímenes autoritarios son: Neal C. Tate y Haynie L. Stacia, Tom Ginsburg, Tamir Moustafa, Lisa Hilbink y Peter H. Solomon Jr. Véase los trabajos de los autores citados en la bibliografía.

regímenes autoritarios. La apertura para el estudio de los sistemas judiciales en contextos no democráticos, donde se ha observado que el poder de la jurisdicción cumple diversas funciones y no necesariamente está subordinada a los gobernantes, abre nuevas posibilidades para el análisis político que habían quedado fuera de la discusión por considerar que en contextos autoritarios el sistema judicial era desmantelado y/o subordinado a la decisión del gobernante en turno.³⁴

Los estudios de las cortes en regímenes autoritarios han revelado algunos hallazgos interesantes: en primer lugar, han demostrado que el Poder Judicial puede aumentar su poder a grado tal de ser un contrapeso real del régimen.³⁵ En segundo lugar, existen ejemplos de algunos tipos de régimen autoritario donde los jueces constitucionales, a pesar de gozar de un alto grado de independencia respecto de los gobernantes, deciden no intervenir en asuntos políticos.³⁶

Estas ideas invitan a reflexionar sobre un asunto muy concreto ¿El tipo de régimen político es significativo para determinar el empoderamiento de la jurisdicción constitucional? Según la hipótesis de trabajo, a partir del grado de transformación de las reglas formales e informales es posible incidir en la variación del poder de la jurisdicción. Así, se puede establecer que en sociedades democráticas avanzadas la jurisdicción constitucional funciona con autonomía del poder político. Por tanto, el poder de la jurisdicción no está determinado por la coyuntura pues existen mecanismos para garantizar la independencia judicial, la eficiencia, el acceso a la justicia y el control constitucional, es decir, que en regímenes con democracias consolidadas el

34 Tom Ginsburg y Tamir Moustafa, *Rule by law: the politics of courts in authoritarian regimes*. Cambridge University Press, 2008.

35 Tamir Moustafa, "Law versus the State: The Judicialization of Politics in Egypt", en *Law & Social Inquiry*, Vol. 28, Núm. 4, 2003, pp. 883-930.

36 Lisa Hilbink, *Judges beyond politics... op. cit.*, p. 304.

poder de la jurisdicción está institucionalizado. Por el contrario, si el régimen político se encuentra en un proceso de transformación, ya sea por crisis del autoritarismo, liberalización o transición a la democracia el poder de la jurisdicción se expandirá o contraerá de acuerdo al contexto o la coyuntura.

Esta construcción lógica sugiere que el grado de contingencia o institucionalización del poder de la jurisdicción se puede extender, como lo postula la hipótesis planteada, a los procesos de liberalización, transición y consolidación de la democracia. En este sentido se asume que el poder de la jurisdicción constitucional es contingente en contextos de régimen político donde la democracia es incipiente o en contextos de régimen autoritario, mientras que en democracias avanzadas donde el régimen está consolidado dicho poder será institucionalizado.

Al respecto Patricia Woods y Lisa Hilbink indican que el tipo de régimen político no es significativo en determinar el empoderamiento judicial.³⁷ Su argumento se basa en la experiencia chilena, donde los jueces a pesar de haber sido elegidos por gobernantes democráticos, cuando se vieron inmersos en un contexto autoritario decidieron adoptar una postura institucional apolítica basada en una concepción restringida de la función judicial.

Independientemente de las conclusiones que esbozan los trabajos en regímenes autoritarios o en contextos de transición democrática, existe coincidencia acerca de que el poder de la jurisdicción ha experimentado una variación significativa, lo cual ha modificado el papel que las cortes están asumiendo en relación con la sociedad y el poder político.

En estas circunstancias el papel de la jurisdicción ha sido abordado por la bibliografía como un medio y no como un fin, es decir, generalmente se

37 Patricia Woods y Lisa Hilbink, "Comparative Sources... *op. cit.*, p. 746.

establecen *a priori* ciertos patrones de comportamiento o funciones que debe o está desempeñando la jurisdicción en un contexto dado. Por ejemplo, en escenarios de transición democrática se suele atribuir a los jueces constitucionales el papel de árbitro de los conflictos entre el grupo gobernante y la oposición, o entre el poder político y la sociedad.³⁸ Por el contrario aquellos trabajos que abordan el papel de la jurisdicción en contextos de régimen autoritario suelen realizar la asignación de funciones o papeles *a posteriori*, es decir, la búsqueda de la función que desempeña la jurisdicción es un fin en sí mismo.

Lo anterior no significa que no existan trabajos que caractericen la función judicial como un fin, es decir, que argumenten porqué el judicial asume una determinada función.³⁹ En el caso de los estudios en regímenes autoritarios, como se consideraba que la jurisdicción estaba subordinada al régimen, se quería demostrar cuáles eran las funciones que asumían las cortes frente a la sociedad y frente al poder político en estas circunstancias.⁴⁰

Tom Ginsburg y Tamir Moustafa al tratar de caracterizar la función del Poder Judicial encontraron cinco funciones primarias que desempeñan las cortes en diferentes contextos de régimen autoritario, a saber: 1) ejercer el mando social; 2) legitimación del régimen; 3) controlar a los agentes administrativos y mantener la cohesión de la élite; 4) servir como facilitador del comercio y la inversión, y; 5) ser un contrapeso del régimen sobre todo en

38 Para ilustrar como se establece este tipo de asignación de funciones véase la introducción de Miguel González Compeán y Peter Bauer, *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, ediciones cal y arena, México, 2002. y la presentación de libro de Miguel Carbonell, *et al*, *Jueces y Derecho*, 2ª edición, Porrúa, 2008.

39 Véase Ansolabehere Karina, “Poder Judicial, entre el protagonismo y la desorientación. Un poder en busca de su papel”, en Antonella Attili (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, UAM-I, México, 2006, pp. 221-246. y Karina Ansolabehere, *La política desde la justicia: cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*. FLACSO-México, 2007.

40 Véase Tom Ginsburg y Thamir Moustafa, *Rule by law... op. cit.*

la definición de políticas polémicas.⁴¹ Si bien la jurisdicción puede asumir funciones importantes dentro del régimen autoritario, no debemos olvidar que la debilidad institucional que se produce al ser parte de una estructura vertical de poder, deja al arbitrio del gobernante en turno la decisión de otorgarle mayores facultades o de marginarla atendiendo a sus intereses inmediatos.

Desde la perspectiva de Peter Salomón los regímenes autoritarios suelen beneficiarse de las cortes permitiendo que se encarguen de la persecución criminal y de la solución de disputas entre particulares como servicio público. Además, los líderes autoritarios pueden escoger dar más poder a la jurisdicción o a las cortes, como sus contrapartes democráticas, incluyendo materias sensibles tales como conflictos comerciales, decisiones administrativas o regulaciones y revisión constitucional de normas. Empero, cuando se trata de resolver alguna de las materias sensibles en las que el gobierno tenga interés aumenta considerablemente la posibilidad de que los jueces sean presionados para entregar resultados que complazcan a los gobernantes autoritarios.⁴²

Algunos modelos de jurisdicción en regímenes autoritarios son: 1) Cortes políticamente marginales, en donde los jueces no son independientes y enfrentan múltiples líneas de dependencia frente a las autoridades políticas y al interior de la propia estructura judicial.⁴³ 2) Cortes independientes con protección institucional, pero limitadas respecto de las materias en que podían intervenir cuando éstas eran de interés para el gobierno.⁴⁴ 3) Cortes creadas

41 *ídem*.

42 Peter H. Solomon Jr., "Courts and Judges... *op. cit.* p. 124.

43 Un ejemplo de este tipo de Poder Judicial es el que se produjo en la URSS a lo largo de la mayor parte de su historia. Véase Peter H. Solomon Jr., "The U. S. S. R. Supreme Court: History, Role, and Future Prospects", en *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 38, Núm. 1, invierno, 1990, pp. 127-142. y Peter H. Solomon Jr., "Judicial Power in Russia: Through the Prism of Administrative Justice", en *Law & Society Review*, Vol. 38, Núm. 3, Septiembre, 2004, pp. 549-582.

44 El caso de España durante el régimen de Franco existió este modelo de jurisdicción, en donde los jueces encargados de resolver materias de interés para el gobierno no gozaban de la protección institucional que el

por líderes autoritarios con relativa independencia y con jurisdicción políticamente significativa. Bajo estas circunstancias, los jueces apoyan los intereses de los líderes, evitan conflictos y en algunas circunstancias pueden enfrentar conflictos contra el régimen.⁴⁵ 4) Cortes formalmente independientes y autónomas, pero donde las prácticas informales aseguran que los jueces no actúen en contra de los intereses del régimen.⁴⁶

4. Marco teórico-conceptual

La discusión en torno al impacto del régimen político sobre la variación del poder de la jurisdicción constitucional requiere, por lo menos, dos precisiones. La primera, más inclinada al campo jurídico, es apuntar qué se entiende por jurisdicción constitucional, cuál es la diferencia con la jurisdicción ordinaria y por qué es importante separarla del concepto de Poder Judicial. La segunda, ya en el campo de la ciencia política, demanda establecer algunos parámetros teóricos sobre el tipo de régimen político, los procesos de transición, liberalización y consolidación de la democracia. Además, se introducen las definiciones de institucionalización, contingencia y se establece qué se entiende por reglas formales e informales. La definición de estos conceptos ayuda a delimitar teóricamente el problema de investigación.

resto del Poder Judicial, además pese a las protecciones institucionales existían incentivos provenientes de la burocracia judicial para que los jueces asumieran una actitud conformista que no enfrentara al régimen. Véase Tamir Moustafa, *The Struggle for Constitutional Power: Law, Politics, and Economic Development in Egypt*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2007, pp. 328.

45 Un ejemplo es la Rusia zarista después de la Reforma Judicial de 1864. Véase Peter H. Solomon Jr. "The U. S. S. R..." *op. cit.* pp. 127-142.

46 Esta categoría puede incluir a países como Singapur, Rusia bajo el gobierno de Putin, e incluso México en la época de partido hegemónico. Para los dos primeros casos véase Peter H. Solomon Jr. "Courts and Judges..." *op. cit.* Para el caso mexicano véase Pablo González Casanova. *La Democracia en México*, Era, 16ª ed., México, 1982.

a. ¿Poder Judicial o jurisdicción constitucional?

En los estudios que abordan el tema de la expansión del Poder Judicial no existe consenso sobre la metodología para medir empíricamente el fenómeno, incluso existen diferencias conceptuales que dificultan su aprehensión. El problema más recurrente es el que se refiere a la definición de Poder Judicial que, desde la teoría clásica de la división de poderes, es el conjunto de órganos al que corresponde la función jurisdiccional. Sin embargo, cuando se habla del Poder Judicial en los trabajos sobre judicialización no se toma en cuenta a toda la estructura orgánica que representa, sino que se utiliza sólo aquella parte que repercute directamente en el ámbito político como cortes supremas o tribunales constitucionales, es decir, que el Poder Judicial importa sólo cuando realiza interpretaciones constitucionales que impactan al poder político.⁴⁷

El Poder Judicial puede ser abordado desde diversas perspectivas: 1) entendido como parte de la clásica división de poderes “es la denominación dada a aquel de los poderes del Estado al que se asigna, primordialmente en la constitución y en las leyes la función jurisdiccional”.⁴⁸ Desde el punto de vista orgánico “es el conjunto de órganos jurisdiccionales a quien está reservada competencia para conocer y resolver en juicios y causas entre las partes”.⁴⁹ En su sentido funcional, el Poder Judicial está relacionado con el término jurisdicción que proviene del latín *iurisdictio* que significa decir o declarar el derecho, la jurisdicción es la potestad, derivada de la soberanía del Estado, de

47 George Tsebelis argumenta que el Poder Judicial sólo es importante para el sistema político cuando realiza interpretaciones constitucionales. “De acuerdo con la teoría de los jugadores con veto, lo que cuenta para la independencia e importancia del Poder Judicial no es el sistema jurídico de un país, sino más bien si las cortes son constitucionales o no y la dificultad del sistema político para invalidar una ley.” George Tsebelis, *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 290.

48 Eduardo Couture, *Vocabulario Jurídico*, Editorial Desalma, Buenos Aires, Argentina, 1988, p. 463.

49 Guillermo Cabanellas, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 20ª ed., tomo VI, Editorial Heliasta, Argentina, 1986, p. 287.

aplicar el derecho en el caso concreto, resolviendo de modo definitivo e irrevocable una controversia, que es ejercida en forma exclusiva por los tribunales de justicia integrados por jueces autónomos e independientes. En síntesis, “la expresión ‘Poder Judicial’ tiene en el lenguaje jurídico dos sentidos principales: un sentido funcional: ‘el conjunto de los actos por los cuales son sustanciados los procesos y un sentido orgánico: ‘un conjunto de tribunales que presentan ciertas propiedades estructurales’”.⁵⁰

Aunque el término jurisdicción es amplio es necesario diferenciar entre dos acepciones específicas: la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción constitucional. “La primera tiene por objeto resolver los conflictos privados mediante la aplicación de las leyes ordinarias al caso controvertido”⁵¹, este tipo de jurisdicción si bien tiene implicaciones que impactan directamente sobre el conjunto de la población, la cultura de la legalidad, la economía y en general contribuyen en la consolidación del Estado de derecho, para efectos de esta investigación, será utilizada sólo para cuestiones específicas y mediante el pronunciamiento explícito de que es a ella a quien se hace referencia.

La segunda, es decir, la jurisdicción constitucional es aquella que “resuelve controversias suscitadas con motivo de la aplicación de un acto de autoridad violatorio de garantías individuales, o con motivo de los conflictos jurídico-políticos surgidos entre los distintos órganos del Estado, o entre los distintos niveles de gobierno -federación, estados y municipios- que lo componen”.⁵² En este orden de ideas cuando se hable de jurisdicción se entenderá que es a ésta última (jurisdicción constitucional) a la que se alude.

50 Michel Tropel, “El Poder Judicial... *op. cit.*, p. 48. En este sentido, Ignacio Burgoa también hace la distinción y establece que la locución Poder Judicial puede ser entendida en un sentido orgánico y otro funcional. Véase Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano*, 10ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1996, p. 815.

51 Miguel González Compeán y Peter Bauer, *Jurisdicción y democracia... op. cit.*, p. 21.

52 *Ibid.* pp. 21-22.

Por tanto, el estudio reportará desde el punto de vista orgánico y funcional la variación del poder de las cortes y tribunales supremos o constitucionales en relación con los procesos de transformación del régimen político.

Es importante distinguir entre Poder Judicial y jurisdicción constitucional, ya que si bien en la mayoría de los casos el máximo órgano de control constitucional forma parte de la estructura orgánica del Poder Judicial como por ejemplo la Sala IV de la Suprema Corte de Justicia de Costa Rica o la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela o la Suprema Corte de Justicia de México; en Chile, el Tribunal Constitucional es un órgano autónomo e independiente de toda autoridad o poder y, en consecuencia, no forma parte del Poder Judicial aunque materialmente realice una función jurisdiccional. Esta distinción es pertinente ya que no en todos los casos jurisdicción constitucional y Poder Judicial pueden ser utilizados como sinónimos, pues aquella puede formar parte de la estructura orgánica del Poder Judicial o estar fuera de su ámbito de influencia y ser independiente. En este sentido, la importancia de la jurisdicción como actor relevante para el régimen político se manifiesta a través de la interpretación constitucional y a partir de la revisión de la regularidad de los actos de los poderes constituidos con la constitución.⁵³

Finalmente, es necesario precisar que en los casos de Costa Rica, México y Venezuela a pesar de que los órganos encargados del control constitucional formen parte del Poder Judicial, los resultados de la evaluación de éstos no se pueden extender a toda la estructura orgánica que aquel representa.

⁵³ Los poderes constituidos se refiere únicamente al Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

b. La transformación del régimen político: algunos conceptos clave

Caracterizar a la jurisdicción fuera de un contexto específico implica apelar a la función fundamental abstracta que desempeña, es decir, la solución de controversias mediante la aplicación de la ley al caso concreto. Sin embargo, el objetivo de la investigación responde a intereses específicos: se pretende conocer la variación del poder de la jurisdicción constitucional en relación con la transformación del régimen político en cuatro países latinoamericanos. En este sentido, es necesario definir qué se entiende por transformación del régimen político.

El término transformación alude a un contexto dinámico donde se experimentan cambios de forma constante. Esta idea obliga a precisar algunos momentos clave de mutación del régimen político con el objetivo de precisar el impacto de éstos en la variación del poder de la jurisdicción. La conceptualización del tipo de régimen político es crucial para identificar el contexto en el que se reportarán las interacciones entre los órganos jurisdiccionales y el resto de los actores políticos. En este sentido, se determina qué se entiende por régimen político, para luego establecer conceptualmente cómo se produce la transformación de un tipo de régimen a otro mediante la definición de los conceptos de transición, liberalización y consolidación de la democracia.

Por régimen político se entiende “el conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal

acceso”.⁵⁴ Así, el régimen político estará determinado por “el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y los valores que animan la vida de tales instituciones.”⁵⁵ En síntesis, el régimen político representa las reglas del juego, es decir, los límites y valores que determinan la actuación de cada uno de los miembros del sistema.

El vocablo transición se refiere al “intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”⁵⁶ independientemente del tipo de régimen de que se trate. Así pues, se denominará transición a la democracia cuando el régimen político que se disuelve adopta progresivamente reglas democráticas, mientras que habrá transición hacia el autoritarismo cuando el régimen comience a establecer restricciones progresivas a las libertades concedidas y a las reglas del juego democrático, para desembocar en algún tipo de régimen autoritario. En este sentido, el inicio del proceso de transición estará marcado por la disolución de las reglas del juego existentes y la progresiva instauración de nuevas reglas características de otro tipo de régimen político.

Por tanto, la transición a la democracia estará “delimitada, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria”.⁵⁷ Desde la perspectiva de la transición de un régimen democrático a uno de corte autoritario, el inicio se caracterizará por la pérdida de algunas libertades fundamentales, el desconocimiento de las reglas democráticas y el esfuerzo constante por erradicar todo tipo de oposición.

54 Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, México, 1991. p. 118.

55 Lucio Levi, “Régimen Político”. en Norberto Bobbio et al. *Diccionario de Política, A-Z*, Siglo XXI Editores, México, 1988. p.1409.

56 Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones... op. cit.* p. 19.

57 *Ibid.* p. 19.

Si bien el término transición es utilizado para establecer cambios de un régimen autoritario a uno democrático y viceversa, no sucede lo mismo con el vocablo liberalización que únicamente refiere un proceso de relajamiento de reglas autoritarias y la implantación progresiva de reglas democráticas. Entonces, se hablará de liberalización cuando exista un “proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros”.⁵⁸ En el proceso de liberalización la jurisdicción constitucional puede desempeñar un papel muy importante, ya que es ahí donde generalmente se concretan jurídicamente las demandas para la protección de los derechos otorgados; en este punto la transformación de las reglas institucionales que regulan a la jurisdicción y la independencia con la que se desempeñen las Cortes será un factor clave para determinar cómo contribuyen a materializar el proceso de transición y liberalización en consolidación de la democracia.

Las etapas de transición y liberalización son momentos de cambio en las reglas del juego; en este punto la configuración de la institución judicial es una pieza clave para el establecimiento y consolidación de la democracia y el estado de derecho. Sin embargo, si la transición y liberalización son etapas de cambio donde se asignan las funciones de cada uno de los actores políticos y las nuevas reglas están en proceso de construcción, entonces, debemos preguntarnos ¿cómo se determina que efectivamente quedó instaurado un nuevo régimen político? ¿En qué momento finalizan las etapas de liberalización y transición? La clave para responder a estas preguntas es, por un lado, ubicar las normas y valores que definen cada tipo de régimen y, por otro lado, verificar si dichas normas y valores están institucionalizados.

⁵⁸ *Ibid.* p. 20.

Generalmente cuando se utiliza el término transición se piensa en el cambio de un régimen autoritario a uno democrático y no al contrario; no obstante, la transición también ocurre cuando existe un régimen democrático que se transforma paulatinamente en autoritario. En ambos casos se puede establecer que la transición ha concluido cuando: La “anormalidad” ya no constituye la característica central de la vida política, o sea, cuando los actores se han asentado y obedecen una serie de reglas más o menos explícitas, que definen los canales a los que se pueden recurrir para acceder a los roles de gobierno, los medios que legítimamente pueden emplear en sus conflictos recíprocos, los procedimientos que deben aplicar en la toma de decisiones y los criterios que pueden usar para excluir a otros de la contienda.⁵⁹

Independientemente de las reglas que adopte el régimen se considerará como institucionalizado cuando esas pautas se cumplan, dicho en términos de Hermann Heller cuando la “normatividad sea normalidad”. En el caso de regímenes autoritarios la institucionalización puede realizarse mediante la adopción de algunas reglas que permitan la toma de decisiones internas, a través estrategias para cooptar nuevos adeptos y mantener desactivada a la oposición, mediante la aceptación de cierto grado de pluralismo y organización social y/o elecciones periódicas.⁶⁰

En regímenes democráticos las reglas mínimas que deben cumplirse para establecer que existe una democracia institucionalizada son: la participación efectiva de todos los ciudadanos activos en sus derechos políticos, la igualdad de voto, elecciones libres y periódicas, competencia entre fuerzas políticas y la vigencia y observancia de un catálogo mínimo de

59 *Ibid.* p. 105.

60 Véase Joseph M. Colomer, *Ciencia de la política*, Ariel, España, 2009. p. 155-171.

libertades civiles y políticas.⁶¹ Estas reglas son consideradas como un primer paso para calificar al régimen como democrático, sin embargo, la inclusión de un catálogo más amplio de libertades o derecho redundaría en diversos grados de democracia; en este sentido, entre mayor sea el número de garantías para los ciudadanos que se encuentren institucionalizadas se podrá hablar de mayor calidad de la democracia.

c. Institucionalización, contingencia y reglas formales e informales

El término institución se define como “una pauta regularizada de interacción conocida, practicada y aceptada por actores cuya expectativa es seguir actuando de acuerdo con las reglas sancionadas y sostenidas por ella.”⁶² En este sentido, la institucionalización del poder de la jurisdicción constitucional significa que las reglas realmente formalizadas y explícitas que garantizan las facultades de control constitucional, independencia judicial, acceso a la justicia y eficiencia, son practicadas y ofrecen certeza a todos los actores sobre su cumplimiento presente y futuro.

La institucionalización del régimen político se produce cuando las reglas del juego político son “conocidas, practicadas y aceptadas regularmente al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como los participantes en el proceso”.⁶³ Por tanto, para que se diga que el régimen político o el poder de la jurisdicción están institucionalizados no basta con verificar la existencia de un marco normativo que establezca las reglas que definen la naturaleza del régimen o las facultades y composición de los

61 Véase *Ibid.*, p.177.

62 Guillermo O'Donnell, “Otra institucionalización”, en revista: *La política*, núm. 2, España, 1996, pp. 5-28.

63 Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones... op. cit.* p. 118.

órganos jurisdiccionales; es necesario que dichas normas sean aceptadas y practicadas por todos los actores del sistema.

El concepto de contingencia se refiere a un hecho que puede o no suceder, que es probable que ocurra, pero que no se tiene certeza al respecto. En este caso, el poder de la jurisdicción será contingente cuando a pesar de la existencia de reglas formales no exista la certeza de que todos los actores obligados las cumplan. En regímenes autoritarios la centralización del poder hace que la *última ratio* esté en el gobernante, por lo que las reglas formales que regulan la actividad de la jurisdicción pueden cumplirse o no.

Por reglas formales se entiende el conjunto de normas de carácter constitucional que regulan las facultades y las relaciones entre la jurisdicción y el poder político.⁶⁴ Las reglas informales son normas de comportamiento social reconocidas que provienen de costumbres, tradiciones y de la cultura. Estas últimas pueden modificar, extender o reinterpretar el sentido de las reglas formales.⁶⁵ El cambio en las reglas formales se registra a partir de la transformación constitucional que impacta en la composición y desempeño de la jurisdicción, mientras que el cambio en las reglas informales se observa en las prácticas que se establecen durante el proceso de aplicación de reglas formales.

64 Cuando se habla del poder político se hace referencia a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

65 Douglass C. North, "Institutions", en *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, Núm. 1, 1991, pp. 97-112.

CAPÍTULO II

METODOLOGÍA: ¿CÓMO MEDIR EL PODER DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y EL RÉGIMEN POLÍTICO?

1. Justificación del tema

No basta con señalar que la jurisdicción está experimentando una variación significativa de su poder como resultado de la transformación del régimen político. Es necesario conocer el tipo de interacciones y la influencia que se genera entre la jurisdicción constitucional y el resto de los actores del sistema. El tránsito de un régimen político autoritario a uno democrático se presenta como la principal causa del empoderamiento judicial; no obstante, esta relación únicamente permite deducir el impacto del régimen político en un sentido, es decir, que el tránsito hacia un régimen democrático es la condición necesaria para consolidar a la jurisdicción constitucional como contrapeso real del poder político.

Desde esta perspectiva, el aumento o disminución del poder de la jurisdicción constitucional está relacionado en sentido causal con el avance en la construcción de reglas democráticas. Bajo este supuesto se asume que el tipo de régimen político no es significativo en la variación del poder de la jurisdicción, salvo en el caso del tránsito de un régimen autoritario a uno democrático donde el poder de la jurisdicción aumenta en la medida en que se consolida el régimen democrático. La relación así planteada significa que si se produce X (causa: transición a la democracia) se producirá Y (efecto: aumento

en el poder de la jurisdicción) y en sentido contrario si no se produce X tampoco se dará Y.⁶⁶

Análisis recientes sugieren que en contextos de régimen autoritario el régimen político está vinculado al aumento o disminución del poder de la jurisdicción pero no en un sentido lineal de causa y efecto como en la relación anterior, sino que para cada valor de X existe un valor Y, esto significa que el poder de la jurisdicción (Y= variación) estará en función del tipo de régimen político (X= autoritarismo-democracia).

Llevando la relación a un siguiente plano es posible establecer que para cada valor de X corresponde una serie de valores de Y, es decir, que para cada tipo de régimen político (X) existen diversos tipos de jurisdicción (Y1, Y2,..., Yn) con diversos grados de poder. Esto significa que en un mismo tipo de régimen político, la jurisdicción puede aumentar o disminuir su poder y asumir diversas funciones.

Las relaciones de tipo funcional permiten ir más allá de los trabajos que ponen a la democracia como la condición necesaria para el aumento del poder de la jurisdicción, es decir, permiten vincular al régimen político con la justicia constitucional en un sentido que supera la categoría de causa y efecto. En este sentido, la investigación se justifica en función de los avances y aportes que presenta: en primer lugar, superar la idea de que el estudio de la jurisdicción sólo tiene sentido en países con régimen democrático; en segundo lugar, señala cuáles son las características esenciales de la jurisdicción

66 Las relaciones de este tipo producen el denominado determinismo causal que, según Maurice Duverger, no ayuda a explicar relaciones en ciencias sociales, por el contrario lo que se utiliza es el determinismo funcional (donde las relaciones entre fenómenos “son análogas a las relaciones que enlazan dos variables de una función: a todo valor de X corresponde un valor de Y”) o el determinismo estocástico (“a cada valor de X corresponde una serie de valores de Y que van de un máximo a un mínimo, sin posibilidades de prever qué valor se dará en cada circunstancia”). Véase Ezequiel Ander Egg, *Introducción a las técnicas de investigación social*, 4ª edición, Humanitas, Buenos Aires, 1974, pp. 41. y Maurice Duverger, *Método de las ciencias sociales*, Ariel, Barcelona, 1962.

constitucional, independientemente del tipo de régimen político; y, en tercer lugar, explica cuáles son los elementos del régimen político que inciden en el empoderamiento de la jurisdicción constitucional y cómo se logra institucionalizarlos.

a. Espacio

Determinar la dimensión horizontal (el espacio) contribuye a establecer los límites y alcances de la investigación.⁶⁷ La decisión de cuántos y cuáles casos se incluyen en el estudio no es arbitraria, por el contrario, se sustenta en diversos elementos teóricos y prácticos relacionados directamente con los objetivos e hipótesis planteadas. En las siguientes líneas se explica por qué se incluyó a Chile, Costa Rica, México y Venezuela como unidades de análisis.

Explicar la variación del poder de la jurisdicción constitucional en todos los países de América Latina⁶⁸ y su relación con el cambio de régimen político, en un periodo de tiempo largo resulta una tarea difícil si se toma en cuenta los recursos limitados que se poseen. Por tanto, atendiendo al objetivo de la investigación se decidió utilizar una muestra representativa, que incluyera las características generales del universo de casos, como opción para enfrentar los problemas que representa un estudio como el que se plantea.

Los cuatro países han sido seleccionados atendiendo a las características específicas del diseño institucional y por los cambios que han experimentado en el régimen político, ambos elementos ayudan a lograr los objetivos de la

67 Para la elaboración de esta parte de la investigación se han seguido algunos de los consejos realizados por Leonardo Morlino en la introducción del libro *La comparación en las ciencias sociales*. Véase Giovanni Sartori y Leonardo Morlino (eds.), *La comparación en las ciencias sociales*, Alianza Universidad, Madrid, 1994.

68 Cuando se hace referencia a los países de América Latina o latinoamericanos se entiende que son: Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Perú, Venezuela, Colombia, Bolivia, Chile, Uruguay, Argentina, Paraguay, Brasil y México.

investigación. Los diversos escenarios políticos en cada uno de ellos sirven para evaluar el poder de la jurisdicción constitucional, los efectos de las reformas y el impacto de los recursos invertidos en la transformación de los sistemas judiciales. Lo antagónico de algunos de los contextos propuestos y la asimetría en el desarrollo institucional son elementos clave que ayudan a determinar las características o elementos que se modifican en la estructura formal y el comportamiento de la jurisdicción. La lógica es buscar las características de la jurisdicción constitucional en regímenes democráticos y comparar las diferencias que existen en regímenes de tipo autoritario o en proceso de democratización.

Sin embargo, no sólo las diferencias hacen comparables los casos seleccionados, existen una serie de rasgos que son compartidos por los cuatro países y, en general, por todas las naciones latinoamericanas. La cultura, el idioma y una historia en común han producido un sentimiento de pertenencia y hermandad en todos los países de América Latina. En el plano jurídico los países de la región comparten una característica: son herederos de la tradición jurídica basada en el derecho escrito, derecho civil, en contraposición con los países herederos de la tradición anglosajona. En el aspecto político y económico comparten una historia de inestabilidad y subdesarrollo.

Abonando a la justificación del número de países que se analiza, en primer lugar debe quedar claro que si la característica que interesa destacar es la variación del poder de la jurisdicción constitucional en relación con los procesos de transformación del régimen político, entonces es necesario utilizar varios casos para aumentar la validez y amplitud de los resultados. La comparación de las evaluaciones de cada uno de los países es el primer paso para establecer si el cambio de régimen político resulta significativo en

determinar el aumento o disminución del poder de la jurisdicción. Tal objetivo no se podría alcanzar si existe una reducción del número de países propuestos.

Ahora bien ¿por qué se escogió a Chile, Costa Rica, México y Venezuela? Los poderes judiciales de estos cuatro países comparten una historia de marginación de los análisis políticos, además, estaban alejados del poder político, cuando no subordinados. Sin embargo, durante las dos últimas décadas del siglo XX se experimentó una reconsideración del papel de los jueces convirtiéndolos en actores relevantes dentro del sistema político. Este hecho, provocó que los cuatro países experimentaran de una u otra manera diversos procesos de reforma encaminados a la transformación del sistema judicial. Empero, los resultados no han sido homogéneos lo que ha generado diversas relaciones entre la jurisdicción y el poder político, a pesar de la similitud de los cambios institucionales.

El siguiente cuadro resume los periodos en que se realizaron modificaciones sustantivas para transformar el sistema de control constitucional, para reformar las reglas de nominación y selección de jueces, crear organismos encargados de asuntos administrativos y reformar la justicia penal.

Cuadro 1. Reformas judiciales y sistemas de control de constitucionalidad

País	I ⁶⁹	II ⁷⁰	III ⁷¹	IV ⁷²	Sistema de Control Constitucional
Chile	1997	1997	1997	1997	Concentrado (T. Constitucional)
Costa Rica	1989	1994	1994	1998	Concentrado (Sala Constitucional)
México	1994	1994	1994	2008	Mixto (Suprema Corte)
Venezuela	1999 y 2004	1969 y 1999	1999	1998	Mixto: (Sala Constitucional del TSJ)

Fuente: Elaboración propia.

69 I. Reforma para la creación de Tribunales Constitucionales o facultades de revisión constitucional a las Cortes Supremas.

70 II. Reformas que crean concejos de la magistratura o relativas a la carrera judicial.

71 III. Reformas relativas al proceso de nominación y designación de jueces y magistrados.

72 IV. Reformas a la justicia penal.

La semejanza en las reformas y el tipo de control constitucional hacen comparables los cuatro casos. No obstante, si los cambios fueron similares en toda América Latina ¿por qué se escogieron estos casos y no otros? Parte de la respuesta se encuentra en las características del régimen político de cada uno de los países seleccionados.

En el caso de Costa Rica la razón fundamental fue la estabilidad democrática que ha imperado desde el fin de la guerra civil de 1948.⁷³ Además, es uno de los países “donde el Poder Judicial ha alcanzado un mayor protagonismo en el impulso y conducción de las políticas judiciales”.⁷⁴ Aunque, a decir de algunos analistas, este protagonismo no se manifestó sino hasta después de implementadas las reformas judiciales de 1980.⁷⁵ Los rasgos característicos del régimen político de Costa Rica y el comportamiento de la jurisdicción constitucional, antes y después de la reforma judicial, fueron elementos clave para elegir este país como objeto de análisis.

En Venezuela se ha observado una tendencia antidemocrática y una intervención constante del Poder Ejecutivo en las decisiones de la Sala Constitucional.⁷⁶ La interferencia política y el debilitamiento del Estado de derecho contrastan con los apoyos económicos otorgados por diversos actores internacionales para el fortalecimiento de la actividad jurisdiccional en ese país. El *Reporte sobre la justicia en las Américas 2004-2005*, del Centro de Estudios de la Justicia de las Américas (CEJA) señala que entre 1994 y 2004

73 Véase el grafico 2 que se presenta sobre el régimen político de Costa Rica en el apartado 1. C. de este capítulo.

74 Juan Enrique Vargas Viancos, “Las Cortes Supremas y la Reforma”, en Luis Pásara, *Los actores de la justicia Latinoamericana*, Universidad de Salamanca, España, 2007, p. 131.

75 Rodríguez, Wilson y Handberg consideran que “Antes de las reformas el papel de los tribunales en Costa Rica era reflejo de los tribunales del resto de América Latina”: Véase Juan Carlos Rodríguez Cordero, Bruce M. Wilson y Roger Handberg, “A mayores previsiones... resultados imprevistos: reforma judicial en América Latina indicios sobre Costa Rica”, en *América Latina Hoy*, año/vol. 39, Universidad de Salamanca, España, abril de 2005, p. 107.

76 Véase el grafico 4 que se presenta sobre el régimen político de Venezuela en el apartado 1. C. de este capítulo.

Venezuela recibió, entre créditos y donaciones del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cerca de 166.7 millones de dólares.⁷⁷ El financiamiento otorgado a Venezuela representa un cuarto del total de los recursos asignados al resto de los países de América Latina. No obstante, el Poder Judicial venezolano no ha consolidado el Estado de Derecho, ni ha logrado establecer un equilibrio de fuerzas con los otros poderes. Estas características hacen de este país una herramienta útil para indagar como está influyendo el tipo de régimen político en la configuración del poder de la jurisdicción.

EL tránsito de un régimen autoritario a uno democrático hizo de Chile un referente inmediato para la investigación. La instauración del gobierno militar, tras el golpe de Estado de 1973, modificó la relación de fuerzas y terminó por desaparecer al Tribunal Constitucional. En 1989, dieciséis años después de que la junta militar tomó el poder, se produjo el tránsito a la democracia por la vía electoral, posibilitando el retorno de la jurisdicción constitucional a partir de diversas reformas que modificaron la estructura del Poder Judicial y consolidaron al Tribunal Constitucional como la máxima autoridad en materia de control.

Actualmente, los indicadores más consistentes que evalúan al régimen político muestran que, en Chile, se está logrando consolidar la democracia⁷⁸ y el estado de derecho. Las características del régimen chileno proporcionan elementos objetivos para establecer cómo ha variado el poder de la jurisdicción en los procesos de transformación del régimen político.

⁷⁷ *Reporte sobre la justicia en las Américas 2004-2005*, CEJA, p. 16. Disponible en www.cejamericas.org; También véase Juan Enrique Vargas Viancos, “Las Cortes Supremas...” *op. cit.*, p. 122. y, Julio Faundez y Luis Pásara. “Los actores internacionales...” *op. cit.*, p. 170.

⁷⁸ Véase el gráfico 1 que se presenta sobre el régimen político de Chile en el apartado 1. C. de este capítulo.

Finalmente, se escogió a México por que permite evaluar la transformación de la jurisdicción constitucional en un país que, a diferencia de los anteriores, experimentó un proceso de liberalización gradual tanto en su camino a la democracia como en las reformas judiciales implementadas.⁷⁹ La transición política mexicana es difícil de caracterizar ya que no existe consenso respecto del momento que debe considerarse como su inicio. El movimiento estudiantil de 1968, las reformas político-electorales de 1977 y los acontecimientos ocurridos en la elección presidencial de 1988, son algunos de los periodos que se han señalado como inicio de la transición.⁸⁰

A diferencia de lo que ocurre para caracterizar la transición del régimen político, en la transformación de la jurisdicción constitucional existe consenso acerca de que la reforma más importante y con mayor impacto fue la del 31 de diciembre de 1994, que modificó la estructura de la corte e instauró nuevos mecanismos de control constitucional. Así, mientras la democracia mexicana parece no terminar de consolidarse, el Poder Judicial y, específicamente, la Suprema Corte ha logrado posicionarse como un actor político relevante asumiendo un papel muy activo al grado de ser señalado como el árbitro de la democracia.⁸¹

Los cuatro países propuestos son similares en el diseño institucional que adoptan para caracterizar el sistema de control de constitucionalidad, y a pesar

79 Al respecto Karina Ansolabehere señala que en 1987 inició el proceso de transición democrática, lo que modificó el protagonismo de la Suprema Corte de Justicia de México. Además, ubica la reforma constitucional de 1994 como “el punto de inicio y condición de posibilidad del cambio efectivo del rol del Poder Judicial”. Véase Karina Ansolabehere, “Poder Judicial, entre el protagonismo y la desorientación. Un poder en busca de su papel”, en Antonella Attili (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, UAM-I, México, 2006, pp. 221-246.

80 Luis Rubio, “Democratic Politics in Mexico: new complexities”, en Luis Rubio y Kaufman Purcell Susan. *Mexico under Fox*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. 2004, pp. 5-34

81 Miguel González Compeán y Peter Bauer señalan que el nuevo papel de la jurisdicción federal será el de “servir como árbitro e instancia equilibradora en los conflictos públicos”. Véase Miguel González Compeán y Peter Bauer, *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, ediciones cal y arena, México, 2002, p. 21.

de que cada uno tiene matices específicos, en todos se asume que la última instancia se concentra en órgano *ad hoc* encargado de la defensa de la constitución. Esta característica es importante porque los encargados de las decisiones en materia de control constitucional están conferidos a órganos específicos: en el caso de Chile, al Tribunal Constitucional; en Costa Rica y Venezuela, en una sala constitucional dentro de la Corte Suprema y Tribunal Superior respectivamente; y en el caso de México, en la Suprema Corte de Justicia. La importancia de ubicar a los encargados de la jurisdicción constitucional radica en que la información no se dispersa como en el caso de los sistemas difusos de control.

En síntesis, los elementos que se utilizaron para incorporar a estos cuatro países en la investigación fueron: 1) la similitud en las reformas judiciales; 2) las diferencias en la transformación del régimen político; y, 3) la postura de la jurisdicción frente a los cambios. El siguiente cuadro ilustra de manera general como se entrelazan estos dos aspectos de análisis:

Cuadro 2. Transformación del régimen político y de la jurisdicción constitucional

País	Reformas implementadas (tipo y año)	Periodo de gobierno autoritario	Transición a la democracia
Costa Rica ⁸²	1) 1989 reforma judicial 2) Se creó la sala IV dentro de la Suprema Corte. Ley no. 7.128 del 18 de agosto de 1989. Reformó los artículos 10, 48, 105 y 128 de la constitución política de 1948.	Guerra civil (antes de 1948)	A partir de 1948
Chile ⁸³	1997 se aprobaron dos reformas importantes (se aprobó la entrada en vigor gradual de las reformas): a) Ley de reforma a la justicia penal b) Ley de reforma a la Corte Suprema	1973 golpe de Estado e instauración de un gobierno militar	1989 Transición a la democracia. 1990-1994 primer gobierno democrático.

82 Juan Carlos Rodríguez Cordero, Bruce M. Wilson y Roger Handberg. “A mayores previsiones... *op. cit.* pp. 97-123.

83 Elin Skaar. “Un análisis de las reformas judiciales de Argentina, Chile y Uruguay”, en *América Latina Hoy*, año/vol. 34, Universidad de Salamanca, España, agosto de 2003, pp. 147-186.

México ⁸⁴	Reforma constitucional de 1994 a) Otorgó nuevas facultades a la corte y dictó reglas para su composición. b) Creó el Consejo de la Judicatura Federal	(1946-2000) Régimen de Partido Hegemónico	1988 inicio de apertura política. 2000 alternancia en el Poder Ejecutivo
Venezuela ⁸⁵	a) 1969 se crea el consejo de la Judicatura. b) 1998 reforma a la justicia penal. c) 1999 nueva constitución que reestructura al Poder Judicial, creando el Tribunal Supremo de Justicia.	1999 inicia un proceso de cambio al autoritarismo de izquierda con ideas socialistas	1958-1999 régimen democrático.

Fuente: Elaboración propia.

b. Tiempo

Los límites temporales de la investigación están directamente relacionados con los objetivos, el número de casos y el plan metodológico que se presenta. Leonardo Morlino señala que cuando se busca comparar “la definición de cuáles y cuántos casos a elegir está inevitablemente vinculada con la dimensión longitudinal, o sea, a la extensión del periodo que se quiere considerar”.⁸⁶ Para explicar la variación del poder de la jurisdicción en relación con el cambio de régimen político se establece un corte temporal relacionado con dos aspectos fundamentales: 1) los años de transformación institucional de la jurisdicción constitucional; y, 2) los periodos de transformación del régimen político.

El periodo que se estudia inicia en 1971 y abarca hasta el año 2013, durante este espacio de tiempo se produjeron cambios importantes en el tipo de régimen político y en el sistema de control constitucional en los cuatro

84 Reforma constitucional de 1994 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

85 Datos obtenidos de Rogelio Pérez Perdomo. *Una evaluación de la reforma judicial en Venezuela*. Universidad Metropolitana, Caracas, 2006, pp.1-13. y Julio Aibar y Daniel Vázquez (coord.). *¿Autoritarismo o democracia?: Hugo Chávez y Evo Morales*, FLACSO-México, 2009.

86 Giovanni Sartori y Leonardo Morlino (eds.). *La comparación en las ciencias sociales*, Alianza Universidad, Madrid, 1994, p. 21.

países del estudio. Además, este periodo permite observar las relaciones que surgieron entre la jurisdicción y el régimen político en diferentes contextos institucionales.

Iniciar en 1971, además de coincidir con diversos acontecimientos que preparaban el inicio de la tercera ola democratizadora⁸⁷, es también el año en que se instituye el primer Tribunal Constitucional con carácter permanente en América Latina. Además, es un momento en el que los regímenes políticos y los sistemas judiciales de los cuatro países tenían características muy distintas a las que se observan en la actualidad.

El análisis termina en el año 2013 con el objetivo de ubicar los cambios en el contexto actual; este periodo (1971-2013) registra los hechos ocurridos a lo largo de más de cuatro décadas, mostrando las diversas etapas de transformación del régimen político. Si bien un periodo que abarca cuarenta y dos años puede parecer muy largo, esta decisión responde a la necesidad de ubicar los momentos de ruptura del régimen político, que por lo general son procesos complejos y que no permiten diferenciar con facilidad el tipo de transformación que se experimenta.

Es necesario precisar que si bien en los cuatro países existen coincidencias importantes respecto de sus procesos políticos, cada uno responde a una lógica particular. Por tanto, los tiempos que se utilizan no son homogéneos entre sí, ya que están basados en dos premisas estratégicas: 1) los años que marcan el inicio y establecimiento de un tipo de régimen político, y 2) los años de las reformas judiciales que modificaron significativamente el diseño institucional.

87 Samuel Huntington toma los hechos ocurridos el 25 de abril de 1974 en Lisboa, Portugal, como el inicio de la tercera ola, cuando el Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA) produce un golpe de Estado e inicia un proceso de democratización en ese país, marcando así (de manera involuntaria) el comienzo de un movimiento mundial hacia la democracia. Véase Samuel Huntington, *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Paidós, Barcelona, 1991, p. 19.

Siguiendo los lineamientos metodológicos de la investigación el periodo que se utilizó en el análisis histórico es idéntico para todos los países (1971-2013). Sin embargo, en la aplicación de la medición formal y de *facto* la estrategia que se utilizó para la recolección de datos fue tomar tres años base con el propósito de disminuir la dificultad para la obtención de información y controlar los cambios que se registraron durante el periodo de análisis. En la definición del primer (1971) y del tercer año base (2013) se tomó en cuenta el inicio y el fin del periodo trazado. Esto es útil para conocer cómo se desarrollaron las relaciones entre la jurisdicción y el régimen político durante todo el periodo.

El segundo de los años base está relacionado con las reformas judiciales que modificaron el sistema de justicia constitucional en los cuatro países. En el caso de Costa Rica el tipo de régimen político se mantiene democrático durante todo el periodo sin sufrir ninguna modificación sustantiva, pero en materia de justicia constitucional se registró una reforma sustantiva en 1989 cuando se crea la Sala IV en materia constitucional dentro de la Suprema Corte y se modifican diversos artículos de la constitución de 1948.

En el caso de Chile, en 1971 se crea, bajo un contexto democrático, el Tribunal Constitucional, sin embargo, tras el golpe militar de 1973 el régimen político se convierte en una dictadura militar y no es sino hasta 1989 cuando se produce, nuevamente, la transición a la democracia. En 1997 se aprobaron diversas reformas que modificaron la estructura del sistema judicial consolidando al Tribunal Constitucional como la máxima autoridad en la materia.

En México, el régimen de partido hegemónico y la falta de competencia política que se vivían en 1971 generaron que el régimen político fuera considerado como no democrático, no fue sino hasta 1988 cuando inició el

proceso de transición a la democracia y una etapa reformista que desembocó en la alternancia política del año 2000. En materia de justicia, sin duda, la reforma más importante es la de 1994 que transformó la composición de la corte y le otorgó nuevas facultades en materia de justicia constitucional.

Finalmente, Venezuela que en 1971 era democrática para el año 2013 se había convertido en un régimen autoritario no institucionalizado. La constitución de 1999 produjo cambios sustantivos en todas las áreas y la justicia no fue la excepción. Se creó el Tribunal Superior de Justicia en sustitución de la Corte Suprema y se le otorgaron facultades que convirtieron al Tribunal en la máxima autoridad en materia constitucional.

En la definición del segundo año base se utilizó la fecha en que se realizó la reforma judicial más importante en cada país: Costa Rica 1989, Chile 1997, México 1994 y Venezuela 1999. En estos años, además de las reformas judiciales, se experimentaron cambios significativos en el tipo de régimen político en relación con el que cada país tenía al inicio del periodo (1971). El siguiente cuadro sintetiza los años base que se utilizaron para el levantamiento de la información.

Cuadro 3. Años base para la medición formal y de facto

País	1ª medición	2ª medición	3ª medición
Chile	1971	1997	2013
Costa Rica	1971	1989	2013
México	1971	1994	2013
Venezuela	1971	1999	2013

Fuente: Elaboración propia.

Estos años se utilizan únicamente para la medición formal y de *facto* que se desarrolla en la metodología. Esto significa que para el análisis del contexto histórico y para la explicación de las relaciones entre la jurisdicción y el régimen político no se establecen fechas *a priori*, ya que éstas son el

resultado del análisis minucioso de los hechos que significaron alguna relevancia durante el periodo.

c. ¿Cómo medir el tipo régimen político?

Uno de los aspectos fundamentales de la investigación es el tipo de régimen político que confiere sustancia a la variación del poder de la jurisdicción constitucional. A partir de una clasificación categórica podemos establecer que existen regímenes democráticos y regímenes no democráticos o autoritarios. Sin embargo, esta distinción no ayuda a establecer en qué momento se está en presencia de uno u otro.

El problema por tratar de definir al régimen político en términos de un continuo que refleje gradualmente la forma que adoptó el régimen en un país y momento determinado, generó la necesidad de establecer *a priori* un parámetro de comparación similar para cada uno de los países del estudio, por tanto, se decidió utilizar la base de datos de *Polity Project IV*.

El *Polity Project IV* es uno de los intentos más consolidados que existen a nivel mundial cuyo objetivo es determinar las características de la autoridad en las instituciones de gobierno, pero que además toma como referentes diversas fuentes para establecer el tipo de régimen político otorgándole una calificación que permite comparar cuantitativa y cualitativamente las características del régimen político de 164 países desde 1800 hasta el año 2013.

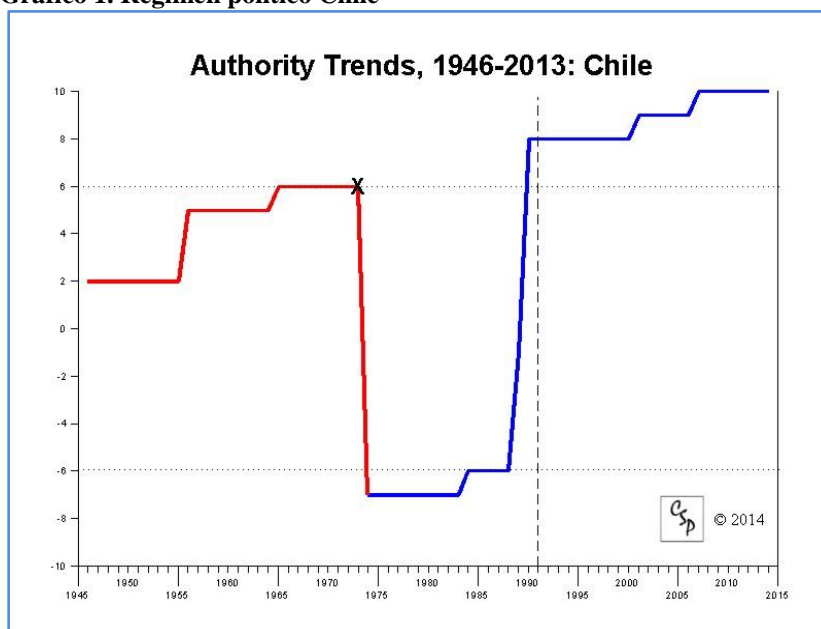
Los datos de *Polity Project IV*, sobre las características del régimen político, otorgan una calificación en una escala de 21 puntos, que oscilan entre -10 que indica que el régimen es una monarquía hereditaria y +10 que otorga el título de democracia consolidada. Este espectro proporciona información

sobre las cualidades principales de reclutamiento de los poderes ejecutivos, los límites a su autoridad, la competencia política y los cambios en la calidad institucional de la autoridad gobernante.

Las puntuaciones están divididas en tres categorías: la primera califica al régimen político como autocracia cuando su puntuación oscila entre -10 y -6; la segunda considera como anocracias, es decir, países con un régimen autoritario no institucionalizado, a los que alcanzan una calificación entre -5 y +5, y; la tercera categoría ubica a los regímenes democráticos que son aquellos que alcanzaron una puntuación mayor a +6 y hasta +10.⁸⁸

A continuación se presentan cuatro gráficos en los que se muestra la variación del régimen político en los cuatro países seleccionados, de acuerdo a los datos del *Polity Project IV*.

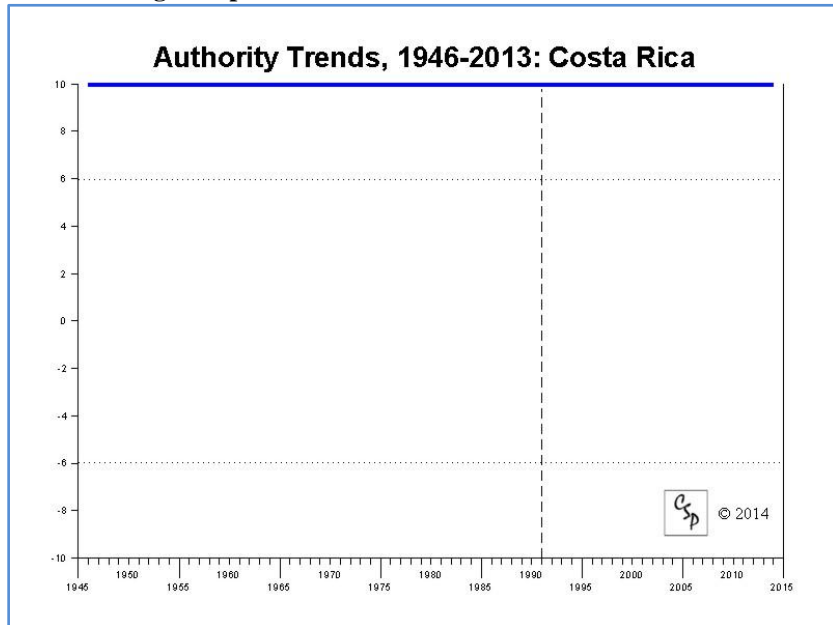
Gráfico 1. Régimen político Chile



Fuente: *Polity Project IV*.

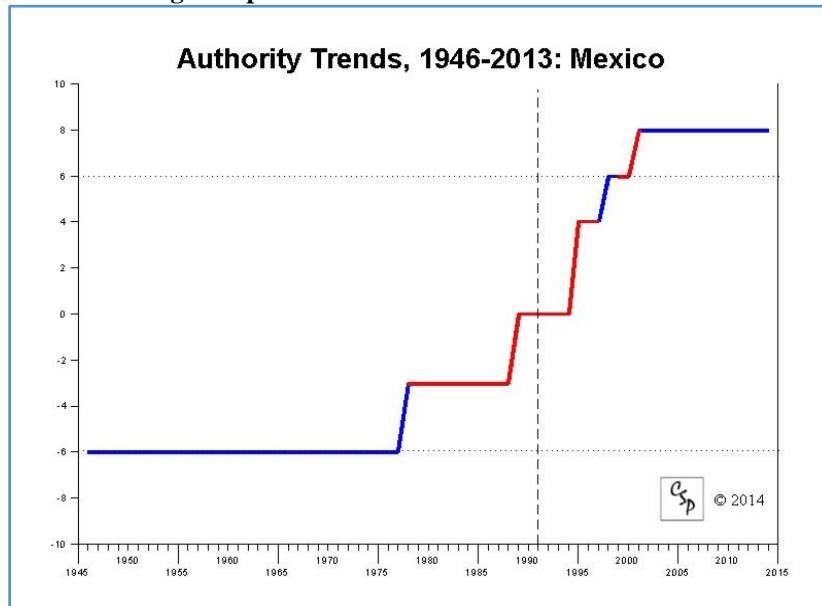
⁸⁸ Véase el informe completo disponible en www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm

Gráfico 2. Régimen político Costa Rica



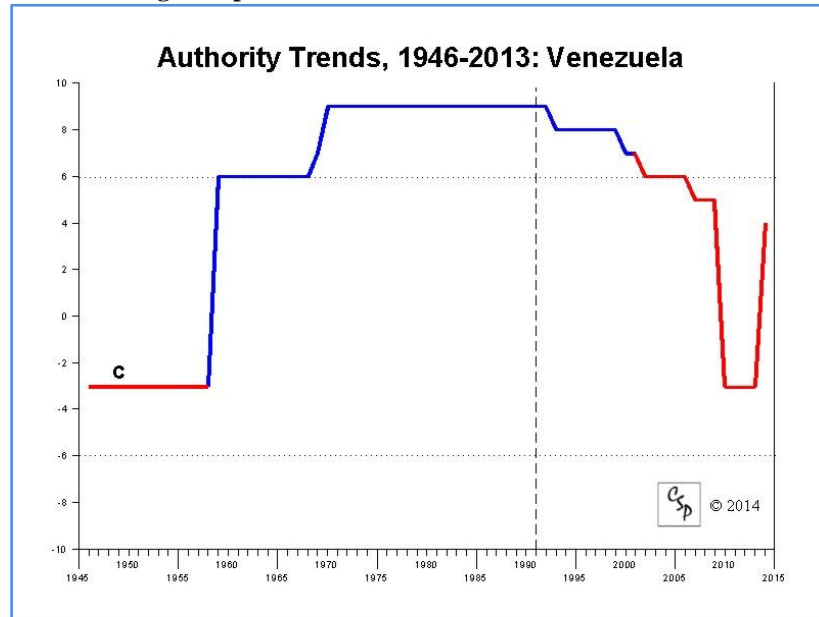
Fuente: *Polity Project IV*.

Gráfico 3. Régimen político México



Fuente: *Polity Project IV*.

Gráfico 4. Régimen político Venezuela



Fuente: *Polity Project IV*.

La evaluación que presenta el *Polity Project* indica la tendencia que ha desarrollado el régimen político a lo largo del tiempo. Los datos que se utilizan para comparar con los resultados de la jurisdicción son los que corresponden al periodo de análisis (1971-2013) y, específicamente, se observa el tipo de régimen político en el año que se reformó a la jurisdicción constitucional en cada país.

2. Explicación metodológica

La naturaleza de los objetivos planteados hace pertinente utilizar el método comparativo como una aproximación metodológica para ubicar las semejanzas y diferencias que caracterizan a la jurisdicción constitucional en diferentes contextos institucionales. El método comparativo se utiliza para explicar la

variación del poder de la jurisdicción en relación con la transformación del régimen político.

Los resultados de los análisis individuales de Chile, Costa Rica, México y Venezuela son contrastados para explicar la variación del poder de la jurisdicción en relación con el cambio de régimen político. A partir de los resultados individuales se establecen categorías de análisis para explicar cómo se modificó el poder de la jurisdicción en diferentes contextos de institucionales. El objetivo es conocer si el tipo de régimen político es significativo o no en la modificación del poder de la jurisdicción.

Un problema complejo como el que se estudia requiere de un análisis multidimensional. Por tanto, se proponen dos dimensiones de análisis: en primer lugar, se observa el contexto histórico a partir del desarrollo de la relación entre el poder político y la jurisdicción constitucional; en segundo lugar, se hace un análisis de las características democráticas de la jurisdicción constitucional, para verificar su existencia y práctica en distintos contextos de régimen político.

a. Análisis del contexto histórico

El análisis del contexto histórico en el que se desarrolló la función jurisdiccional tiene el objetivo de conocer cómo influyó el tipo de régimen político en las relaciones político-institucionales y en la transformación estructural de la jurisdicción durante el periodo establecido (1971-2013).

El análisis histórico-institucional proporcionó elementos para explicar cómo se generan los cambios en la estructura de las instituciones judiciales dentro de un contexto de transformación del régimen político. Es decir, se enfatizan las relaciones que se experimentaron durante el proceso de reforma

judicial, los actores que intervinieron y la postura de los agentes políticos frente a los cambios. Además, se determina cómo el cambio de régimen influyó en el proceso de expansión-reducción del poder de la jurisdicción.

El análisis histórico de los acontecimientos coyunturales de la relación entre la jurisdicción y el poder político contribuyen a entender el papel de las cortes en cada contexto y ayudan a fortalecer los hallazgos de la medición formal y de *facto*.

b. Características democráticas de la jurisdicción

Para conocer cuáles son los elementos que debe tener la jurisdicción para funcionar de manera democrática se propone elaborar un listado de las características que más consenso han encontrado en la bibliografía sobre los elementos mínimos (formales y de *facto*) que deben prevalecer para que la jurisdicción constitucional cumpla la función de salvaguarda del Estado de derecho, sobre todo de los posibles abusos de los poderes constituidos. Este listado es una herramienta para ubicar los indicadores que influyen en la variación del poder de la jurisdicción en relación con el cambio del régimen político.

Es necesario señalar que no existe consenso sobre los elementos y las variables, formales e informales, que deben prevalecer en el sistema para que los jueces garanticen el cumplimiento de las normas jurídicas. Por el contrario, existe una gama de opiniones sobre los componentes que deben estar presentes para el logro del funcionamiento óptimo de la jurisdicción. Generalmente, el concepto más utilizado ha sido el de independencia judicial que, sin duda, es un elemento necesario más no suficiente para explicar la variación del poder de la jurisdicción.

Debemos aclarar que los conceptos, variables e indicadores que se utilizan en esta investigación tienen un carácter eminentemente instrumental y están sustentados en diversas hipótesis (lógicas o empíricas) sobre las condiciones que facilitan el desempeño Judicial. Sin embargo, al poseer un carácter hipotético “si la virtualidad instrumental de estas condiciones no se encuentra comprobada empíricamente, no es posible establecer *a priori* un listado mínimo suficiente de cuáles son esas garantías”.⁸⁹ Por tanto, el listado que se presenta no es exhaustivo ya que las categorías que se utilizan, para medir la independencia, el acceso a la justicia, la eficiencia y el control constitucional, pueden variar en distintas investigaciones.

Una vez ubicados los elementos y realizada la lista, se presentan los componentes instrumentales de cada concepto, es decir, los indicadores que se utilizan para detectar la presencia o ausencia del elemento analizado. En la operacionalización de los conceptos se utilizó una técnica de medición indirecta o inferencial para constatar la presencia de las variables identificadas tanto formalmente como *de facto*.

En la aplicación de esta parte de la metodología se utilizan los años base propuestos y se realiza el cruce de información entre la calificación obtenida en cada uno de los países sobre el aumento o disminución del poder de la jurisdicción y la calificación del tipo de régimen político asignada, para el año que corresponda de acuerdo a la base de datos de *Polity Project IV*.⁹⁰ El resultado de la medición y el cruce de información permitirán deducir si existe una relación causal entre el cambio de régimen político y el aumento o disminución del poder de la jurisdicción. Al final se establecen algunas

89 Sebastián Linares. “La independencia judicial: conceptualización y medición”, en *Política y gobierno*, vol. XI, núm. 1, CIDE, México, septiembre de 2004, p. 85.

90 Véase la explicación sobre la delimitación temporal en este trabajo.

categorías explicativas para valorar el peso de la jurisdicción en los procesos de transformación del régimen político.

Una vez obtenida la radiografía general de cómo ha operado el sistema judicial en Chile, Costa Rica, México y Venezuela se ubicarán los perfiles de cada institución de acuerdo a las funciones que desempeñaron en los distintos procesos de transformación del régimen político. El siguiente cuadro representa un ejemplo de cómo se construye dicha relación.

Cuadro 4. Funciones de la jurisdicción constitucional según el régimen político

Tipo de régimen	Función jurisdicción	Descripción
Autoritario	Facilitador	Las cortes funcionan como una herramienta del régimen para lograr objetivos específicos.
Transición	Legitimador	La función principal de la jurisdicción es justificar al nuevo régimen que se está constituyendo argumentando que se actúa conforme a reglas previamente establecidas.
Democrático	Árbitro	El judicial dirime controversias entre poderes, sin dependencia de otros, y resuelve en última instancia sobre cuestiones constitucionales.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, se explica las funciones que han asumido las cortes constitucionales en cada uno de los países analizados. A través del análisis comparado de estos perfiles se determinan los factores que contribuyeron a empoderar a la jurisdicción. Estos elementos explican la relación que guarda la transformación de la jurisdicción con la modificación del régimen político, proporcionando criterios objetivos para refutar o fortalecer la hipótesis planteada.

3. Marco analítico

El marco de referencia para medir el poder de la jurisdicción está determinado por aquellos elementos que, según la bibliografía, son indispensables para

orientar el comportamiento de la jurisdicción en un contexto democrático. Los elementos identificados funcionan como conceptos ideales y normativos desde el punto de vista teórico, pero pueden ser percibidos empíricamente a través de una técnica de medición inferencial que permite asignar valores y comparar resultados en los cuatro países.

No existe consenso sobre cuántos y cuáles son los atributos necesarios y suficientes para caracterizar la actividad judicial en un régimen democrático. Por ejemplo, Caballero Juárez y Concha Cantú identifican tres elementos: independencia, eficacia y accesibilidad.⁹¹ Por su parte Raúl Zaffaroni señala que las dimensiones políticas de un Poder Judicial democrático son: independencia, supremacía constitucional, eficiencia y control constitucional.⁹² Por su parte, Karina Ansolabehere refiere que además de la independencia judicial “como condición de calidad democrática”, se debe agregar “la accesibilidad de los ciudadanos a la justicia”, eficiencia y un “equilibrio entre independencia y rendición de cuentas”.⁹³

En esta investigación se utilizan cuatro componentes identificados como precondition para el ejercicio de la jurisdicción en forma democrática, a saber: 1) independencia judicial; 2) acceso a la justicia; 3) eficiencia, y; 4) control constitucional. Estos conceptos representan el *deber ser* para el comportamiento de la jurisdicción constitucional en un contexto democrático, y sólo adquieren contenido concreto cuando se materializan objetivamente en un contexto específico.

91 Véase José A. Caballero Juárez y Hugo Concha Cantú, “Los elementos de la reforma judicial: una propuesta multidisciplinaria para el estudio de los tribunales estatales mexicanos”, en *Reforma judicial: Revista Mexicana de justicia*, núm. 1, enero-junio, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003, p. 63.

92 Véase Eugenio Raúl, Zaffaroni, “Dimensión política de un poder judicial democrático”, en Carbonell *et al.*, *Jueces y derecho*, segunda edición, Porrúa, México, 2008, pp. 113-126.

93 Karina Ansolabehere, *La política desde la justicia: cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, FLACSO-México, 2007, pp. 39-40.

Los conceptos seleccionados contienen, a su vez, características particulares que arrojan indicadores concretos para la medición estructural y de *facto*. La complejidad de estos componentes hace necesario estandarizar los criterios de comparación, a través de la asignación de valores para cada uno de los indicadores con la finalidad de hacer comparables los resultados. En este sentido, “la misma regla de comparación deberá ser aplicada” en el análisis de cada uno de los poderes judiciales propuestos.⁹⁴ A continuación se presenta la justificación de los criterios utilizados en la operacionalización de cada concepto y los argumentos sobre la asignación de valores numéricos para obtener una calificación que refleje el poder de la jurisdicción.

a. Independencia Judicial

La independencia del Poder Judicial es uno de los elementos que mayor atención ha merecido en la literatura. Es considerada una característica indispensable para asegurar la imparcialidad de los jueces y, generalmente, se presenta como componente imprescindible para el funcionamiento democrático de la jurisdicción.

En América Latina la independencia judicial estaba vinculada a la presunta subordinación de los poderes judiciales respecto del poder ejecutivo.⁹⁵ Es decir, se consideraba que existían una serie de injerencias indebidas por parte del ejecutivo, debido a la forma autoritaria de ejercicio del poder, que impedía el correcto funcionamiento de la jurisdicción en la resolución de controversias, sobre todo aquellas en las que existía un interés particular.

94 Véase José A. Caballero Juárez y Hugo Concha Cantú, “Los elementos de la reforma... *op. cit.*, p. 67.

95 Véase Eugenio Raúl, Zaffaroni, “Dimensión política... *op. cit.*, p. 122.

La independencia puede ser entendida como “la ausencia de un vínculo entre un sujeto y un objeto”⁹⁶; como la falta de dependencia, subordinación, sujeción o sometimiento de un agente frente a otro. Para definir independencia judicial podemos diferenciar entre dos vertientes: la externa y la interna. La independencia judicial externa significa que “el Poder Judicial no se encuentra subordinado a ningún otro poder o fuerza social o que existen suficientes barreras que protegen al Poder Judicial de cualquier intervención para que pueda mantenerse neutral”.⁹⁷ Por su parte la independencia interna es la que le garantiza su autonomía respecto del poder de los propios órganos de la institución judicial”.⁹⁸ En cualquiera de los dos sentidos la independencia judicial hace referencia a que el juez debe tomar su decisión alejado de todo tipo de presiones y basado únicamente en aspectos objetivos determinados por los hechos y el derecho.

Caracterizar la independencia judicial implica reflexionar sobre aquellos elementos que la conforman y que son susceptibles de ser examinados empíricamente.⁹⁹ En este campo el debate también sigue abierto y no existe consenso. Empero, para este trabajo se utilizan algunas de las variables e indicadores que más consenso han alcanzado en la bibliografía. La existencia formal de garantías para la protección de la independencia judicial no impide que existan prácticas informales que contribuyan a deteriorarla. Por tal motivo, se hace una distinción entre variables e indicadores formales y *de facto*.

96 Sebastián Linares, “La independencia judicial... *op. cit.*, p. 76.

97 José A. Caballero Juárez y Hugo Concha Cantú, “Los elementos de la reforma... *op. cit.*, p. 66.

98 Eugenio Raúl, Zaffaroni. “Dimensión política... *op. cit.*, p. 122.

99 Al respecto Sebastián Linares comenta que “existe un debate muy grande sobre cuál es el conjunto mínimo y suficiente de estas variables tendientes a evitar las injerencias indebidas en la resolución de los casos judiciales, debate a veces estéril y que sólo la investigación empírica podrá zanjar”. Sebastián Linares. “La independencia judicial... *op. cit.*, p. 85.

Por independencia estructural o formal se entiende “el conjunto de garantías institucionales que impiden, en mayor o menor grado, las injerencias indebidas en la actuación judicial”.¹⁰⁰ Por su parte, la medición de la independencia *de facto* implica tomar en cuenta el cumplimiento de las reglas formales en los hechos y observar las prácticas informales que se desarrollan en el entorno a la jurisdicción en relación con otros actores políticos, para determinar su participación en la institucionalización de la independencia judicial.

La primera de las variables estructurales que se utilizan para medir la independencia formal es la estabilidad de los jueces,¹⁰¹ garantía que implica proteger a los juzgadores de injerencias indebidas o presiones de actores políticos con la capacidad para destituirlos del cargo en cualquier momento. Para medir la estabilidad como precondition de la independencia se utilizan los siguientes indicadores: 1) la duración del cargo, y; 2) las normas que estipulan la destitución por procedimiento o juicio político. En este caso se parte del supuesto de que para asegurar la estabilidad de los jueces, el periodo de duración del cargo debe ser mayor que el estipulado para el ejecutivo y legislativo, con el objetivo de impedir la injerencia de éstos en las decisiones judiciales. De igual forma se establece que la existencia de mecanismos para la destitución de los jueces por parte de actores políticos con facultades para remover a uno o varios miembros de la jurisdicción constitucional por motivos políticos, de manera discrecional o unilateral atenta en contra de la independencia judicial. En este caso se considera que la inclusión

100 *Ibid.* p. 74.

101 Algunos de los autores que utilizan como variable la estabilidad de los jueces son: Feld y Voigt (2002); Blasi y Cingranelli (1995); Herron y Randazzo (2002). Véase el cuadro 6 en Sebastián Linares, “La independencia judicial... *op. cit.*”, pp. 114-115. Además véase Karina Ansolabehere, *La política... op. cit.*, p. 40.

constitucional de procedimientos de juicio político en donde se prevea la destitución de jueces constitucionales estaría en detrimento de la estabilidad judicial ya que compromete sus decisiones o puede ser utilizado como instrumento de represalia política.

Los siguientes cuadros resumen el procedimiento mediante el cual se operacionalizó el concepto de independencia judicial en su variable estabilidad de los jueces en el cargo.

Cuadro 5. Duración del cargo

Concepto	Independencia judicial estructural
Variable	Estabilidad de los jueces en el cargo
Indicador	Duración del cargo: debe ser mayor que el periodo estipulado para los poderes ejecutivo y legislativo
Asignación de valores	1) Si está presente la condición se asignan 2 puntos. 2) Si se estipula un periodo igual o menor al designado para el ejecutivo y legislativo se asignará 1 punto. 3) Si no existe un periodo determinado formalmente se asigna 0 puntos.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 6. Destitución

Concepto	Independencia judicial estructural
Variable	Estabilidad de los jueces en el cargo
Indicador	Destitución por órgano político de manera discrecional, unilateral o por asunto político
Asignación de valores	1) Si está contemplado la destitución por un órgano político de manera discrecional o por asunto político se asigna -2 puntos. 2) Si existe destitución por procedimiento o juicio político se asigna -1 punto. 3) Si no está presente asigna 0 puntos.

Fuente: Elaboración propia.

El segundo indicador para medir la independencia estructural es el procedimiento de selección de los jueces de cortes o tribunales supremos, en donde se registran los requisitos para la nominación y selección de jueces. Para determinar la escala de valores se parte de la idea de que un procedimiento colegiado, en el que intervengan diversos órganos o actores políticos e incluso la sociedad civil, es una garantía de independencia judicial, en contraposición con un procedimiento en el que sólo intervenga el titular del

ejecutivo o la fracción mayoritaria de un partido político con representación en el Congreso. Una decisión colegiada para la nominación y selección de los jueces, además de proveer a la institución de mayor legitimidad, dificulta la parcialidad de los jueces hacia un actor político específico.

Cuadro 7. Procedimientos selección formal

Concepto	Independencia judicial estructural
Variable	Procedimientos de selección de los jueces de las cortes o tribunales supremos
Indicador	Nominación y selección de jueces
Asignación de valores	<p>1) Si el cuerpo que nombra a los candidatos a las Cortes o Tribunales Supremos es diferente al que finalmente decide y además existe participación de la sociedad civil, se asignan 2 puntos.</p> <p>2) Si el cuerpo que nombra a los candidatos a las Cortes o Tribunales Supremos es diferente al que finalmente realiza la selección y no existe participación de la sociedad civil, o existe la participación de diversos actores en la selección y designación (sin que intervenga la sociedad civil) se asigna 1 punto.</p> <p>3) Si el órgano que nombra es el mismo que el que realiza la selección final o no existe un procedimiento específico se asigna 0 puntos</p>

Fuente: Elaboración propia.

La tercera variable que se utiliza es la independencia financiera, que implica “el grado de autonomía para diseñar, solicitar y ejercer el presupuesto”.¹⁰² En este sentido, la inclusión a nivel constitucional de un porcentaje específico del presupuesto para la labor jurisdiccional implicaría mayores garantías para la independencia de los jueces; por el contrario dejar a la decisión de actores políticos la facultad de asignar los recursos para la jurisdicción dejará abierta la posibilidad para vulnerar la independencia judicial.

Finalmente, se utiliza un indicador que contribuye a la estabilidad judicial y a la autonomía financiera: la protección del salario de los jueces. Aquí el supuesto es que en la medida en que existan salvaguardas constitucionales para la protección del salario de los jueces se garantiza su

102 Silvia Inclán Oseguera, “Reforma judicial y consolidación democrática en México”, en Fernando Castaños *et. al. El estado actual de la democracia en México*. IIS, UNAM, México, 2007, p. 57.

estabilidad económica y genera menos posibilidades de afectar su independencia debido a prácticas de corrupción o manipulación de los ingresos de un juez en particular. Los siguientes cuadros muestran la operacionalización de los indicadores para medir la independencia financiera.

Cuadro 8. Presupuesto (formal)

Concepto	Independencia judicial estructural
Variable	Independencia financiera
Indicador	Porcentaje del presupuesto asignado al Poder Judicial en la constitución
Asignación de valores	<ol style="list-style-type: none"> 1) Si está contemplado a nivel constitucional un porcentaje específico como presupuesto o éste es decidido únicamente por miembros del Poder Judicial se asignan 2 puntos. 2) Si la Suprema corte o tribunal supremo interviene en la elaboración y/o asignación de su presupuesto junto con otros actores se asigna 1 punto. 3) Si no está contemplado y se deja a la decisión de actores políticos se asignan 0 puntos.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 9. Salario (formal)

Concepto	Independencia judicial estructural
Variable	Independencia financiera
Indicador	Salario de los jueces
Asignación de valores	<ol style="list-style-type: none"> 1) Si existe una norma constitucional que asegure que durante el tiempo del encargo de un juez o magistrado no podrá ser disminuido su salario se asignan 2 puntos. 2) Si no está contemplado se asigna 1 punto. 3) Si se deja a la decisión de actores políticos o de otros miembros del Poder judicial se asignan 0 puntos.

Fuente: Elaboración propia.

Hasta este punto se han establecido aquellos indicadores que servirán para detectar la forma en la que los países objeto de análisis han definido las garantías constitucionales para la protección de la independencia judicial estructural.¹⁰³ Sin embargo, las normas constitucionales por sí mismas no aseguran su aplicación en la práctica, por lo que es necesario establecer indicadores que permitan conocer cómo funcionan estas garantías empíricamente. Para la aproximación empírica de la independencia judicial se

103 Silvia Inclán refiere que “los análisis de independencia judicial formal o estructural han sido criticados por que al estar basados en las protecciones constitucionales sin consideración de su aplicación y respeto, no reflejan la independencia judicial empíricamente”. Véase Silvia Inclán Oseguera, “Reforma judicial... *op. cit.*”, p. 55.

proponen los mismos elementos que en el caso de la independencia estructural, lo que marca la diferencia son los indicadores que se utilizan para conocer cómo operan ciertas prácticas en beneficio o detrimento de la independencia judicial.

El indicador que se utiliza para conocer empíricamente la estabilidad de los jueces es el número de veces en que algún actor político (ejecutivo y legislativo) utilizó su poder para destituir a un juez o a un grupo de jueces. La remoción anticipada al periodo establecido es considerada como una afrenta a la estabilidad judicial y un factor que influye en detrimento de la independencia judicial.

Cuadro 10. Estabilidad en el cargo (*de facto*)

Concepto	Independencia judicial (<i>de facto</i>)
Variable	Estabilidad de los jueces en el cargo
Indicador	Número de veces en que se ha removido a jueces de las cortes supremas por los poderes ejecutivo y legislativo
Asignación de valores	1) Si no se han removido jueces se asignan 2 puntos. 2) Si se han removido en dos ocasiones como máximo se asigna 1 punto. 3) Si se han removido en más de tres ocasiones se asigna 0 puntos.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los procedimientos para la selección de jueces, el indicador empírico que se maneja es la transparencia en el uso de la información sobre los aspectos que determinaron el proceso.¹⁰⁴ El tipo de convocatoria, su publicidad, la difusión de los nombres de los candidatos y la cuestión meritocrática, son sólo algunos de los elementos que se proponen revisar para conocer como impactan estos indicadores sobre la construcción de la independencia judicial. La selección de candidatos basada en decisiones

104 Raúl Zaffaroni afirma que “el concurso público de antecedentes y oposición, es el único procedimiento democrático conocido para seleccionar los candidatos técnicamente más calificados para cualquier función que requiere de un alto grado de profesionalidad”. Eugenio Raúl Zaffaroni, “Dimensión política... *op. cit.*, p. 124.

políticas unilaterales o mediante un proceso oscuro y espurio atentaría en contra de la voluntad del juez y pondría en riesgo la independencia judicial.

Cuadro 11. Procedimientos de selección (de facto)

Concepto	Independencia judicial (<i>de facto</i>)
Variable	Procedimientos de selección de los jueces de las cortes o tribunales supremos
Indicador	Transparencia en la nominación de jueces
Asignación de valores	<ol style="list-style-type: none"> 1) Se hicieron explícitos los nombres de los candidatos, <i>curriculum</i> y se publicitó el procedimiento de designación, se asignan 2 puntos. 2) No se hicieron explícitos los nombres de los candidatos, <i>curriculum</i> o no se publicitó el procedimiento de designación, se asigna 1 punto. 3) Hubo designación política basada en aspectos no meritocráticos, se realizó denuncia o impugnación de los cargos asignados y/o hubo faltas en los procedimientos formales establecidos, se asignan 0 puntos.

Fuente: Elaboración propia.

Para determinar cómo funciona la independencia financiera empíricamente se utilizan como indicadores el aumento o disminución del presupuesto asignado a los órganos encargados de la jurisdicción constitucional, y las modificaciones reales que ha sufrido el salario de jueces. La independencia económica es uno de los elementos que mayor importancia reviste para asegurar que los jueces decidan de forma imparcial, pero también repercute directamente en la calidad de la justicia. En este sentido, la asignación de un porcentaje específico para la labor judicial y una aplicación correcta de los recursos deberá valorarse en relación con las necesidades sociales de acceso a la justicia.

Cuadro 12. Presupuesto (de facto)

Concepto	Independencia judicial (<i>de facto</i>)
Variable	Independencia financiera
Indicador	Aumento real en el presupuesto asignado al Poder Judicial
Asignación de valores	<ol style="list-style-type: none"> 1) Si existe aumento real en el presupuesto del Poder Judicial respecto del año anterior que se analice, se asignan 2 puntos. 2) Si el presupuesto permanece sin cambios, se asigna 1 punto. 3) Si existe disminución del presupuesto, se asignan 0 puntos.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 13. Salario (de facto)

Concepto	Independencia judicial (<i>de facto</i>)
Variable	Independencia financiera
Indicador	Aumento o disminución real del salario de los jueces
Asignación de valores	1) Si existe aumento real en el salario de los jueces de las cortes o tribunales supremos respecto del año anterior que se analice, se asignan 2 puntos. 2) Si su salario permanece sin cambios, se asigna 1 punto. 3) Si existe disminución del salario, se asignan 0 puntos.

Fuente: Elaboración propia.

b. Acceso a la justicia

Uno de los principios básicos que caracterizan al estado democrático de derecho es la igualdad ante la ley. El Poder Judicial debe ser el encargado de asegurar que esta igualdad se cumpla y para ello debe garantizar que las instituciones de impartición de justicia sean accesibles para todos los ciudadanos, sin excepción de ninguna índole (género, raza, posición económica, etc.). El acceso a la justicia implica que toda la sociedad pueda defender sus derechos ante los tribunales sin la necesidad de pagar montos pecuniarios por la tramitación de un juicio o promoción, la gratuidad en la justicia es una condición necesaria para garantizar el libre acceso de toda la sociedad. Además, el derecho a una defensa digna por parte de especialistas y la obligación del Estado de proveer asesoría jurídica gratuita y de calidad para aquellos ciudadanos que no cuentan con los recursos necesarios para solventar el gasto de contratar a un abogado particular es, sin duda, un elemento imprescindible para responder a la exigencia de acceso a la justicia.

Los supuestos para la medición formal del acceso a la justicia son: 1) la gratuidad en la justicia, es decir, la ausencia de montos económicos para tramitar una controversia como condición que asegura la igualdad ante la ley; y, 2) la asesoría y defensa gratuita que permite paliar las desigualdades económicas y sociales, y enfrentar en igualdad de circunstancias a las partes

en conflicto, Los siguientes cuadros contienen los supuestos para la medición estructural del acceso a la justicia.

Cuadro 14. Costo para acceder a la justicia

Concepto	Acceso a la justicia (Formal)
Variable	Costo para acceder a la justicia
Indicador	Existencia obligatoria de tasas impositivas para la tramitación de un asunto judicial
Asignación de valores	<ol style="list-style-type: none"> 1) Si se establece legalmente la obligación de pagar un monto económico para la tramitación de una controversia o promoción o no se contempla a nivel constitucional se asignan 0 puntos. 2) Si no se establece ningún tipo de carga impositiva se asigna 1 punto. 3) Si está estipulado constitucionalmente que la justicia debe ser gratuita o que están prohibidas las tasas o costas judiciales se asignan 2 puntos.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 15. Asesoría y representación jurídica

Concepto	Acceso a la justicia (Formal)
Variable	Asesoría y representación jurídica
Indicador	Obligación del Estado de proporcionar asesoría jurídica gratuita
Asignación de valores	<ol style="list-style-type: none"> 1) Si se contempla constitucionalmente la obligación del Estado de proporcionar defensa legal se asignan 2 puntos. 2) Si se contempla únicamente como derecho de los ciudadanos se asigna 1 punto. 3) Si no existe obligación del Estado y no existe como garantía del ciudadano se asignan 0 puntos.

Fuente: Elaboración propia.

La parte empírica del acceso a la justicia está relacionada con la pregunta ¿quién realmente tiene acceso a los tribunales constitucionales? Esta interrogante incluye una serie de suposiciones y posibilidades para ser abordada. Los alcances de esta investigación hacen inviable tratar de responder a la pregunta planteada, sin embargo, se propone detectar quienes son los usuarios de la justicia constitucional. La asignación de valores está en función de las posibilidades reales que tiene cualquier ciudadano para acceder a este tipo de justicia.

Cuadro 16. Acceso a la justicia constitucional

Concepto	Acceso a la justicia (facto)
Variable	Acceso a la justicia constitucional
Indicador	Porcentaje de ciudadanos que tienen acceso a la justicia constitucional en relación con otros actores.
Asignación de valores	1) Si el porcentaje de ciudadanos que accede a la justicia constitucional es mayor que el resto de actores se asigna 2 puntos. 2) Si el porcentaje de ciudadanos que accede a la justicia constitucional es menor que el resto de actores se asigna 1 punto. 3) Si los ciudadanos no tienen acceso a la justicia constitucional se asignan 0 puntos.

Fuente: Elaboración propia.

Generalmente, el acceso a la justicia constitucional está restringido para determinados medios de control, por ejemplo, las acciones abstractas de inconstitucionalidad suelen limitar el catálogo de sujetos legitimados para su promoción. No obstante, existen medios de control que por sus características están diseñados para que cualquier persona afectada en su esfera jurídica por asuntos relacionados con violaciones a la constitución pueda acceder a la justicia constitucional, por ejemplo el amparo, el *habeas corpus* y el *habeas data*. La condición empírica para determinar si se cumple con la garantía del acceso a la justicia constitucional es la regularidad con la que los ciudadanos utilizan medios de control en los que están legitimados en relación con el acceso de actores políticos, institucionales o grupos de poder.

c. Eficiencia

La eficiencia judicial es la capacidad que tiene la jurisdicción para lograr atender las demandas de justicia que se generan en la sociedad; es la acción que se produce para lograr dirimir las controversias que se presenten de acuerdo a las condiciones establecidas por la ley. El supuesto de un Poder Judicial ineficiente sería que no atiende su actividad con los parámetros de

calidad estipulados constitucionalmente (límite de tiempo, administración de recursos, trámites innecesarios, etc.).

Para los efectos de esta investigación se plantea que deben existir mecanismos regulados constitucionalmente que permitan la división del trabajo dentro del Poder Judicial, es decir, que en la medida en que los jueces únicamente se dediquen a labores jurisdiccionales y se reserve el trabajo administrativo de la justicia a personas especializadas se estará garantizando mayor eficiencia en la impartición de justicia y en la administración de recursos judiciales. Por tal motivo, la medición formal de la eficiencia judicial se determinará por inclusión dentro del marco jurídico constitucional de órganos especializados para la administración de recursos humanos y materiales del Poder Judicial, por ejemplo la existencia de consejos de la judicatura o magistratura encargados en exclusiva de tareas administrativas.

Además, la regulación de límites en los plazos para la tramitación de juicios constitucionales es otro de los indicadores que se utilizan para determinar la eficiencia judicial estructural. Se parte de la idea de que la existencia de límites para la duración de un proceso es indispensable para fomentar la eficiencia en la administración de justicia y proveer al ciudadano de garantías para asegurar que la justicia sea pronta y expedita.

Cuadro 17. División del trabajo

Concepto	Eficiencia (Formal)
Variable	División del trabajo
Indicador	Presencia de órganos encargados de la administración judicial diferentes a los encargados de la función jurisdiccional
Asignación de valores	1) Si existen órganos especializados en asuntos de administración judicial como consejos de la judicatura o magistratura y que no se dediquen a la impartición de justicia se asignan 2 puntos. 2) Si existen órganos encargados de la administración pero con facultades jurisdiccionales se asigna 1 punto. 3) Si no existe división del trabajo administrativo y jurisdiccional contemplado en el ordenamiento jurídico se asignan 0 puntos.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 18. Plazos constitucionales

Concepto	Eficiencia (Formal)
Variable	Límites de tiempo para la tramitación de juicios constitucionales
Indicador	Plazos establecidos constitucionalmente
Asignación de valores	1) Si los plazos están establecidos en el ordenamiento constitucional se asignan 2 puntos. 2) Si existen plazos para la tramitación de asuntos constitucionales pero se encuentran en leyes secundarias se asigna 1 punto. 3) Si no existen plazos se asignan 0 puntos.

Fuente: Elaboración propia.

Evaluar empíricamente la eficiencia de la jurisdicción constitucional implica conocer, por lo menos, dos aspectos específicos: 1) la duración real de los procesos o juicios constitucionales, y; 2) la carga o rezago judicial. En el primer caso se examina si los plazos establecidos constitucionalmente son cumplidos o no, es decir, se registra el plazo que formalmente debe durar cada etapa del procedimiento y se compara con el tiempo que, en promedio, se tarda efectivamente en resolver el asunto. La relación entre ambos plazos determina la eficiencia con que se maneja la justicia constitucional en cada país.

En el segundo caso se mide la eficiencia judicial a partir de la carga de trabajo que resulte de dividir el número de casos ingresados entre el número de casos resueltos en un año determinado. La información sobre el rezago judicial de los tribunales o salas constitucionales se utiliza para medir cómo están funcionando los tribunales. Ambos indicadores proporcionan información útil para conocer el grado de eficiencia de los poderes judiciales analizados. Los siguientes cuadros resumen la propuesta:

Cuadro 19. Duración real de los procesos

Concepto	Eficiencia (<i>Facto</i>)
Variable	Límites de tiempo para la tramitación de juicios constitucionales
Indicador	Duración real de los procesos
Asignación de valores	1) Si el proceso se apega a los tiempos establecidos constitucionalmente asigna 2 puntos. 2) Si el proceso dura más de lo establecido constitucionalmente asigna 0 puntos.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 20. Rezago judicial

Concepto	Eficiencia (<i>Facto</i>)
Variable	Rezago judicial
Indicador	Número de casos ingresados y resueltos en un periodo de un año
Asignación de valores	1) Si el número de casos ingresados supera en menos de un 5 % al número de casos resueltos asigna 2 puntos. 2) Si el número de casos ingresados supera en menos de un 10 % al número de casos resueltos asigna 1 punto. 3) Si el número de casos ingresados supera en más de un 10 % al número de casos resueltos asigna 0 puntos.

Fuente: Elaboración propia.

d. Control de Constitucionalidad

Uno de los aspectos que mayor atención mereció durante el proceso de transformación de los sistemas judiciales en los países de América Latina fue la modificación o regulación del sistema de control de constitucionalidad. La tendencia que se generó fue concentrar la facultad de conocer sobre la constitucionalidad de cualquier asunto en órganos especializados como cortes supremas o tribunales constitucionales.¹⁰⁵

La tendencia hacia la consolidación de sistemas concentrados de control constitucional vino acompañada de la creación de diversos medios de control que reforzaron el poder de los jueces supremos para controlar los actos de los poderes constituidos. En este sentido, se propone que medir el impacto del control constitucional por considerarlo un dispositivo que abona al equilibrio de poderes y a la consolidación de la democracia.

El mecanismo para evaluar estructuralmente el sistema de control constitucional es utilizar algunos supuestos sobre los encargados de la aplicación de la justicia constitucional, sobre los alcances de las sentencias de los medios de control de constitucionalidad y sobre la participación de los

105 Véase Zúñiga U. Francisco, “Jurisdicción constitucional en la perspectiva actual: notas para una comparación en América Latina”, en *Ius et Praxis*, año 4, núm. 2, Universidad de Talca, Chile, 1998, pp. 189-226.

ciudadanos en la promoción de medios de control cuyas sentencias surtan efectos generales.

El primer supuesto se refiere a los encargados de conocer de los asuntos que versan sobre la constitucionalidad de actos, leyes o disposiciones de los poderes constituidos. En este caso se privilegia la concentración de la facultad de revisión constitucional en un órgano que forme parte del Poder Judicial en contraposición con la revisión de constitucionalidad realizada por órganos políticos, por órganos distintos al Poder Judicial y que se coloquen por encima de todos los poderes constituidos o por cualquier tribunal como sucede en el sistema difuso de control constitucional. Esto significa que si el control de constitucionalidad es compartido con otro poder o se reserva a un órgano político y no existe participación del Poder Judicial, se atenta en contra del equilibrio de poderes e impide a la jurisdicción ser un contrapeso real de los abusos de los poderes políticos constituidos (principalmente de los poderes ejecutivo y legislativo).

El siguiente cuadro muestra los supuestos en los que opera el control constitucional como una facultad exclusiva de órganos jurisdiccionales especializados en materia constitucional.

Cuadro 21. Facultades de revisión constitucional

Concepto	Control de Constitucionalidad (Formal)
Variable	Facultades de revisión constitucional exclusiva para cortes y tribunales supremos
Indicador	Órganos que conocen de los medios de control constitucional
Asignación de valores	<p>1) Control de constitucionalidad exclusivo del Poder judicial o concentrado en un tribunal constitucional se asignan 2 puntos.</p> <p>2) Control de constitucionalidad compartido con otras ramas diversas al Poder Judicial, se asigna 1 punto. Existencia de un sistema de control difuso de constitucionalidad, se asigna 1 punto.</p> <p>3) Control de constitucionalidad contemplado por otras ramas que no pertenezcan al Poder Judicial y donde éste no participe, se asigna 0 puntos.</p>

Fuente: Elaboración propia.

El segundo supuesto es que la existencia de medios de control abstracto¹⁰⁶, como la acción de inconstitucionalidad, y la presencia de medios de control cuyas sentencias produzcan efectos generales, son compatibles con los principios democráticos de igualdad ante la ley y protección de las minorías. En contraposición, un sistema constitucional que únicamente estipule medios de control que exijan la existencia de un agravio personal y directo, y cuya sentencia sólo se aplique al caso particular atenta contra los principios democráticos referidos.

Los efectos de la sentencia están íntimamente vinculados con el tipo de medios de control de constitucionalidad que posea cada país. En este caso la existencia de medios de control abstracto generalmente produce resultados con efectos *erga omnes*, mientras que los medios que requieren de un acto de aplicación y afectación a un sujeto particular, como el juicio de amparo, están asociados con sentencias que provocan efectos particulares. Aunque la discusión sobre la legitimidad democrática de los jueces constitucionales en relación con la declaración de inconstitucionalidad de una norma que ha sido aprobada por una mayoría legislativa electa democráticamente repercute negativamente en la valoración sobre las facultades de control abstracto, lo que se privilegia en los supuestos para la asignación de valores es la capacidad de los ciudadanos para participar en la promoción de este tipo de asuntos.

106 “Analizar en abstracto una ley supone descubrir si está viciada de inconstitucionalidad sin que previamente haya agraviado a algún particular”. Suprema Corte de Justicia de la Nación. ¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?, SCJN, 2ª edición, México, 2004, p. 11.

Cuadro 22. Efectos de las sentencias

Concepto	Control de Constitucionalidad (Formal)
Variable	Medios de control de constitucionalidad
Indicador	Efectos de las sentencias
Asignación de valores	Control abstracto y <i>a priori</i> , con medios de control <i>a posteriori</i> que produzcan efectos particulares y <i>erga omnes</i> , se asignan 2 puntos. Control <i>a posteriori</i> con medios de control que produzcan efectos particulares y <i>erga omnes</i> , se asigna 1 punto. Control <i>a posteriori</i> con medios de control que produzcan, únicamente, efectos particulares, se asignan 0 puntos.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, el tercer supuesto es que la inclusión de los ciudadanos como sujetos legitimados en la promoción de acciones judiciales cuyos efectos produzcan resultados generales, es producto de un sistema democrático incluyente y que contribuye a la defensa de los intereses de las minorías, pero que además, contempla mecanismos para la defensa y reclamo efectivo de los derechos. Un sistema de control que restrinja de manera significativa la participación de diversos actores en la promoción de medios abstractos de control contribuye a consolidar la protección de intereses creados y no responde a las demandas para hacer valer de forma efectiva los derechos de las minorías y, en general, de los ciudadanos.

En todos los supuestos que se utilizan para medir el control constitucional se privilegia la protección amplia para todos los individuos, la igualdad ante la ley y la capacidad de los efectos de las decisiones judiciales para garantizar la protección de la constitución de los posibles abusos del poder político.

Cuadro 23. Medios de control de constitucionalidad

Concepto	Control de Constitucionalidad (Formal)
Variable	Facultades de revisión constitucional para las cortes y tribunales supremos
Indicador	Medios de control de constitucionalidad
Asignación de valores	<ol style="list-style-type: none"> 1) Si se incluye la participación civil en la promoción de medios de control que produzcan efectos generales se asignan 2 puntos. 2) Si únicamente se contempla el derecho ciudadano de promover recursos constitucionales que produzcan efectos particulares se asigna 1 punto. 3) Si no existen medios de control de constitucionalidad que permitan la participación ciudadana en la promoción de asuntos constitucionales se asignan 0 puntos.

Fuente: Elaboración propia.

Para la aprehensión empírica del control constitucional se utiliza el número de sentencias emitidas por la máxima autoridad en materia constitucional que declare la inconstitucionalidad de una ley y cuya sentencia produzca efectos *erga omnes*. La ausencia de este tipo de sentencias implicaría la incapacidad de la corte suprema o tribunal constitucional para hacer frente a las decisiones contrarias a la constitución emitidas por los poderes constituidos, atentando contra el equilibrio del poder y anulando el sistema de frenos y contrapesos.

Cuadro 24. Revisión constitucional

Concepto	Control de Constitucionalidad (<i>Facto</i>)
Variable	Revisión constitucional por parte de las cortes y tribunales supremos
Indicador	Número de sentencias que declaren la inconstitucionalidad de una ley con efectos generales
Asignación de valores	<ol style="list-style-type: none"> 1) Si se producen de forma regular durante un periodo determinado se asignan 2 puntos. 2) Si se producen de forma excepcional durante un periodo determinado se asigna 1 punto. 3) Si no existen se asignan 0 puntos.

Fuente: Elaboración propia.

Los datos sobre la frecuencia de las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de una ley con efectos generales y las características de los sujetos proponentes de dichos recursos presentan indicios del activismo de los jueces constitucionales.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN CHILE, COSTA RICA, MÉXICO Y VENEZUELA

1. El contexto histórico

El objetivo de este capítulo es analizar la evolución de la jurisdicción constitucional en Chile, Costa Rica, México y Venezuela, a la luz de su interacción con el poder político. Los elementos que se analizan sistemáticamente para conocer el impacto del régimen sobre la variación del poder de la jurisdicción son: 1) el tipo de control constitucional que se desarrolló en cada país y las causas que le dieron origen; 2) la naturaleza del principal órgano de control y los acontecimientos que posibilitaron su transformación; 3) las relaciones entre el órgano de control y el poder político; 4) el tipo de régimen político; y, 5) la función que asumió la jurisdicción como órgano de control.

La reforma judicial que se expandió en América Latina, como precondition para apuntalar el estado de derecho, presenta características comunes en los cuatro países, sin embargo, los resultados alcanzados y el papel desempeñado por los jueces constitucionales es contrastante. En este sentido, el contexto histórico, la estructura del diseño institucional y la dinámica que se desarrolló entre el poder político y la jurisdicción son los

elementos que se utilizan para explicar las características esenciales de cada caso.¹⁰⁷

La importancia de ubicar las funciones que históricamente ha asumido la jurisdicción constitucional en relación con el poder político radica en precisar cuáles son los mecanismos que intervienen en el proceso de empoderamiento de los órganos encargados del control constitucional, independientemente del tipo de régimen político. Además, el análisis del contexto histórico ofrece una perspectiva detallada sobre las causas que llevan a los jueces constitucionales a asumir determinada función durante los procesos de transición y consolidación del régimen político.

2. La jurisdicción constitucional en Chile

El sistema chileno de control constitucional presenta características orgánicas y funcionales específicas que dificultan su ubicación dentro de los modelos teóricos puros de control constitucional y respecto del lugar que ocupa, el Tribunal Constitucional, en el esquema clásico de división de poderes. En el primer caso, el diseño actual del sistema de control chileno,¹⁰⁸ permite distinguir rasgos característicos de un modelo concentrado cuya característica principal es la existencia de un órgano especializado en materia de control constitucional, papel que ocupa el Tribunal Constitucional; sin embargo, la facultad conferida a la Suprema Corte para resolver el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad y la facultad que tienen las cortes de

107 Carlo Guarnieri y Patrizia Pederzoli, *Los jueces y la política: Poder Judicial y democracia*, Taurus, Madrid, 1999, p. 23.

108 Algunas de las facultades que fueron conferidas a la Suprema Corte en la constitución de 1980 han sido modificadas con las reformas implementadas en 2005.

apelación para proteger derechos fundamentales a través del *Habeas corpus*, parecen configurar un sistema difuso de control.¹⁰⁹

En el segundo caso, el concurso de órganos encargados de la defensa del orden normativo produce confusión respecto de sus facultades y funciones. Empero, cuando se atribuye constitucionalmente a un órgano la capacidad para conocer y decidir en última instancia sobre la constitucionalidad de los actos de los demás poderes, implícitamente se está colocando a dicho órgano en un estatus de superioridad jerárquica que modifica el equilibrio tradicional del poder.¹¹⁰

Esta fórmula se complica cuando existen dos órganos facultados para decidir sobre violaciones a la constitución; por un lado, la Suprema Corte como órgano eminentemente jurisdiccional que se sitúa al mismo nivel que los poderes ejecutivo y legislativo; por otro lado, el Tribunal Constitucional como organismo materialmente jurisdiccional pero formalmente autónomo, que se coloca por encima de los poderes constituidos al decidir sobre la constitucionalidad de sus actos de manera definitiva e inatacable. Estos elementos teóricos, además de permitir la clasificación y definición del sistema de defensa constitucional, plantea la posibilidad que ofrece el sistema de control para incidir en el comportamiento de los actores políticos.

La evolución del sistema de defensa constitucional chileno muestra que durante los primeros años de vida independiente prevaleció un sistema de control constitucional por órgano político, en cuanto que se facultaba al Congreso Nacional para efectuar las adecuaciones normativas

109 Véase Andrés Bordalí Salamanca. *Tribunal Constitucional chileno: ¿Control Jurisdiccional de Supremacía Constitucional?*, en *Revista de derecho*, vol. XII, Chile, 2001, pp. 45-73.

110 “La necesidad de contar con un control constitucional de las leyes y los actos, ha llevado a diversos Estados a crear tribunales constitucionales que ejercen facultades de control sobre todos los demás poderes. De esta manera, aunque a veces no se acepte claramente en la teoría, el tribunal constitucional se sitúa directamente debajo de la constitución, interpretándola y aplicándola en el juicio de los actos de los poderes tradicionales”. Miguel González Compeán y Peter Bauer. *Jurisdicción... op. cit.* p. 241.

correspondientes. La promulgación del pacto constitucional de 1925 modificó nuevamente el sistema de control al depositar, en la Suprema Corte, la facultad para conocer de acciones de inaplicabilidad de una ley contraria a la constitución.¹¹¹ Finalmente, la creación del Tribunal Constitucional en enero de 1971, disuelto por el régimen militar en 1973, restaurado en marzo de 1981 y refundado en agosto de 2005, muestran las distintas etapas que atravesó el sistema de control constitucional chileno.

a. Antecedentes del control constitucional: Chile (1818-1970)

La independencia de Chile, proclamada el 12 de febrero de 1818 marcó el inicio de un periodo de reformas que buscaba organizar al país en su calidad de Estado soberano. El 23 de octubre de 1818 se juró y promulgó la Constitución Provisoria para el Estado de Chile; este documento contempló un catálogo de derechos y un esquema de división de poderes que colocaban al Director Supremo, titular del poder ejecutivo, en una posición privilegiada para nombrar a los miembros del senado y a los titulares del Supremo Tribunal Judicial.

En la constitución de 1818 la facultad de control constitucional se estableció a favor del Director Supremo quien conocía, en última instancia, de las infracciones a la Constitución realizadas por “algún cuerpo o ciudadano”.¹¹² Si bien dentro de las atribuciones del senado se encontraba la responsabilidad de vigilar la observancia de la constitución, la última palabra la tenía el titular del ejecutivo. Es relevante señalar que en este ordenamiento

111 Véase Enrique Navarro Beltrán. *El control de constitucionalidad de las leyes en Chile (1811-2011)*, cuadernos del Tribunal Constitucional, núm. 43, Chile, 2011.

112 Artículo 2 capítulo III, título III de la Constitución Provisoria para el Estado de Chile del 23 de octubre de 1818. Disponible en: www.bcn.cl - Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

había señalamientos explícitos cuyo objetivo era garantizar la independencia de los jueces del Supremo Tribunal Judicial mediante el establecimiento de límites a la autoridad del Director Supremo quien estaba impedido para desconocer la autoridad judicial.¹¹³

Entre 1818 y 1833 se promulgaron tres constituciones que reglamentaron de manera similar la facultad para conocer de las violaciones a la constitución. Así, el 30 de octubre de 1822 se promulgó un nuevo ordenamiento que confirió a una Corte de Representantes, órgano permanente del poder legislativo, la facultad para “cuidar del cumplimiento de la Constitución y de las leyes”.¹¹⁴ Este diseño encomendó a un órgano político la potestad para la defensa de la constitución.

Un año después, en diciembre de 1823, se redactó una nueva constitución en la que se otorgó al Senado Conservador atribuciones para “cuidar de la observancia de las leyes y del exacto desempeño de los funcionarios” y “defender las garantías individuales, con especial responsabilidad”.¹¹⁵ Además, por primera vez, se estableció que dentro de las atribuciones de la Suprema Corte estaba “proteger, hacer cumplir y reclamar a los otros poderes por las garantías individuales y judiciales”.¹¹⁶ Este ordenamiento es el primer antecedente de control mixto de constitucionalidad, al conceder a un órgano político, el senado, y a uno jurisdiccional, la Suprema Corte, la facultad para proteger las garantías individuales, incluso, del abuso de los demás poderes.

La Constitución de 1828 asignó a la Cámara de Diputados la facultad para “conocer a petición de parte, o proposición de alguno de sus miembros,

113 Artículo 1 y 2 capítulo II, título IV de la Constitución Provisoria para el Estado de Chile del 23 de octubre de 1818.

114 Artículo 67 fracción 1ª de la Constitución Política del Estado de Chile del 30 de Octubre de 1822.

115 Artículo 38 fracción 1ª y 5ª de la Constitución Política del Estado de Chile del 29 de diciembre de 1823.

116 Artículo 146 fracción 1ª de la Constitución Política del Estado de Chile del 29 de diciembre de 1823.

sobre las acusaciones contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros, miembros de ambas Cámaras y de la Corte Suprema de justicia, por delitos de traición, malversación de fondos públicos, infracción de la Constitución, y violación de los derechos individuales; declarar si hay lugar a la formación de causa, y en caso de haberlo, formalizar la acusación ante el Senado”.¹¹⁷ Este diseño permitía, a diputados y senadores, decidir si alguno de los poderes constituidos tenía responsabilidad sobre violaciones a la constitución, el resultado era un juicio político donde el senado determinaba sobre la constitucionalidad de los actos del acusado.

La constitución de 1828 trató de ser una síntesis entre las ideas de los liberales y conservadores de la época, sin embargo, no logró consolidarse y terminó por ser reemplazada cinco años después. El nuevo ordenamiento, promulgado el 5 de mayo de 1833, adoptó muchos de los elementos que se habían diseñado en 1828, dentro de ellos el control político de la constitucionalidad reservado al poder legislativo.

Uno de los principales promotores e ideólogos de la constitución de 1833 fue Diego Portales quien compartía ideales conservadores y “sostenía la idea de crear un Ejecutivo fuerte e impersonal, con un Gobierno apoyado bajo el principio de autoridad y el respeto a la ley”.¹¹⁸ Estas ideas se vieron plasmadas en la constitución y en la configuración del régimen político que durante más de cuarenta años adoptó un modelo presidencialista.

La constitución de 1833 creó las bases de la institucionalidad del Estado chileno permitiendo la estabilidad del régimen. A partir de 1871 se presentaron diversas reformas que modificaron el sistema presidencial adoptando un modelo de corte parlamentario. Por su parte el Poder Judicial,

117 Artículo 46 fracción 2ª de la Constitución Política del Estado de Chile del 8 de agosto de 1828.

118 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *La constitución: Historia constitucional de Chile*. Disponible en: <http://www.bcn.cl/ecivica/histcons>

concretamente la Suprema Corte, adoptó una postura conservadora que restringía su actuación a la exacta aplicación de la ley.¹¹⁹ La actitud que asumió la corte coincidía con la doctrina tradicional que veía en los jueces un simple aplicador de la ley al caso concreto, delegando la facultad para interpretar y juzgar la inconstitucionalidad de las leyes a los legisladores.¹²⁰

La postura del Poder Judicial que veía en los legisladores al poder soberano, aunado a la debilidad institucional del presidente de la República que se produjo como consecuencia de múltiples reformas constitucionales (1871, 1873, 1874, 1882 y 1924), empezó a poner en riesgo la estabilidad del régimen. En este contexto, el presidente Arturo Alessandri Palma decide convocar a todas las fuerzas políticas para la redacción de un nuevo pacto constitucional.¹²¹

El congreso constituyente debatió sobre la necesidad de integrar al nuevo ordenamiento un sistema de control constitucional que garantizara la observancia del marco normativo. La principal discusión se generó en relación con dos temas: el primero, hacía referencia a quién debía asumir dicha responsabilidad y, el segundo sobre la naturaleza de los alcances de la declaratoria de inconstitucionalidad (efectos de la sentencia). La sugerencia del constituyente Luis Barros Borgoño fue otorgar la facultad de control a la

119 “En nota dirigida por el Ministro de Justicia a la Corte Suprema, se señala que la misión que le correspondería a la Corte Suprema, tal como a los demás tribunales “*está reducida a la recta aplicación de las leyes a los casos particulares que ocurren en las causas sometidas a sus fallos, sin que sea lícito evadir su cumplimiento, ya porque sean justas o injustas, ya por ser conformes o contrarias a la Constitución*”. Jorge Huneeus citado por Enrique Navarro Beltrán. *El control... op. cit.*, p. 17.

120 “Existe el modelo de *control político parlamentario* de la constitucionalidad de las leyes. Este tipo de control surge con las primeras constituciones francesas en -1799 y 1852- el plantea el principio de la soberanía parlamentaria lo que implica que el propio Parlamento realiza un autocontrol”. Francisco Vega y Francisco Zúñiga. El nuevo recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Teoría y práctica, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, año/vol. 4, núm. 2, Chile, 2006, p. 142.

121 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *La constitución: Historia constitucional de Chile*.

Suprema Corte¹²², en tanto que, por influencia del presidente Alessandri, se acordó limitar la resolución de la Corte para que sólo se pronunciara sobre el caso particular.¹²³

Así, el 18 de setiembre de 1925 se inauguró, por primera vez en la historia del constitucionalismo chileno, un sistema jurisdiccional de control constitucional que permitía a la Suprema Corte declarar inaplicable, con efectos particulares, cualquier precepto legal contrario a la Constitución.¹²⁴ La finalidad fundamental de este medio de control consistía en que cuando alguna ley o precepto fueran cuestionados sobre su constitucionalidad, la corte tendría la facultad para establecer que dicha legislación dejara de aplicarse al caso específico sobre el que versó la queja.

A pesar de que la constitución otorgaba a la corte la facultad para revisar la constitucionalidad de las leyes, ésta adoptó una postura conservadora en cuanto a su aplicación debido a que pensaba que la declaración de inconstitucionalidad devenía en una forma de derogación de la ley por la constitución, tarea que sólo correspondía al legislador.¹²⁵

Tradicionalmente, la Suprema Corte mantuvo una postura de no intervención en asuntos políticos y de no confrontación con los poderes ejecutivo y legislativo. La actitud apolítica y conservadora de la corte se percibía como una fórmula para resguardar la independencia judicial.¹²⁶ La ideología institucional adoptada por la corte se reflejó en su trabajo como

122 “En la subcomisión de reforma constitucional, fue don Luis Barros Borgoño quien planteó *“la conveniencia que habría en establecer en la nueva Constitución algún poder o autoridad que determine si las leyes que en lo sucesivo se dicten, van o no contra los principios constitucionales”*, facultad que estima podría entregarse a la Corte Suprema”. Enrique Navarro Beltrán. *El control... op. cit.*, p. 22.

123 *Ídem*.

124 El artículo 86 inciso 2º de la constitución de 1925 estableció que “La Corte Suprema, en los casos particulares de que conozca o le fueren sometidos en recurso interpuesto en juicio que se siguiere ante otro Tribunal, podrá declarar inaplicable, para ese caso, cualquier precepto legal contrario a la constitución”.

125 Francisco Vega y Francisco Zúñiga. *El nuevo recurso... op. cit.*, p. 145.

126 Véase Lisa Hilbink. *Judges beyond politics in democracy and dictatorship. Lessons from Chile*, Cambridge University Press, 2007.

órgano de control constitucional, así entre 1925 y 1946 del total de los recursos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ingresados al máximo tribunal, el 90 % fue rechazado.¹²⁷

b. Tribunal Constitucional y cambio de régimen político

El sistema de control constitucional conferido a la Suprema Corte sólo permitía, y así lo reiteró a través de la jurisprudencia, el control material o de fondo de las normas que se presumían inconstitucionales, lo que provocó que se alzaran las voces a favor de incluir un medio de control que permitiera la revisión constitucional en cuestiones de forma.¹²⁸

Ante la necesidad de la comunidad política y académica de establecer mecanismos para el control preventivo de la constitucionalidad y la falta de dispositivos para la solución de conflictos entre poderes, en 1964 el entonces presidente Eduardo Frei Montalva presentó una iniciativa de reforma en donde se incluía la creación de un Tribunal Constitucional, este primer proyecto no prospero, sin embargo, antes de terminar su mandato presentó un nuevo paquete de reformas que finalmente fue aprobado en enero de 1970.¹²⁹

La reforma permitió la creación del primer Tribunal Constitucional en América Latina¹³⁰, con atribuciones para conocer, con carácter preventivo, de

127 Enrique Navarro Beltrán. *El control... op. cit.*, p. 27.

128 La Corte señaló “la improcedencia de declarar la inaplicabilidad por vicios relativos a la formación de la ley, afirmando que a la Corte Suprema “no le es permitido entrar a examinar, aprobar o desconocer (...) la forma como los poderes colegisladores han ejercido las facultades que le son propias y exclusivas para concurrir a la formación de las leyes”. De este modo, se razona que los constituyentes “sólo confirieron a la Corte Suprema la facultad de controlar, por la vía del recurso de inaplicabilidad, el contenido o mandato de los preceptos legales”. En suma, no puede dicho tribunal “enjuiciar o revisar el proceso de generación de leyes, que comprende la iniciativa, el financiamiento, el mecanismo de las insistencias, el quórum, el veto, etc.” Corte Suprema, 25.05.62, RDJ 59, Tomo II, sec. 1ª, pp. 149, 154 y 157. Citado en Enrique Navarro Beltrán. *El control... op. cit.*, p. 25.

129 Véase reformas a la constitución de 1925 aprobadas por la Ley Nº 17.284, de fecha 23 de enero de 1970.

130 Si bien antes de la creación del Tribunal Constitucional chileno ya habían existido otros tribunales constitucionales como el de Guatemala, la diferencia es que el tribunal de Chile tenía un carácter permanente

las violaciones a la constitución derivadas del trabajo legislativo. Además, se fortaleció la figura presidencial al concederle al titular del ejecutivo la facultad para presentar de manera exclusiva iniciativas de ley.

Más allá de su contenido, las reformas introducidas en 1970 tenían una intención política definida, se trataba de hacer frente al creciente poder del congreso a través de mecanismos que permitían controlar sus actos. En este sentido, la reforma constitucional introdujo mecanismos para fortalecer a los poderes ejecutivo y judicial en su relación con el congreso.¹³¹

El Tribunal Constitucional quedó instaurado en septiembre de 1971 durante la presidencia de Salvador Allende, y apenas dos años después de haberse instalado fue suprimido mediante el Decreto Ley N° 119, del 5 de noviembre de 1973, por la junta militar que perpetuó el golpe de estado en septiembre de ese año. Durante el poco tiempo que estuvo en funciones el tribunal sólo alcanzó a dictar 17 sentencia; por lo que sus efectos en el sistema político quedaron difuminados.

Entre 1971 y 1973, el Tribunal compartió facultades de control constitucional con la Suprema Corte de Justicia quien conservó el monopolio para conocer las acciones de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, modificando sustancialmente el sistema de control. La discusión sobre los efectos del sistema compartido o mixto, quedó pospuesta por la irrupción del gobierno militar.

Durante la dictadura de Augusto Pinochet se desapareció al Congreso y al Tribunal Constitucional, por su parte la Suprema Corte continuó en

en el diseño institucional, mientras que en el caso del guatemalteco sólo se reunía para resolver un caso concreto y posteriormente se disolvía.

131 El ex Presidente Frei Montalva –quien lideró y consolidó en definitiva el proceso de reforma constitucional de 1970– veía en esta evolución un continuo histórico que nacía en la Constitución de 1925, con la idea de no volver a caer en las prácticas del denominado “periodo parlamentario chileno”. La reforma constitucional de 1970, desde la perspectiva de potenciar el arsenal legislativo del Presidente de la República, buscaba corregir aquellas prácticas posteriores a la Constitución de 1925.

funciones pues no representaba peligro para el nuevo régimen. Los primeros años de la dictadura se caracterizaron por la inestabilidad política y normativa. Sin embargo, una vez que la junta logró controlar la situación política inició, bajo las órdenes de Pinochet, la redacción de una nueva constitución que quedó lista en 1980.

El diseño institucional creado por la junta militar aseguró, a través de diversos mecanismos, su participación en caso de perder el poder una vez iniciado el proceso de democratización. Además de la integración a modo del Tribunal Constitucional y la separación de competencias entre éste y la Suprema Corte en materia de control constitucional, se utilizó el diseño del sistema electoral binominal y la designación de senadores vitalicios para asegurar espacios a los miembros del gobierno militar.¹³²

La dictadura en Chile quedó configurada por una junta militar que funcionaba de manera colegiada, aunque liderada por el general Augusto Pinochet. La junta militar fue una pieza clave de la transformación del régimen político que permitió, por la vía política, la transición a la democracia. La exigencia de reglas para regular el poder entre las fuerzas armadas permitió la creación de un conjunto de instituciones que limitaron la operación y el poder de la dictadura.

Estas reglas impidieron que el gobierno militar modificara, de manera unilateral, los resultados del plebiscito realizado el 08 de octubre 1988 que provocó la transición a la democracia en 1990. Contrariamente a la opinión establecida de que los regímenes autoritarios están por encima de la ley y son estructuralmente incapaces de estar sujetos a limitaciones institucionales, la

132 “La constitución de 1980 fue ideada por sus autores cumpliendo con la finalidad de facilitar al gobierno del general Pinochet e impedir que en un futuro cambio de las mayorías políticas llevara al poder a la disidencia. Se constituyó así un verdadero *cerrojo constitucional*”. Véase Francisco Cumplido Cereceda. Reforma constitucional en Chile, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2000, pp. 317-332.

dictadura en Chile ejemplifica el caso de un régimen autocrático obligado por la constitución de su propia creación.¹³³

En el proceso de transición a la democracia, la jurisdicción constitucional siguió adoptando la actitud conservadora de no intervención en asuntos políticos que la había caracterizado a lo largo de la historia. No fue sino hasta la reforma del 26 de agosto de 2005¹³⁴ cuando se modificó el sistema de control nuevamente, en este caso se logró concentrar de mera definitiva la tarea de revisión judicial de constitucionalidad en favor del Tribunal Constitucional.

La reforma constitucional de 2005 se presentó como la cúspide de la etapa de transición que había iniciado la Concertación de partidos por la democracia¹³⁵ desde antes del plebiscito de 1988 que derrotó a Pinochet. La estrategia iniciada consistía en realizar cambios institucionales que contrarrestaran las barreras y candados puestos por los creadores de la constitución de 1980.

A partir de la reforma de 2005 el sistema de control constitucional chileno se fortaleció al concentrar, de manera exclusiva, en el Tribunal Constitucional la facultad de conocer sobre las violaciones a la constitución. La Suprema Corte se consolidó como un tribunal de casación, quedando fuera de su competencia el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad. La concentración de la facultad de control constitucional permitió asegurar un equilibrio entre los diversos poderes y entre las distintas fuerzas políticas.¹³⁶

133 Robert Barros, *Constitutionalism and Dictatorship: Pinochet, the Junta and the 1980 constitution*, Cambridge University Press, Inglaterra, 2002, pp. 1-9.

134 Ley N° 20.050 que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de 1980.

135 Formada actualmente por el Partido Demócrata Cristiano, el Partido por la Democracia y el Partido Socialista. Véase Francisco Cumplido Cereceda. *Reforma constitucional en Chile*, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2000, pp. 317-332.

136 Andrés Bordalí Salamanca. *Tribunal... op. cit.*, pp. 73.

En síntesis, la jurisdicción constitucional de Chile que históricamente había permanecido al margen del proceso político como consecuencia de la ideología y el diseño institucional, logró fortalecerse una vez reinstaurada la normalidad democrática.

3. Desarrollo del Poder Judicial en Costa Rica

La historia constitucional de Costa Rica permite dividirla en dos etapas: la primera etapa se desarrolló durante el siglo XIX y finalizó en la segunda década del siglo XX. Este periodo se caracterizó por la falta de una definición clara respecto a la forma que debía adoptar el régimen político. Al inicio del periodo los principales conflictos surgieron a raíz de la incorporación de la provincia de Costa Rica al Estado mexicano y a la posibilidad de integrar una federación compuesta por países centroamericanos. La segunda mitad del siglo se distinguió por las constantes irrupciones militares que ofrecieron un panorama de inestabilidad política y jurídica. Durante esta etapa el sistema de control constitucional alcanzó un desarrollo incipiente que ponía énfasis en la responsabilidad de los miembros de los poderes públicos, pero que no atendía contradicciones entre leyes ordinarias y constitucionales. El control por órgano político dominó la escena a lo largo del periodo.

En la segunda etapa Costa Rica logró consolidar uno de los regímenes democráticos más estables y duraderos de América Latina. El sistema de control se fortaleció con la entrada en vigor de la constitución de 1949 que facultó a la Suprema Corte para revisar la constitucionalidad de las leyes y actos de los poderes públicos. El sistema jurisdiccional de control constitucional se perfeccionó con la reforma judicial de 1989 que permitió la creación de la Sala Constitucional de la Suprema Corte.

El diseño institucional que configuró la constitución de 1949 y el contexto de régimen democrático crearon las condiciones para que la jurisdicción constitucional se desempeñara como un actor relevante en el sistema político costarricense. La jurisdicción constitucional gozaba de independencia formal de acuerdo a la constitución y de independencia material producto de la estabilidad del régimen democrático, sin embargo, el sistema jurídico que se arraigó desde principios del siglo XX indujo el predominio del poder legislativo sobre la jurisdicción. En este contexto, la marginalidad de los jueces provocó el desequilibrio del sistema, en donde los actores políticos no permitieron que la jurisdicción constitucional se consolidara como un contrapeso real dentro del sistema.

La reforma constitucional de 1989 empoderó a los jueces constitucionales a partir de diversos mecanismos que garantizaban la independencia judicial estructural. Estos cambios impulsaron a los jueces a asumir un papel más activo en la resolución de asuntos políticamente importantes. Si bien la estabilidad democrática contribuyó a la consolidación de un sistema judicial más independiente, ésta no fue suficiente sino hasta que la cultura jurídica de los jueces y actores políticos logró modificarse.

a. Sistema de control mixto: Costa Rica 1812-1938

Costa Rica inicia formalmente su etapa independiente a partir del 15 de septiembre de 1821, sin embargo, las bases del sistema judicial se remontan a la constitución española de Cádiz de 1812. La primera regulación sobre el control constitucional fue de tipo político encargado a los miembros de las cortes (órgano de naturaleza legislativa) quienes tenían la obligación de

revisar, remediar y hacer efectiva la responsabilidad de los infractores constitucionales.¹³⁷

La importancia de la organización de justicia durante el régimen de transición radica en que a pesar de los cambios en la estructura de gobierno la administración de justicia permaneció regulada por leyes anteriores a la independencia, generando contradicciones entre el nuevo y el antiguo régimen. Este fue el caso del Pacto Social Fundamental Interino conocido también como Pacto de Concordia en el que se estableció la creación de una junta de gobierno provisional con facultades para determinar las competencias de jurisdicción y para hacer que “los jueces constitucionales administren pronta y rectamente justicia conforme a la constitución española y leyes existentes”.¹³⁸

Los primeros ordenamientos constitucionales se limitaron a regular dispositivos para exigir responsabilidad a los funcionarios y órganos públicos que violaran la constitución. El Pacto de Concordia de 1821, el Reglamento del Imperio Mexicano de 1823¹³⁹ y los Estatutos Políticos del mismo año no establecieron ninguna disposición que permitiera a algún órgano revisar la constitucionalidad de las normas.¹⁴⁰

La Constitución de la República Federal de Centroamérica de 22 de noviembre de 1824 fue el primer ordenamiento que estableció expresamente

137 Artículo 372. “Las Cortes en sus primeras sesiones tomarán en consideración las infracciones de la Constitución, que se les hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieren contravenido a ella”. Véase Artículo 372 de la constitución española de Cádiz de 1812.

138 Véase Artículo 41 del Pacto Social Fundamental Interino de 1821.

139 “El 10 de enero de 1822 se le introdujeron reformas al pacto, para disponer que la provincia se anexaba al Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide, que se daba cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 1º del pacto, el cual dispuso que la provincia podría adherirse a cualquier Estado o potencia”. Olmán Arguedas Salazar. La administración de justicia en Costa Rica, en José Ovalle Favela (coord.). *Administración de justicia en Iberoamérica*, IJ-UNAM, México, 1993, p. 16.

140 Jorge Francisco Sáenz Carbonell y Mauricio Masís Pinto. *Historia de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica*, Corte Suprema de Justicia, Editorama, Costa Rica, 2006, p. 351.

facultades de control constitucional conferidas a un órgano político.¹⁴¹ Además reservó un título espacial para regular al Poder Judicial al que facultó para conocer en última instancia sobre casos emanados de la constitución, leyes generales, tratados hechos por la República y conflictos entre órganos. La jerarquía que se le concede a la Corte Suprema para decidir en última instancia sobre violaciones a la constitución es el primer antecedente del sistema concentrado de control de constitucionalidad, empero, la fuerza que tenía el poder político y la marginalidad de la Corte frenaron el desarrollo de este sistema. La constitución de 1824 también estableció límites a la autonomía de los estados para que no transgredieran su esfera de competencia y en caso de que así fuera los encargados de resolver el conflicto podían ser otros dos estados de la federación o el congreso de la república.¹⁴²

En cuanto a la naturaleza del órgano que ejerce el control, la constitución de 1824 diseñó un sistema mixto que confirió a la Suprema Corte, al Congreso y al Senado de la República facultades para la defensa de la constitución. Sin embargo, el predominio que se le otorgó al congreso y al senado no permitieron que la corte realizara en la práctica dicho control y el que ejercieron los órganos políticos fue limitado y ocasional.¹⁴³

El control político se ratificó en la Ley Fundamental del Estado de Costa Rica de 21 de enero de 1825. Este ordenamiento dispuso la existencia de cuatro poderes: ejecutivo, legislativo, judicial y conservador. El poder conservador se diseñó como un órgano de carácter político que se colocó por encima de los tres poderes clásicos. El Consejo, donde residía el Poder

141 El Senado “cuidará de sostener la constitución: velará sobre el cumplimiento de las leyes generales, y sobre la conducta de los funcionarios del gobierno federal”. Artículo 99 de la Constitución de la República Federal de Centroamérica de 22 de noviembre de 1824.

142 Véase artículos 136, 137 y 194 de la Constitución de la República Federal de Centroamérica de 22 de noviembre de 1824.

143 Véase Jorge Francisco Sáenz Carbonell y Mauricio Masís Pinto. *Historia de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica*, Corte Suprema de Justicia, Editorama, Costa Rica, 2006, p. 351.

Conservador, tenía facultades ejecutivas ya que su presidente era también el segundo jefe del Estado, gozaba de atribuciones legislativas al tener el monopolio para sancionar los decretos y leyes del congreso, y se convirtió en depositario del control constitucional al facultarlo para velar por el cumplimiento de la Ley Fundamental y demás leyes del Estado.¹⁴⁴ El ejercicio del Poder Judicial se encargó a una Corte Superior de Justicia electa popularmente, sin facultades de control constitucional pero con atribuciones para conocer sobre asuntos de responsabilidad de funcionarios del Estado.¹⁴⁵

En 1841, las Leyes de Bases y Garantías decretaron la separación de Costa Rica de la Federación Centroamericana y su autor Braulio Carrillo se declaró jefe perpetuo e inamovible. El libelo de 1841 estuvo vigente sólo unos meses hasta que fue anulado por los decretos expedidos en junio y agosto de 1842 por los enemigos de Carrillo. La restauración de la constitución de 1825 no fue completa, pues se estableció en el primer decreto de junio de 1842 que para el funcionamiento del Poder Judicial se debía expedir un nuevo reglamento.¹⁴⁶

El control constitucional fue encargado nuevamente a un órgano político en la Constitución del Estado de Costa Rica del 9 de abril de 1844. Así, se estableció que el Poder Legislativo tenía la facultad para “hacer que se observe puntual y cumplidamente la constitución y leyes del Estado y las de la República, cuidando de que tenga efecto la responsabilidad de los funcionarios”.¹⁴⁷ La constitución de 1847 conservó el control político, pero desapareció el sistema bicameral que se había implantado en 1844.

144 Véase el Capítulo 7º “Del Poder Conservador y sus atribuciones”, artículos 60 al 75 de la Ley Fundamental del Estado de Costa Rica de 21 de enero de 1825.

145 Véase artículos 87 y 92 de la Ley Fundamental del Estado de Costa Rica de 21 de enero de 1825.

146 Véase Olmán Arguedas Salazar. La administración de justicia en Costa Rica, en José Ovalle Favela (coord.). *Administración de justicia en Iberoamérica*, IJ-UNAM, México, 1993, p. 18.

147 Artículo 106 numeral 29 de la Constitución Política del Estado de Costa Rica del 9 de abril de 1844.

La legislación que se aprobó en 1948 conservó la misma fórmula de control legislativo. En las constituciones de 1859 y 1869 la función de revisión constitucional volvió a dividirse entre la Suprema Corte que tenía la facultad para suspender las disposiciones legislativas contrarias a la constitución, y el legislativo quien era el encargado de conocer de las observaciones de la Corte y resolver de manera definitiva.¹⁴⁸

La constitución de 1871 fue uno de los ordenamientos que más tiempo estuvo vigente en Costa Rica, a pesar de los intentos de golpe militar que pretendieron derogarla entre 1917 y 1919. La regulación sobre el control constitucional continuó en la esfera de acción del Congreso constitucional, adoptando un esquema similar al que operó durante la vigencia de la constitución de Cádiz de 1812.

El sistema de control se modificó con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Tribunales de 1887 en la que se instauró un sistema jurisdiccional difuso que obligaba a cualquier juez a no aplicar leyes o decretos contrarios a la constitución.¹⁴⁹ Entre 1887 y 1937 estuvo vigente un sistema híbrido que permitía conocer de leyes y actos inconstitucionales tanto a órganos políticos como jurisdiccionales. La constitución de 1871 otorgó al congreso el papel de defensor de la constitución, mientras que la ley de 1889 envistió de legitimidad a todos los tribunales para conocer de posibles contradicciones entre la ley fundamental y las leyes ordinarias. El modelo difuso se instauró a partir de la promulgación de la Ley de Tribunales que permaneció vigente

148 Véase Hugo Alfonso Muñoz. *El control previo de constitucionalidad*, Sala Constitucional, Costa Rica, p. 6. documento electrónico disponible en: www.poder-judicial.go.cr/salacostitucional/.../Seminaro.../011.pdf

149 Artículo 8 numeral 1 de la Ley Orgánica de Tribunales de 1887 “No podrán los funcionarios del orden judicial: 1º Aplicar leyes, decretos o acuerdos gubernativos que sean contrarios a la Constitución”.

hasta 1937 cuando el Código de Procedimientos Civiles diseñó un sistema concentrado de control constitucional.¹⁵⁰

El papel que asumió la jurisdicción como órgano de control osciló entre el activismo y la cautela. En una primera etapa (1888-1915) el Poder Judicial ejerció la facultad de control constitucional casi de manera exclusiva debido a que el Congreso sólo la utilizó excepcionalmente. La Sala de Casación en uso de sus atribuciones comenzó a resolver asuntos de constitucionalidad desplegando fallos en los que determinó que las normas impugnadas no contravenían preceptos constitucionales como en el caso *Chinchilla contra Ureña* en 1890. Sin embargo, cuando la Sala consideraba que la ley impugnada contravenía disposiciones constitucionales, no dudo en abstenerse de aplicarla como fue el caso *Sibaja* en 1892.¹⁵¹

En la segunda etapa (1915-1937) la jurisdicción encontró serias restricciones que minaron su independencia y la condenaron a la marginalidad. Los poderes ejecutivo y legislativo asumieron un papel más activo con el objetivo de contrapesar el poder de la jurisdicción. En 1909 se presentó el caso *Alvarado y otros contra el Estado*, éste se originó a raíz de un acuerdo del congreso que ordenó realizar un descuento del 10% al salario de jueces y magistrados, éstos apoyados en la Ley Orgánica de Tribunales promovieron un juicio ante la Sala de Apelaciones que decidió a favor del Estado. La norma utilizada por los jueces fue considerada inconstitucional, por lo que se solicitó a la Sala de Casación revisar el asunto, ésta determinó que la norma era constitucional respaldando el criterio de los jueces. La reacción del congreso fue derogar el artículo 38 de la Ley de Tribunales que habían servido a los jueces para impugnar el descuento.

150 Véase Jorge Francisco Sáenz Carbonell y Mauricio Masís Pinto. *Historia de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica*, Corte Suprema de Justicia, Editorama, Costa Rica, 2006, p. 353.

151 Véase Jorge Francisco Sáenz Carbonell y Mauricio Masís Pinto. *Historia... op cit.* pp. 353-354.

Otro precedente importante fue el que se originó a raíz del caso *Alfaro contra Registrador*. En 1915 el presidente Alfredo González Flores expidió un decreto para modificar algunas disposiciones sobre el cobro de impuestos, este hecho motivó la presentación de un juicio ante la Sala de Casación la cual declaró la inconstitucionalidad del decreto. Inmediatamente el poder ejecutivo llamó al congreso a reunirse en sesión extraordinaria para que resolviera en definitiva sobre el tema de constitucionalidad a pesar de la restricción constitucional que sólo facultaba al Congreso para revisar asuntos de esta naturaleza al inicio de las sesiones ordinarias, finalmente el poder legislativo se reunió y determinó que el decreto era constitucional.¹⁵²

Los casos *Alvarado y otros contra el Estado* y *Alfaro contra Registrador* muestran la relación que existió entre la jurisdicción y el poder político en las primeras décadas del siglo XX. La jurisdicción mantuvo cierta independencia del poder político en tanto no existió conflicto de intereses, sin embargo, en los casos políticamente importantes, la fortaleza de los jueces fue puesta a prueba y sus decisiones terminaron por anularse a través de un acto legislativo. Estos acontecimientos dejaron claro el predominio del poder político sobre la jurisdicción, lo que llevó a los jueces a tomar una actitud restrictiva en materia de control constitucional.

En los años siguientes se presentaron varios casos en los que se solicitó revisar la constitucionalidad de decretos del presidente González Flores, en todos ellos la Sala de Casación adoptó el precedente de 1915 y argumentó que el congreso ya había decidido, negando en todos los casos la posibilidad para que se pronunciara sobre la constitucionalidad de los decretos emitidos.¹⁵³

152 Véase Jorge Francisco Sáenz Carbonell y Mauricio Masís Pinto. *Historia... op cit.* p. 354.

153 Los casos en los que la jurisdicción decidió no declarar la inconstitucionalidad de un decreto presidencial fueron *Mainieri Mainieri* en 1916 y *Buschmann contra Quesada* en 1918. Véase Jorge Francisco Sáenz

El 27 de enero 1917, Federico Tinoco Granados perpetuó un golpe de estado que derrocó al gobierno de Alfredo González Flores. Una vez en el poder Granados se declaró jefe provisorio de la República y convocó a una Asamblea Constituyente que expidió una nueva constitución en julio de ese año. La constitución recogió los postulados de la Ley Orgánica de Tribunales y consolidó el sistema difuso. Además concedió facultades legislativas a la Corte Suprema y la facultó para decidir en última instancia sobre las controversias que se suscitaban entre el ejecutivo y el legislativo respecto de la constitucionalidad de las leyes. La estabilidad económica de los miembros del Poder Judicial quedó asegurada al establecer que los salarios de jueces y magistrados no podrían ser disminuidos.¹⁵⁴ A pesar de los cambios constitucionales la Corte Suprema no modificó su papel de autorestricción para evitar entrar en conflicto con los poderes públicos.

El régimen de Tinoco se caracterizó por la represión de grupos disidentes y por el manejo inadecuado de las finanzas públicas. A principios de 1919 se desataron varios conflictos armados que pretendían derrocar al régimen, los primeros levantamientos fueron reprimidos y sus líderes asesinados, sin embargo, las revueltas obligaron al presidente Tinoco a renunciar en agosto de 1919. Durante el gobierno provisorio de Francisco Aguilar Barquero se restauró la constitución de 1871, se declararon nulas todas las leyes expedidas durante el gobierno de Tinoco y se recuperó la estabilidad política.¹⁵⁵

El sistema de control constitucional volvió a modificarse en 1938 con la entrada en vigor de un nuevo apartado del Código de Procedimientos Civiles

Carbonell y Mauricio Masís Pinto. *Historia de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica*, Corte Suprema de Justicia, Editorama, Costa Rica, 2006, p. 354.

154 Véase artículos 79, 84 y 113 de la Constitución Política de Costa Rica del 8 de junio de 1917.

155 Véase Jorge Francisco Sáenz Carbonell y Mauricio Masís Pinto. *Historia de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica*, Corte Suprema de Justicia, Editorama, Costa Rica, 2006, pp. 357-359.

que concedió al pleno de la Corte Suprema la facultad para declarar, de manera exclusiva, la inconstitucionalidad de leyes, acuerdos, decretos o resoluciones gubernativas. Las sentencias del pleno debían ser aprobadas por dos tercios de los magistrados de la Sala Plena de la Corte y sus efectos tenían carácter general, es decir, la norma declarada inconstitucional debía desaparecer de la legislación. La modificación del Código de Procedimientos terminó con el sistema difuso e instauró un sistema concentrado de control constitucional, no obstante, al continuar vigente la constitución de 1871 el sistema mixto que permitía el control político y el jurisdiccional siguió operando hasta la promulgación de la constitución de 1949.¹⁵⁶

b. El sistema concentrado: De la marginalidad al activismo judicial

El régimen político que se configuró en Costa Rica a partir de la constitución de 1949 fue producto del movimiento armado que se suscitó en marzo de 1948 a raíz de la polarización que desencadenó la anulación de la elección presidencial de enero de ese año. La guerra civil del 48 permitió la integración de la Junta Fundadora de la Segunda República encabezada por José Figueres Ferrer, que sería la encargada de realizar el nuevo diseño institucional.

Los pactos políticos entre José Figueres y Otilio Ulate, presunto ganador de la elección de enero de 1948, permitieron refundar el Estado sin la necesidad de prolongar el conflicto armado. Así, el 7 de noviembre de 1949 la Junta Fundadora en calidad de poder constituyente decretó la entrada en vigor de la Constitución Política de la República de Costa Rica. Las intensas negociaciones entre las fuerzas políticas dominantes permitieron apuntalar el

¹⁵⁶ Véase Jorge Francisco Sáenz Carbonell y Mauricio Masís Pinto. *Historia de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica*, Corte Suprema de Justicia, Editorama, Costa Rica, 2006, p. 357.

régimen político democrático a partir del establecimiento de reglas que lograron establecer un sistema de partidos que benefició a los principales grupos político de la época: los demócratas o liberacionistas y los republicanos o calderonistas.¹⁵⁷

La constitución de 1949 terminó con el modelo mixto que permitía la concurrencia de los órganos legislativos y jurisdiccionales para la defensa del orden constitucional. Así, logró consolidarse a la Suprema Corte de Justicia como el máximo intérprete y protector de la constitución. Empero, los cambios experimentados no lograron modificar la actitud que históricamente habían asumido los jueces de no cuestionar las decisiones de los órganos popularmente electos.¹⁵⁸

En los primeros veinte años de instaurado el sistema concentrado de control constitucional, la Corte únicamente declaró en siete ocasiones la inconstitucionalidad de una norma impugnada y en más de setenta casos decidió que las normas eran constitucionales o, simplemente, acordó no conocer del asunto.¹⁵⁹ El caso costarricense demuestra que la jurisdicción constitucional puede asumir un papel pasivo a pesar de contar con todos los elementos necesarios para salvaguardar su independencia de las injerencias de los miembros del poder político.

El papel marginal de la justicia constitucional comenzó a modificarse a partir de la reforma a los artículos 10, 48, 105 y 128 de la Constitución Política que creó una Sala IV especializada en asuntos constitucionales dentro

157 Para una mayor comprensión del sistema electoral y de partidos que se configuró entre 1958 y 1998 véase Fernando F. Sánchez C. Sistema electoral y partidos políticos: incentivos hacia el bipartidismo en Costa Rica, Anuario de Estudios Centroamericanos, año/vol. 27, Núm. 001, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, 2001, pp. 133-168.

158 Véase Juan Carlos Rodríguez Cordero, Bruce M. Wilson y Roger Handberg. “A mayores previsiones... resultados imprevistos: reforma judicial en América Latina indicios sobre Costa Rica”, en *América Latina Hoy*, año/vol. 39, Universidad de Salamanca, España, abril de 2005, p. 107.

159 Véase Jorge Francisco Sáenz Carbonell y Mauricio Masís Pinto. *Historia de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica*, Corte Suprema de Justicia, Editorama, Costa Rica, 2006, p. 358.

de la estructura orgánica de la Suprema Corte de Justicia.¹⁶⁰ La Sala IV o Sala Constitucional fue facultada para: 1) declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público; 2) dirimir conflictos de competencias; 3) conocer de consultas sobre reformas constitucionales, convenios o tratados internacionales; 4) conocer de los recursos de *hábeas corpus* y amparo, y; 5) resolver de los vetos que realizara el ejecutivo argumentando la inconstitucionalidad de la ley aprobada por el congreso.¹⁶¹

A partir de la reforma de 1989 el papel de la jurisdicción se modificó debido al incremento de asuntos que se registraron en la Sala Constitucional. Entre 1938 año en que se instaura el sistema concentrado de control constitucional y 1989 cuando se crea la Sala IV, la Corte tramitó 247 casos de inconstitucionalidad mientras que en los dos años tres meses posteriores a las reformas se atendieron 750 casos de inconstitucionalidad.¹⁶² Sin duda, los datos permiten observar la importancia que adquirió la jurisdicción constitucional entre los diversos actores del sistema político quienes retomaron la confianza de que la Suprema Corte dejaría a un lado su papel de actor secundario y se consolidaría como un verdadero contrapeso del poder político.

En su nuevo papel la Sala IV tuvo que enfrentar uno de los asuntos más polémicos y con mayores repercusiones para el régimen político costarricense: el caso de la reelección presidencial. El artículo 132 de la constitución de 1949 estableció la prohibición para ocupar el cargo de Presidente a aquellos que

160 Véase Ley número 7128 del 18 de agosto de 1989.

161 Véase artículos 10, 48 y 128 de la Constitución Política de Costa Rica de 1949 con las reformas introducidas por la ley número 7128 del 18 de agosto de 1989.

162 Véase Juan Carlos Rodríguez Cordero, Bruce M. Wilson y Roger Handberg. "A mayores previsiones... resultados imprevistos: reforma judicial en América Latina indicios sobre Costa Rica", en *América Latina Hoy*, año/vol. 39, Universidad de Salamanca, España, abril de 2005, pp. 107-108.

hubiesen “servido a la Presidencia en cualquier lapso dentro de los ocho años anteriores al período para cuyo ejercicio se verificare la elección”,¹⁶³ es decir, la reelección consecutiva estaba prohibida. Sin embargo, el texto original del artículo 132 fue reformado el 11 de julio de 1969, quitando definitivamente la posibilidad para la reelección al establecer que quien hubiera ejercido la presidencia “durante cualquier lapso” quedaba imposibilitado para ser presidente.¹⁶⁴

El debate de la reelección fue introducido nuevamente a la agenda política por influencia de Oscar Arias Sánchez quien ya había ocupado la presidencia en el periodo 1986-1990. Éste, a través de algunos diputados del Partido de Liberación Nacional, logró promover dos propuestas de reforma al artículo 132 que pretendían derogar la disposición de 1969.¹⁶⁵

La poca aceptación que logró el tema de la reelección en la Asamblea Legislativa y el procedimiento agravado para la reforma constitucional¹⁶⁶ condujeron al ex presidente Oscar Arias a tomar un atajo y trasladar el asunto de la arena política al ámbito jurisdiccional, a pesar de las declaraciones que había hecho en relación con lo antidemocrático que resultaría llevar el asunto a la Sala Constitucional.¹⁶⁷

El cálculo político de Oscar Arias lo orilló a plantear dos recursos de inconstitucionalidad ante la Sala IV en febrero del 2000, pues sabía que no existía suficiente apoyo en la Asamblea, incluso de su propio partido, para

163 Véase el texto original del artículo 132 de la Constitución Política de Costa Rica de 1949.

164 Véase el artículo 132 con la reforma hecha por la Ley número 4349 del 11 de julio de 1969.

165 Véase Elena Martínez-Barahona. *Las Cortes Supremas como mecanismo de distribución de poder: El caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua*, Revista de Ciencia Política, vol. 30, núm. 3, Chile, 2010, pp. 723-750.

166 Véase los artículos 195 y 196 de la Constitución Política de Costa Rica de 1949.

167 “La Sala Constitucional no tiene nada que ver con esto. Sería burlar a 57 diputados si uno esquiva el debate en el Parlamento. Sería una actitud antidemocrática tocar las puertas del Poder Judicial” (Declaraciones de Óscar Arias a La Nación, diciembre 2, 1999). Citado en Elena Martínez-Barahona. *Las Cortes Supremas como mecanismo de distribución de poder: El caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua*, Revista de Ciencia Política, vol. 30, núm. 3, Chile, 2010, p. 730.

sostener el tema de la reelección.¹⁶⁸ A diferencia del panorama adverso de la Asamblea, en el ámbito jurisdiccional el ex presidente pensaba que podía contar con el apoyo de cuatro de los siete magistrados de la Sala Constitucional. La resolución sobre la inconstitucionalidad del artículo 132 se centró únicamente en cuestiones de forma, a pesar de que en el primero de los recursos se argumentó que la reelección debía tomarse como un derecho fundamental. La Sala Constitucional rechazó (4 votos en contra, 3 votos a favor) los recursos por considerar que “el error procedimental en la enmienda constitucional alegado, no era un argumento suficiente como para remover dicha enmienda de la Constitución”.¹⁶⁹

En el año 2003 el panorama había cambiado tanto en la composición de la Asamblea como en la estructura de la Sala Constitucional. La relación de fuerzas al interior de la Asamblea se modificó y el Partido Liberación Nacional se posicionó como una coalición ascendente. La Sala IV también experimentó cambios en su composición, la presidencia de ésta pasó del magistrado Luis Paulino Mora al magistrado Luis Fernando Solano, el primero había votado en contra en los dos recursos interpuestos por Oscar Arias, mientras que el segundo emitió su voto a favor de la reelección. Además dos de los cuatro magistrados que votaron en contra ya no formaba

168 “El 10 de febrero de 2000, sea, al día siguiente en que se interpuso la acción de inconstitucionalidad se dio a conocer una carta fechada 6 de diciembre de 1999, firmada por los diputados del PLN, quienes se opusieron a tramitar la reforma constitucional, con lo que, prácticamente, se enterraron las pretensiones de Arias para que se aprobara la reelección. Consideran los firmantes que la *Constitución Política* no debía modificarse: “con base en situaciones jurídicas coyunturales o en atención a aspiraciones personales”. Celín Arce Gómez. *El abuso Interpretativo de la Sala Constitucional*, Universidad Estatal a Distancia San José, Costa Rica, 2008, p. 100.

169 Resolución 2000-7818 de la Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia. Véase Elena Martínez-Barahona. *Las Cortes Supremas como mecanismo de distribución de poder: El caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua*, Revista de Ciencia Política, vol. 30, núm. 3, Chile, 2010, p. 730.

parte de la Corte y en su lugar se habían elegido a dos personajes afines a la propuesta del ex presidente.¹⁷⁰

El nuevo contexto permitió que se presentara otro recurso que, finalmente sería aprobado por la Sala, decretando la inconstitucionalidad de la reforma del artículo 132 de 1969, dejando el texto de dicho artículo tal como fue redactado por el constituyente de 1949. Las consecuencias del fallo de la Sala Constitucional se vieron reflejadas en 2006 cuando fue reelecto Oscar Arias como presidente de Costa Rica (2006-2010).

La importancia que adquirió la corte, incluso en asuntos políticamente importantes, muestra el aumento en el poder de la jurisdicción. No obstante, el impacto claro que tuvo la resolución de la Corte sobre el régimen político puede interpretarse desde dos perspectivas. La primera que pone de manifiesto la independencia judicial y su impacto positivo en el equilibrio del poder; y, la segunda interpretación que implica considerar la fragmentación política de los miembros de la Corte y, por tanto, su parcialidad en asuntos de trascendencia política, además de los efectos que ocasiona sobre la responsabilidad política y rendición de cuentas, el trasladar un asunto que debía resolverse en el ámbito político a la arena jurisdiccional.

4. Antecedentes de la jurisdicción constitucional en México

En México, los arreglos institucionales que regularon el control constitucional asignaron esta facultad a órganos políticos y jurisdiccionales, generando que la relación entre las instituciones encargadas de la defensa de la constitución y

170 Véase Elena Martínez-Barahona. *Las Cortes Supremas como mecanismo de distribución de poder: El caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua*, Revista de Ciencia Política, vol. 30, núm. 3, Chile, 2010, pp. 736-740.

el poder político experimentara etapas de conflicto que trascendieron el ámbito estrictamente jurídico, posicionando al órgano encargado de la revisión constitucional como un actor político relevante.

La inestabilidad política y normativa que se experimentó durante el siglo XIX condicionó la relación entre poderes a través de diseños institucionales que limitaban el ejercicio del poder. La búsqueda de un esquema adecuado para la defensa de la constitución llevó a los constituyentes a importar modelos extranjeros y a innovar respecto de los órganos e instrumentos encargados del control constitucional.

La experiencia histórica de las relaciones político-institucionales de México durante los siglos XIX y XX permite explicar el impacto que generó el diseño institucional sobre el régimen político y la importancia que asumió el sistema de control constitucional en la (in)estabilidad del régimen. En términos generales, durante la mayor parte del siglo XIX, los órganos encargados del control constitucional asumieron un papel proactivo y de confrontación del poder político, mientras que durante el siglo XX se dio un proceso de despolitización de la jurisdicción que redundó en un papel reactivo hasta la reforma del 31 de diciembre de 1994.

a. La defensa de la constitución en el siglo XIX

El primer antecedente del control jurisdiccional de constitucionalidad se encuentra en la constitución del 4 de octubre de 1824, donde se confiere a la SCJN la facultad para conocer sobre las infracciones a la constitución y leyes generales.¹⁷¹ Además, este ordenamiento facultó a la Corte para resolver sobre

171 Véase el artículo 137 fracción V numeral sexto de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824.

las imputaciones de responsabilidad atribuidas al presidente y vicepresidente de la República, gobernadores y secretarios del despacho.¹⁷²

El constituyente de 1824 diseñó una Suprema Corte¹⁷³ fuerte, dotada de facultades que le permitían ser contrapeso del poder político. La estructura institucional que reguló la relación entre poderes permitió equilibrar la fuerza de la Corte mediante tres mecanismos: 1) la posibilidad de conocer sobre infracciones a la constitución y sobre la responsabilidad de los servidores públicos de más alto nivel; 2) la cláusula de inamovilidad de los ministros de la Corte; y, 3) la forma de nombramiento de los ministros que restringía la participación del ejecutivo y del legislativo, y otorgaba a las legislaturas locales poder para nombrar a los miembros de la Corte.

Desde el punto de vista formal, el andamiaje institucional prefiguraba una relación de fortaleza del máximo órgano jurisdiccional respecto del poder político. No obstante, la falta de regulación secundaria sobre las facultades conferidas al máximo tribunal y el contexto político en que operó terminaron por anular el poder formal de la Corte.

Uno de los casos más significativos de enfrentamiento entre poderes se originó luego de que los ministros que integraban la primera sala fueran acusados por el Congreso del Estado de México de emitir fallos con una interpretación incorrecta de la constitución. La acusación terminó con la destitución de los ministros originando un enfrentamiento entre el legislativo y

172 Véase Miguel González Compeán y Peter Bauer, *Jurisdicción y democracia: Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, Cal y arena, México, 2002, pp. 43-49.

173 La primera Suprema Corte de México quedó constituida el 15 de marzo de 1825, luego de que el entonces presidente Guadalupe Victoria tomara protesta a los ministros electos por las legislaturas de los estados y ratificados por el Congreso de la Unión. Los ministros que conformaron la primera generación de la Corte fueron: “Miguel Domínguez (el corregidor de Querétaro), José Ysidro Yáñez, Manuel de la Peña y Peña, Juan José Flores Alatorre, Pedro Vélez, Juan Gómez Navarrete, Juan Ignacio Godoy, Francisco Antonio Terrazo, José Joaquín Avilés Quiroz, Antonio Méndez y Juan Raz y Guzmán. Resultando como presidente el primero y como vicepresidente el señor Godoy”. José Luis Soberanes Fernández, *El Poder Judicial Federal en el siglo XIX*, segunda edición, UNAM, México, 1992, p. 52.

el ejecutivo, quienes sostenían posturas encontradas respecto de la destitución de los ministros de la Corte.¹⁷⁴

El primer intento por conceder a la jurisdicción la potestad para la defensa de la constitución se interrumpió con la promulgación de las siete leyes constitucionales de 1836. El nuevo ordenamiento otorgó a la Suprema Corte facultades legislativas en materia judicial y amplió el catálogo de funcionarios sujetos a juicio de responsabilidad. Empero, la facultad para conocer sobre asuntos de constitucionalidad fue sustraída de las atribuciones de la Corte y concedida a un órgano político, el Supremo Poder Conservador.¹⁷⁵

En este contexto, la facultad para declarar la nulidad de leyes, decretos o actos contrarios a la constitución quedó en manos de un órgano político que se colocó por encima de los tres poderes clásicos al concederle atribuciones para declarar la nulidad de los actos del poder ejecutivo, de la Suprema Corte de Justicia y poder de negar la sanción de las reformas constitucionales hechas por el congreso.¹⁷⁶ Además de estas facultades el Supremo Poder Conservador¹⁷⁷ podía declarar la incapacidad del presidente de la República y suspender las sesiones del congreso hasta por dos meses.¹⁷⁸ En síntesis, la relación que se estableció entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial respecto del Supremo Poder Conservador fue asimétrica y provocó diversas reacciones en su contra.

174 Véase Miguel González Compeán y Peter Bauer. *Jurisdicción... op. cit.*, pp. 45-47.

175 Alfonso Noriega Cantú señala que el Supremo Poder Conservador “tiene el mérito especial de haber sido la primera institución jurídico-política que existió en nuestro Derecho Público, que tuvo la misión específica de proteger la pureza de la constitución”. Alfonso Noriega Cantú. *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*. III-UNAM, México, 1972.

176 Artículo 12 de la segunda ley constitucional de 1936. Véase Tena Ramírez. *Leyes fundamentales de México*, Porrúa, 15ª edición, México, 1989, pp. 213 y 214.

177 El Supremo Poder Conservador, primer órgano político de control constitucional, se integró por Justo Corro, Rafael Mangino, José Ignacio Espinosa, Melchor Múzquiz y Francisco Manuel Sánchez de Tagle. Véase Alfonso Noriega Cantú. *El pensamiento... op. cit.*

178 Miguel González Compeán y Peter Bauer. *Jurisdicción... op. cit.*, p. 53.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 12 de junio de 1843 sustituyeron a las siete leyes de 1836, cambiando sustantivamente el diseño institucional. El nuevo ordenamiento presentó avances y retrocesos: por un lado, terminó con la vigencia del Supremo Poder Conservador y amplió el catálogo de garantías individuales; por otro lado, fortaleció el gobierno central y configuró una presidencia fuerte.¹⁷⁹

La Suprema Corte continuó siendo el tribunal central de casación de última instancia siguiendo con el diseño establecido por las siete leyes de 1836, es decir, que únicamente se le atribuyeron facultades para conocer asuntos de legalidad, dejando fuera de su competencia el control constitucional. Las Bases Orgánicas terminaron con la defensa de la constitución realizada por un órgano político, sin embargo, no sustituyeron al Supremo Poder Conservador por otro órgano, político o jurisdiccional, de control constitucional.¹⁸⁰

Los años que siguieron a la promulgación de las Bases Orgánicas de 1843 fueron de profunda inestabilidad y conflicto entre las diversas fuerzas políticas que luchaban por mantener el poder.¹⁸¹ La falta de instrumentos de defensa de la constitución y la concentración del poder a favor del ejecutivo hicieron que la jurisdicción adoptara un papel secundario.

Las primeras constituciones no reflejaban una idea clara sobre los mecanismos que debían adoptarse para la defensa de la constitución. La fórmula más estructurada se diseñó en el ordenamiento centralista de 1836,

179 Véase Jorge Sayeg Helú. *El constitucionalismo social mexicano: La integración constitucional de México (1808-1988)*, 2ª edición, FCE, México, 1991, pp. 213-215.

180 Véase Miguel González Compeán y Peter Bauer. *Jurisdicción... op. cit.*, p. 56.

181 “Lejos de aquietar los ánimos desbordados de los mexicanos, el antiigualitarismo que preconizaban las recién expedidas Bases Orgánicas no hizo sino agudizar más aún la inestabilidad que nos consumía. A partir de la promulgación de éstas los ya muy corrientes planes y golpes políticos habrían de sucederse con mayor frecuencia todavía, manteniendo en un estado de absoluto desequilibrio la vida económica, política y social del pueblo mexicano”. Jorge Sayeg Helú. *El constitucionalismo... op. cit.*, p. 216.

que concedía tal facultad a un órgano político que terminó por destruir el equilibrio de poderes consagrado en la constitución federal de 1824.

El control constitucional consagrado a un órgano jurisdiccional fue reincorporado en el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847 gracias al voto particular de Mariano Otero quien propuso modificaciones sustanciales al texto original de 1824 que cobró vigencia luego del pronunciamiento, en la Ciudadela, del general Mariano Salas quien ocupaba interinamente la presidencia de la República.¹⁸²

El voto particular de Otero modificó sustancialmente el sistema de control constitucional al incorporar el juicio de amparo como mecanismo para la defensa de los derechos individuales consagrados en la constitución. El amparo como medio de control del poder político fue incorporado a nivel constitucional gracias a la decidida participación de Mariano Otero durante el proceso constituyente de 1847, sin embargo, el control jurisdiccional de constitucionalidad y el juicio de amparo se atribuyen a la influencia de Manuel Crescencio Rejón quien incorporó, en la constitución de Yucatán de 1840, un catálogo de derechos fundamentales y un sistema de control constitucional encomendado a la Suprema Corte de Justicia, donde el instrumento fundamental de protección constitucional fue el juicio de amparo.¹⁸³ Sin duda, la participación de Mariano Otero y Manuel Crescencio Rejón en la

182 El pronunciamiento del General Mariano Salas, en la ciudadela, pedía la creación de un nuevo Congreso constituyente de acuerdo a las bases establecidas por la constitución federal de 1824. En ese mismo acto se pedía el regreso a la presidencia del general Antonio López de Santa Anna quien mediante el decreto del 28 de agosto de 1846 establecía que: “Artículo 1º Mientras se publica la nueva constitución regirá la de 1824, en todo lo que no juzgue con la ejecución del plan proclamado en la ciudadela de esta capital el día 4 del presente mes y lo permita la excéntrica posición de la república”. Cfr. Jorge Sayeg Helú. *El constitucionalismo... op. cit.*, p. 218-219. y Felipe Tena Ramírez. *Leyes fundamentales... op. cit.*, p. 439.

183 Véase Héctor Fix-Zamudio. Ensayos sobre el derecho de amparo, Porrúa, México, 1999, p. 483. Y Miguel González Compeán y Peter Bauer. *Jurisdicción y democracia: Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, Cal y arena, México, 2002, p. 59.

construcción del sistema de justicia constitucional es de las aportaciones más importantes del constitucionalismo mexicano.

El Acta de Reformas añadió elementos sustantivos para la defensa de la constitución y otorgó un papel fundamental a la Suprema Corte de Justicia, no obstante, el sistema de control constitucional permitía la participación de actores políticos cuando se impugnaba la inconstitucionalidad de una ley con efectos generales, mientras que sólo facultaba a la jurisdicción federal para conocer del juicio de amparo cuya sentencia únicamente tenía efectos particulares.

En este sentido, de acuerdo con la naturaleza del órgano que ejerce el control, se instauró un sistema mixto de defensa de la constitución que, por un lado, facultaba al congreso y a las legislaturas de los estados para conocer de las leyes generales que violaran la constitución (control político)¹⁸⁴ y, por otro lado, facultaba a los tribunales federales para conocer del juicio de garantías (control jurisdiccional difuso)¹⁸⁵.

Otro de los instrumentos que favoreció la creación del sistema de control constitucional fue la regulación de un procedimiento agravado para la reforma constitucional. Así, el diseño del Acta Constitutiva de 1847 optó por

184 La intervención de órganos políticos en la defensa de la constitución se consagró en los artículos 22 y 23 del Acta Constitutiva y de Reformas. Artículo 22. “Toda ley de los Estados que ataque la Constitución ó las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de senadores”. Artículo 23. “Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuere reclamada como anti-constitucional, ó por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, ó por diez diputados, ó seis senadores, ó tres Legislaturas, la suprema corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al ecsámen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán á la suprema corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las Legislaturas” (sic.).

185 El artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 consagró, por primera vez en México, un sistema de control jurisdiccional difuso, emulando la fórmula norteamericana, no obstante la facultad para conocer del juicio de amparo se reservó para los tribunales federales. Artículo 25. “Los tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales á impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare”. (sic.)

la rigidez de las normas que habían sido promulgadas, al establecer que para modificar el Acta o la constitución se requería una mayoría calificada en ambas cámaras del congreso o una mayoría simple de dos congresos distintos e inmediatos, además, si alguna de las reformas intentaba limitar la extensión de los poderes de los estados se requeriría de la aprobación de la mayoría de las legislaturas.¹⁸⁶

Los años posteriores a la promulgación del Acta de reformas se caracterizaron por la inestabilidad política producto de los conflictos internos entre conservadores y liberales, además de la invasión de Estados Unidos al territorio nacional. Estos acontecimientos de convulsión política impactaron en el desempeño del máximo tribunal el cual tuvo que cambiar su residencia al estado de Querétaro tras la toma de la ciudad de México por las fuerzas norteamericanas.¹⁸⁷ El conflicto con Estados Unidos provocó la renuncia de Santa Anna a la presidencia de la República, quedando ésta en manos de Manuel de la Peña quien ocupaba la presidencia de la Corte. Una vez terminado el conflicto con los norteamericanos, la Suprema Corte regresó a la ciudad de México y situó su residencia en palacio nacional.

En el ámbito interno la situación política y económica continuaba siendo conflictiva debido a las pugnas entre liberales y conservadores. En octubre de 1852 un grupo de conservadores radicales expidieron el Plan del Hospicio en el que desconocían al presidente Mariano Arista, se convocaba a

186 Véase el artículo 28 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

187 “Corrían los años de 1846-1848 y con motivo de la invasión norteamericana a México hubo la necesidad de trasladar los Poderes de la Unión a esta insigne ciudad, razón por la cual la Suprema Corte tuvo asiento en la llamada Casa de la Peña y Peña, ubicada en la tercera calle de San Antonio, hoy Hidalgo, número 29. Una vez terminada la invasión y firmado el Tratado de Guadalupe, y por supuesto, habiéndose logrado la paz, nuestro máximo Tribunal volvió a residir en la Ciudad de México. Debemos destacar que Don Manuel de la Peña y Peña, en este periodo, tiene el alto honor de ser el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, encargado de la presidencia de la República del 8 de enero de 1948 hasta el 3 de junio del mismo año”. Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Historia de la SCJN*. Archivo electrónico consultado el 10 de febrero de 2012. Disponible en <http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/documents/historiadelaSCJN.PDF>. y Véase Miguel González Compeán y Peter Bauer. *Jurisdicción... op. cit.*, p. 64.

un nuevo congreso extraordinario y se pedía el regreso de Santa Anna a la presidencia de la República. El 5 de enero de 1853 tuvo lugar la renuncia del presidente Arista quien fue sustituido por el entonces presidente de la Suprema Corte, Juan Bautista Ceballos.¹⁸⁸ Ese mismo año regresa Antonio López de Santa Anna para asumir, por última vez, la presidencia de la República, fue finalmente con el triunfo de la revolución de Ayutla que es retomado el poder por los liberales, quienes a través de Juan Álvarez asumen el poder y convocan a un nuevo poder constituyente.

El sistema mixto de control de constitucionalidad diseñado en el Acta de reformas se modificó con la promulgación de la constitución de 1857. El nuevo ordenamiento reconfiguró las bases de la justicia constitucional y transformó la relación entre poderes. A partir de la vigencia de la constitución de 1857 se pueden distinguir tres periodos en la relación entre la Suprema Corte, como máximo órgano de justicia constitucional, y los poderes ejecutivo y legislativo.

El primer periodo inicia en 1857 con la promulgación de la constitución y termina en 1867 cuando es restaurada la República. Durante esta etapa la corte funcionó de manera intermitente en diversas sedes y mantuvo una postura de debilidad institucional. La inconformidad de los grupos conservadores contra la constitución de 1857 provocó que se agudizaran los conflictos con los liberales. En diciembre de ese año un grupo de conservadores encabezados por Félix Zuloaga junto con el presidente Ignacio Comonfort aprobaron el plan de Tacubaya cuyo principal objetivo era desconocer la constitución de 1857 y crear un nuevo poder constituyente. A partir de ese momento se iniciaría lo que se conoce como guerra de reforma o guerra de los tres años. En este periodo la Suprema Corte de Justicia

188 Véase Jorge Sayeg Helú. *El constitucionalismo... op. cit.*, pp. 231-242.

encabezada por Benito Juárez se mantuvo itinerante, mientras que el grupo de conservadores instaló en la ciudad de México otra Suprema Corte. La disputa terminó con el triunfo de los liberales quienes asumieron nuevamente el control y reinstauraron a los poderes de la República en el palacio nacional de la ciudad de México.¹⁸⁹

La intervención francesa y el imperio de Maximiliano de Habsburgo terminaron por trastornar nuevamente la estabilidad del régimen. Esta etapa, que inició con la suspensión de pagos decretada por Benito Juárez en 1861, llegó a su clímax cuando el gobierno francés decidió invadir el territorio mexicano en 1862, ocasionando que los poderes federales, incluida la Suprema Corte abandonaran la capital y se instalaran en San Luis Potosí. A partir de 1863 la Suprema Corte de Justicia dejó de funcionar “a causa de las circunstancias de la guerra, de modo que ninguno de los magistrados estaba realmente en el ejercicio de la magistratura: algunos habían reconocido al imperio, otros estaban dispersos, y el más antiguo en el orden numérico se hallaba al lado de Juárez”.¹⁹⁰ Ante la salida de Benito Juárez y de los poderes de la unión, los conservadores instalaron en la ciudad de México una regencia que al poco tiempo instalaría, provisionalmente, al Tribunal Supremo de Justicia y una vez instalado el imperio se crearía el Supremo Tribunal del Imperio.

En este contexto, la justicia constitucional dejó de funcionar, lo que no ocurrió con la jurisdicción ordinaria en materia civil y penal, es decir, gran parte de la burocracia de justicia se conservó. La Ley para la organización de los Tribunales y Juzgados del Imperio estableció serias restricciones a la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, al establecer en su

189 *Ibid*, pp. 255-361.

190 Lucio Cabrera Acevedo. *La Suprema Corte de Justicia. La república y el imperio*, SCJN, México, 1988, p. 68.

artículo 81 fracción primera que el Tribunal Supremo tenía la atribución para “calificar las dudas por obscuridad o faltas a la ley”¹⁹¹, sin embargo, esta facultad no permitía al tribunal decidir la inconstitucionalidad de la ley y todo terminaba al mandar el expediente al gobierno. Las restricciones del régimen imperial eran claras, “ni la ley ni el reglamento están en disputa, sino que sólo se cuestionará sobre la rectitud de su aplicación”.¹⁹²

Durante este periodo hubo avances formales en materia de control constitucional, en 1861 se promulgó la primera Ley de Amparo, en 1862 el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en enero de 1869 la Ley Orgánica Constitucional sobre el juicio de amparo. En estas leyes se reguló el funcionamiento de la corte, asignación de competencias y aspectos relativos a la ejecución de sentencias.¹⁹³

El segundo periodo 1867-1876 coincide con una etapa intermedia entre dos tipos de régimen político (monarquía y dictadura) y se caracterizó por una corte fuerte y activista. El empoderamiento formal de la Suprema Corte fue resultado de las facultades políticas¹⁹⁴ y de control constitucional que le concedió el constituyente de 1857; con estas herramientas el activismo político de los miembros de la jurisdicción fue una constante a partir de la restauración de la República en 1867. Así, la corte asumió una postura de confrontación y conflicto con el poder político, principalmente con el ejecutivo. Los casos más emblemáticos de la relación entre poderes fueron:

191 Artículo 81 fracción I, de la Ley para la organización de los Tribunales y Juzgados del Imperio.

192 Lucio Cabrera Acevedo. *La Suprema... op. cit.*, p.95.

193 Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío Díaz. *El Poder Judicial... op. cit.*, pp. 116-117.

194 Una de las atribuciones políticas más significativas que se introdujeron en la constitución de 1857 fue el otorgar al presidente de la Suprema Corte la responsabilidad de sustituir al titular del ejecutivo en sus faltas temporales y absolutas. Artículo 79. “En las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará á ejercer el poder, el presidente de la Suprema Corte de Justicia”. *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*.

1) La negativa de la corte para otorgarle licencia a Sebastián Lerdo de Tejada para integrarse al gabinete del presidente Benito Juárez como secretario de relaciones exteriores;

2) El caso del juez Miguel Vega es el primer antecedente de la declaración de inconstitucionalidad de una ley federal por parte de la SCJN, a través del juicio de amparo. La declaración de inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley de amparo de 1869 confrontó al congreso con la corte pues los legisladores no estaban de acuerdo con el fallo de ésta, ya que reclamaban la exclusividad para interpretar la constitución.

Este hecho provocó que se iniciara un juicio político entre los magistrados que habían votado a favor del juez Miguel Vega. Ante estas acusaciones el presidente interino de la corte, Ignacio Ramírez, envió un oficio al congreso donde expresaba que el dictamen de la corte había sido realizado de acuerdo a las facultades conferidas en la constitución, por tanto, la intervención del congreso, como juez de la corte, atentaba contra su independencia y afectaba el equilibrio de poderes. Ante la respuesta de la corte el congreso se abstuvo de continuar con el caso y dejó, implícitamente, que la corte se convirtiera en el principal órgano de control de la constitucionalidad.¹⁹⁵

El caso del juez Miguel Vega mostró las consecuencias que el diseño constitucional tenía sobre el federalismo en materia judicial. La relación entre la justicia local y la justicia federal se vio afectada a raíz del poder que se otorgó a los tribunales federales para conocer del amparo, lo que atentó en contra de la soberanía de los estados.

195 Véase Antonio Carrillo Flores. La Suprema Corte de Justicia mexicana y la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos; orígenes semejantes, caminos diferentes, en *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, Poder Judicial de la Federación, México, 1985, p. 331.

La fórmula que, por un lado, confería a los tribunales federales el conocimiento exclusivo del juicio de amparo y, por otro, establecía mecanismos de participación política en materia de control constitucional y en el proceso de designación de los ministros de la corte, era el reflejo de las posiciones que existían entre los grupos liberales y conservadores que luchaban por el poder.

Estas contradicciones se prolongaron hasta los debates del constituyente de 1916, donde se adoptó un sistema de control constitucional por órgano jurisdiccional difuso, aunque apartado del modelo estadounidense¹⁹⁶, ya que otorgó el monopolio del control constitucional a los tribunales federales y restringió las facultades de las autoridades locales continuando con el modelo original de 1857.

3) La tesis de la incompetencia de origen sustentada en una interpretación extensiva del artículo 16 de la constitución de 1857 que establecía que “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente”. En este caso, la SCJN encabezada por José María Iglesias, se pronunció sobre un amparo interpuesto por un grupo de hacendados del estado de Morelos en contra de una ley expedida por el congreso y promulgada por el gobernador del estado, en donde se argumentaba que existían vicios de inconstitucionalidad debido a que las autoridades que la crearon habían ocupado el cargo de forma ilegítima e inconstitucional, por lo que se decidió otorgar la protección de la justicia federal por considerar que, efectivamente,

196 El sistema estadounidense de control constitucional es difuso, en contraposición con el sistema concentrado de control de constitucionalidad. La diferencia entre ambos modelos radica en que, en el primero, cualquier tribunal puede conocer sobre violaciones a la constitución al tener la posibilidad de dejar de aplicar una ley ordinaria que contravenga un principio de la ley fundamental. En el segundo caso, sistema concentrado, la facultad para conocer sobre las violaciones a la constitución está reservada a un tribunal *ad hoc* que es el único que puede decidir sobre la constitucionalidad de una ley.

el gobernador del Estado no era autoridad competente debido a que había llegado al cargo contraviniendo el marco normativo.

Así, la tesis de la incompetencia de origen abrió la posibilidad para que la SCJN, a través del juicio de amparo, calificara la legitimidad originaria de todas las autoridades. Esta atribución llegó a su límite cuando en 1876 el pleno de la Corte utilizó la tesis de incompetencia de origen para desconocer a Sebastián Lerdo de Tejada como presidente electo, pues argumentaban que hubo fraude en el proceso electoral. Este caso ilustra claramente el papel político que asumió la Corte utilizando todas las herramientas jurídicas a su servicio, basta recordar que el artículo 91 de la constitución de 1857 establecía que el procurador y el fiscal formaban parte de la Suprema Corte, por lo que ésta podía actuar de oficio tal como lo hizo en el caso de la elección de Sebastián Lerdo de Tejada.¹⁹⁷

En síntesis, los instrumentos que fortalecieron a la Suprema Corte para actuar como un actor político relevante fueron: 1) las facultades de control constitucional concentradas en la justicia federal, principalmente el juicio de amparo; 2) la incorporación del procurador y fiscal como parte del Poder Judicial Federal; 3) la designación del presidente de la corte como el encargado de asumir la titularidad del poder ejecutivo, en caso de falta temporal o absoluta del presidente de la República; y, 4) la interpretación extensiva de la constitución.

Entre 1867 y 1877 la Suprema Corte funcionó como uno más de los actores políticos que se disputaban el poder, con la ventaja de ser el órgano encargado de la defensa del orden constitucional. Los elementos jurídicos y políticos que tenía la Corte la convirtieron en un trampolín para llegar a la presidencia de la República, en algunas ocasiones de manera involuntaria, en

197 Véase Miguel González Compeán y Peter Bauer. *Jurisdicción... op. cit.*, p. 76-81.

otras, producto del cálculo político-estratégico del ministro presidente en turno.

Un ejemplo de la incidencia del órgano de control constitucional sobre el poder político se puede observar atendiendo a los nombres de los personajes que ocuparon la presidencia de la corte y que llegaron, gracias a su cargo, a desempeñar la función de presidente de la República. Los personajes más destacados que asumieron esta doble función fueron: Manuel de la Peña, Juan B. Ceballos, José Ignacio Pavón, Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y José María Iglesias. En este sentido, “la rama judicial federal, aunque ha tenido existencia formal desde la constitución de 1824, y apareció en todas las constituciones que han estado en vigor, inició real y cabalmente sus funciones al restablecerse la República en 1867. Comenzó a actuar asumiendo un triple papel: el de un verdadero poder, el de ser una parte del sistema político y el de controlador de la constitucionalidad”.¹⁹⁸

El tercer periodo 1876-1911, abarca del inicio del gobierno de Porfirio Díaz, que se prolongó por más de tres décadas, hasta los primeros años de la revolución mexicana. Durante el porfirismo la SCJN experimentó un proceso gradual de despolitización y debilitamiento institucional.¹⁹⁹ El sistema de control constitucional continuó teniendo al juicio de amparo como su principal instrumento de control, empero, a diferencia de las interpretaciones extensivas que había realizado el máximo tribunal en el periodo de la República restaurada, la corte asumió un comportamiento mesurado y de no intervención en asuntos político.

198 Elisur Arteaga Nava, *Constitución política y realidad*, Siglo XXI, México, 1997, p. 156.

199 “La Suprema Corte tenía durante el porfirismo muchos problemas y su tarea le traía necesariamente un desprestigio político. Debía colaborar con el mantenimiento de la paz y el orden porfirista y resolvía, a través del amparo, sobre la libertad de las personas”. Lucio Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte... op. cit.*, p. 21.

La influencia de Ignacio L. Vallarta, presidente de la corte de 1878 a 1882, fue fundamental para lograr terminar con los excesos en que había incurrido la corte. La principal aportación de Vallarta se logró a raíz del amparo interpuesto por León Guzmán que en su calidad de presidente del Tribunal Superior de Justicia del estado de Puebla había aplicado la tesis de la incompetencia de origen al desconocer a la legislatura y al gobernador del estado. El gran jurado del Congreso de Puebla decidió interponer un juicio de responsabilidad a León Guzmán quien solicitó el amparo de la justicia federal, permitiendo que Ignacio Vallarta combatiera la tesis de la incompetencia de origen que tantos problemas había provocado.

La interpretación de Vallarta “fue finalmente reconocida por la jurisprudencia de la Suprema Corte, en el sentido de que lo único que protege la constitución es la competencia entendida como el conjunto de atribuciones concedidas por la ley a las autoridades”.²⁰⁰ Esta tesis contribuyó a frenar los conflictos entre el poder judicial y los poderes ejecutivo y legislativo que se había vuelto una práctica común ante el desconocimiento de uno y la resistencia de los otros.

La revisión de los alcances del amparo judicial fue otra de las aportaciones de la Corte de Vallarta, al interpretar el artículo 14 constitucional en el sentido de que el amparo no sólo procedía en contra de sentencias definitivas o violación de garantías, sino que además procedía para conocer de la inexacta aplicación de la ley.²⁰¹ Esta postura que prevaleció a través de la jurisprudencia permitió que el juicio de amparo se utilizara para recurrir violaciones por inconstitucionalidad y asuntos de legalidad, que al final representarían la mayor carga de trabajo para los juzgados federales.

200 Miguel González Compeán y Peter Bauer. *Jurisdicción... op.cit.* p. 85.

201 *Ibid.*, p. 85.

El proceso de despolitización de la corte se consolidó con las reformas realizadas en 1882 y 1900. La primera terminó con la facultad del presidente de la corte para suplir las faltas temporales y absolutas del presidente de la República; la segunda reforma en 1900 modificó la integración del poder judicial desapareciendo de su esfera competencial las figuras de procurador y fiscal, con lo que se limitó a la corte para actuar de oficio como ocurrió en la elección de Sebastián Lerdo de Tejada.

b. Jurisdicción constitucional: estabilidad y consolidación

Si el siglo XIX se caracterizó por la inestabilidad orgánica, funcional y normativa de los órganos encargados del control constitucional, el siglo XX logró, a partir de la constitución de 1917, institucionalizar un sistema de justicia constitucional fundado, principalmente, en el juicio de amparo. El constituyente de 1916 sentó las bases de lo que sería el sistema de control constitucional por órgano jurisdiccional que operaría de manera regular hasta finales de siglo, cuando se constituyó un nuevo esquema de justicia constitucional producto de la reforma judicial de 1994.

En los debates del constituyente de 1916-17 se expusieron los problemas más importantes del funcionamiento del Poder Judicial durante el siglo XIX. Así, los principales aspectos que preocupaban a los legisladores fueron: 1) terminar con las atribuciones que permitían a la corte funcionar como actor político; 2) garantizar la independencia del Poder Judicial Federal; y , 3) establecer la pertinencia de conservar el amparo judicial a favor de la justicia federal y en detrimento de la autoridad de los tribunales estatales. Al final, los constituyentes acordaron restringir la participación política de la corte y lograron introducir mecanismos que permitieron limitar la intervención

de los poderes públicos en los asuntos de la corte, garantizando la independencia judicial.

Los principales cambios que se realizaron fueron: 1) se suprimió la Secretaría de Justicia para evitar la participación del ejecutivo en los asuntos de la justicia federal; 2) se modificó la forma de nombramiento de los ministros de la Corte, desterrando la figura de la elección popular; 3) se garantizó la inamovilidad de los ministros y se decidió hacer públicas sus sesiones en el pleno; 4) se acordó despojar a la Corte de la resolución de conflictos de naturaleza política dejando sólo que atendiera controversias jurídicas.

En síntesis, el constituyente de 1916-17 diseñó una jurisdicción constitucional dotada de herramientas que permitieron garantizar la independencia judicial por medio de límites a la participación de los poderes ejecutivo y legislativo, y convirtió a la Suprema Corte en la cabeza del sistema judicial al consolidar la revisión judicial por medio del juicio de amparo de legalidad y constitucionalidad. Sin embargo, la fortaleza que caracterizó a la Corte respecto de su estructura institucional no se percibió en el ámbito del equilibrio de poderes pues las facultades que le concedieron para conocer de violaciones a la constitución estaban limitadas al caso concreto.

La constitución de 1917 estableció que el Poder Judicial quedaría integrado por la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y juzgados de Distrito. La SCJN quedó compuesta por once Ministros que funcionaban en tribunal pleno y en audiencias públicas. La duración del cargo estuvo condicionado a un periodo de prueba de 6 años, si al final eran ratificados en el cargo serían inamovibles.²⁰² La elección de los miembros de la Suprema Corte se reservó al Congreso de la Unión a propuesta de las legislaturas de los

202 Artículo 94 de la CPEUM del 5 de febrero de 1917 (texto original).

estados.²⁰³ En materia de control constitucional los principales instrumentos fueron el juicio de amparo contemplado en los artículos 103 y 107, y las controversias constitucionales reguladas en el artículo 105 de la CPEUM. Así, el diseño institucional creó una Corte con competencia de control constitucional, pero sin herramientas suficientes para frenar el abuso de los poderes ejecutivo y legislativo.

Los medios de control constitucional eran limitados ya que no permitían una verdadera defensa de la constitución, pues el único medio eficaz para hacerlo fue desvirtuado de su característica de control y defensa de las garantías constitucionales, haciendo que prevaleciera un control de legalidad. Por su parte las controversias constitucionales no lograron la importancia necesaria para ser un instrumento de control político debido a la falta de una regulación secundaria que fijara las reglas que debía seguir tal procedimiento.

Paralelamente a los cambios normativos, el país inició un proceso de institucionalización de la vida pública. En 1929 se creó el Partido Nacional Revolucionario (PNR)²⁰⁴ que marcó el inicio del régimen de partido hegemónico que condicionaría de manera importante la relación entre poderes. La consolidación de un presidencialismo fuerte inhibió la participación de la Corte y el resto de actores políticos, pues la resolución de conflictos era decidida, en última instancia, por el titular del poder ejecutivo quien se convirtió en árbitro de todo tipo de conflictos, independientemente de su naturaleza.

203 Artículo 96 de la CPEUM del 5 de febrero de 1917 (texto original).

204 “El PRI mexicano viene funcionando y configurando su estructura actual desde 1938. Lo precedió el PNR (Partido Nacional Revolucionario) disuelto y reconstruido en 1938 con el nombre de Partido de la Revolución Mexicana (PRM), rebautizado después PRI en 1946. Pese al mito revolucionario –expresado por todas las etiquetas sucesivas-, el PRI es decididamente pragmático, y tan inclusivo y agregador que se acerca a un partido de tipo amalgama”. Giovanni Sartori. *Partidos y sistema de partidos: marco para un análisis*, 2ª edición, Alianza Editorial, Madrid, España, 2005, p. 285.

Durante el periodo de régimen del partido hegemónico la SCJN, depositaria de la jurisdicción constitucional, asumió el papel de no intervención en asuntos político-electorales, garante de la legalidad siempre que no entrara en conflicto con el poder político. Sin duda, el principal papel que desempeñó la Corte fue dotar de legitimidad institucional al régimen político frente a la comunidad interna e internacional, ya que hacía parecer que prevalecía un estado de derecho. “A cambio de esta funcionalidad, el Poder Judicial permaneció inmune a la crítica y a la transparencia; su manejo presupuestal fue discrecional, los bonos y prebendas constantes, y su transformación en un órgano corporativo y cerrado se soslayó en aras de la convivencia y cooperación entre poderes”.²⁰⁵

Entre 1928 y 1982 el principal problema que afrontó la justicia federal y, en particular la Suprema Corte, fue la carga de trabajo que provocó el conocimiento del amparo que atendía asuntos de legalidad. El rezago judicial condujo a diversas reformas constitucionales cuyo propósito era palear la saturación del sistema judicial. Sin embargo, las reformas que se implementaron en 1928, 1934 y 1951 no resolvieron el problema del rezago porque no había claridad sobre el problema. La solución que encontraron los legisladores fue aumentar el número de ministros y salas de la Corte, mientras que el problema real era que la saturación del sistema se debía a la carga que representaban los asuntos de legalidad, sobre todo en materia administrativa.²⁰⁶

205 Miguel González Compeán y Peter Bauer. *Jurisdicción... op. cit.* p. 105.

206 “El paso de los años demostró que el rezago judicial no obedecía a la procedencia de los amparos casación, sino que comenzó a incrementarse el número de amparos en contra de autoridades administrativas. De los más de ocho mil asuntos rezagados en la corte en 1960, cinco mil eran juicios de amparo radicados en la sala administrativa”. Miguel González Compeán y Peter Bauer. *Jurisdicción y democracia: Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, Cal y arena, México, 2002, p. 111. Y Héctor Fix-Zamudio. *Ensayos sobre el derecho de amparo*, Porrúa/UNAM, 1999, p. 745.

En este sentido las reformas posteriores, incluyendo la de 1951, se caracterizaron por redistribuir las competencias de la Corte entre los tribunales de la justicia federal, logrando despojarla de su principal carga que eran los amparos de legalidad. Esta modificación logró gradualmente concentrar la tarea del control de constitucionalidad en la Suprema Corte, sobre todo después de la reforma de 1994. El siguiente cuadro muestra las principales modificaciones legislativas que impactaron al Poder Judicial Federal entre 1917 y 1987.

Cuadro 25. Reformas al Poder Judicial Federal de 1917 a 1987

Año/Presidente	Contenido de la reforma
1928 Plutarco Elías Calles	Se amplió el número de ministros de la Suprema Corte de 11 a 16. Se crearon tres salas especializadas en materia civil, penal y administrativa. Se modificó la forma de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte (nombramiento del presidente de la república con ratificación del senado). Se facultó al presidente de la república para pedir la destitución de ministros, jueces y magistrados a la cámara de diputados.
1934 Lázaro Cárdenas del Río	Se amplió el número de ministros de la Suprema Corte de 16 a 21. Se creó una sala especializada en materia laboral. Modificó la duración del cargo de los ministros a seis años. Se estableció que los ministros podían ser removidos del cargo por mala conducta de acuerdo al capítulo de responsabilidades de los servidores públicos. Se modificó la edad máxima para que un ministro sea designado (65 años). Se puso como requisito tener 5 años de ejercicio en la profesión de abogado.
1944 Manuel Ávila Camacho	Se modificó la duración del cargo de ministro a vitalicia. Se facultó al presidente para solicitar la destitución de los ministros al senado. Se facultó al presidente para nombrar a nuevos ministros de la Suprema Corte.
1951 Miguel Alemán Valdés	Se crearon los Tribunales Colegiados de Circuito. Se creó una quinta sala auxiliar de la Suprema Corte. Se creó la figura del sobreseimiento del amparo por inactividad procesal del promovente, en materias civil y administrativa. Se amplió el número de ministros de la Corte de 21 a 26 (se integraron cinco ministros supernumerarios que no integraban pleno). Se distribuyeron competencias entre los tribunales colegiados y la Suprema Corte.
1961 Adolfo López Mateos	Se facultó a los tribunales colegiados de circuito para establecer jurisprudencia obligatoria. Se facultó a la segunda sala de la corte para atraer amparos administrativos cuando su importancia o trascendencia nacional así lo ameritara.
1967 Gustavo Díaz Ordaz	Se facultó a los ministros supernumerarios para suplir la falta de los numerarios en el pleno. Se fijó los términos para dictar jurisprudencia. Se limitó el periodo de licencia de los ministros a 2 años máximo. Se amplió la competencia originaria de la corte. Se facultó a la corte para adjudicarse amparos de alta cuantía o trascendencia nacional.
1982	Se facultó a las salas de la corte para remitir asuntos a los tribunales colegiados de

Miguel de la Madrid	circuito por carecer de importancia nacional o porque existía jurisprudencia al respecto. Se concedió la facultad de atracción de oficio o a petición del Procurador General de la República.
1987 Miguel de la Madrid	Se estableció la división de competencias entre la Suprema Corte y los tribunales colegiados, reservando el control de constitucionalidad para la primera y el de legalidad a los segundos. Se modifica el juicio de amparo, para facultar a la corte a intervenir sólo cuando se impugne la constitucionalidad de una ley o reglamento.

Fuente: Elaboración propia.²⁰⁷

La constitución de 1917 consolidó a la jurisdicción como depositaria de la defensa constitucional por medio del juicio de amparo. Este diseño institucional permaneció estable hasta la reforma judicial de diciembre de 1994 cuando se modificó estructuralmente el sistema de defensa de la constitución, al convertir a la SCJN en defensora de las garantías individuales y principal órgano jurisdiccional capaz de revisar la constitucionalidad de las leyes y actos de los poderes constituidos.

El diseño actual de la jurisdicción constitucional es producto de una serie de acontecimientos que iniciaron cuando el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León presentó, el 5 de diciembre de 1994, ante la cámara de senadores la iniciativa de reformas constitucionales en materia de justicia, veinticinco días después la reforma se había aprobado por las cámaras de Senadores y Diputados y por 17 congresos estatales. En los debates que se desarrollaron durante la votación en el Senado, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) acusó de imposición presidencial y albazo legislativo, y advirtió que la reforma representaba un grave retroceso

207 Los datos fueron tomados del Diario oficial de la Federación donde se publicaron las diversas reformas; de Miguel González Compeán y Peter Bauer. *Jurisdicción... op. cit.* y Karina Ansolabehere, "Poder Judicial, entre el protagonismo y la desorientación. Un poder en busca de su papel", en Antonella Attili (coord.). *Treinta años de cambio político en México*, Miguel Ángel Porrúa/UAM-I, México, 2006.

para el país.²⁰⁸ Finalmente, la iniciativa fue discutida y aprobada en todas las instancias del proceso legislativo.

El 31 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto que declaraba reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 89, del 93 al 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁰⁹ La reforma modificó sustancialmente la estructura, organización y competencias del Poder Judicial de la Federación, de los Poderes Judiciales de las entidades federativas y del Distrito Federal.

La reforma tenía dentro de sus principales objetivos fortalecer a la SCJN como órgano especializado en materia de control constitucional, que a su vez fuera independiente del poder político y garantizara el equilibrio entre poderes.²¹⁰ Los principales aspectos de la reforma en materia de control constitucional fueron: 1) reestructuró la composición orgánica de la Suprema Corte al reducir de 26 a 11 el número de ministros; 2) redujo el número de salas de la Corte, al pasar de 5 a 2, especializadas la primera en materia civil y penal, y la segunda en materia administrativa y laboral; 3) modificó el proceso de designación de los ministros quienes serían propuestos, a partir de una terna enviada por el presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de senadores; 4) designó íntegramente a los

208 “La imposición de la iniciativa es ejemplo inobjetable de la cerrazón del Ejecutivo, inaugura, así, sus relaciones con el Congreso destruyendo el equilibrio constitucional de poderes y aniquilando el -proceso legislativo, sin conocimiento previo y oportunidad alguna para la reflexión y el intercambio, deja el diálogo como un maquillaje, una cortina de humo, para encubrir la revisión de los albazos legislativos, como el expediente para el cambio hacia lo peor; cierra la puerta a cualquier participación o consulta política, social, académica o profesional, sobre su idoneidad”. Intervención del senador Guillermo del Río Ortégón, del Partido de la Revolución Democrática, ante el pleno del senado el día 17 de diciembre de 1994. Disponible en: www2.scjn.gob.mx/leves/ProcsLegs.asp?nIdLev

209 Diario Oficial de la Federación del sábado 31 de diciembre de 1994,

210 “Dado que el Juicio de Amparo no basta para comprender y solucionar todos los conflictos de constitucionalidad que pueden presentarse en nuestro orden jurídico, se propone incorporar procedimientos que garanticen mejor el principio de la División de Poderes y el Sistema Federal, y a la vez permitan que la sociedad pueda llegar a cuestionar la constitucionalidad de una disposición de carácter general a través de sus representantes”. Discurso pronunciado el 5 de diciembre de 1994 por el Presidente, Ernesto Zedillo, desde la residencia oficial de los Pinos con motivo de la reforma constitucional en materia de justicia. Disponible en: zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/dic94/05dic94.html

nuevos ministros de la Corte; 5) modificó el periodo de duración de los ministros a 15 años con una renovación escalonada; 6) estableció el requisito de no haber ocupado un cargo político un año previo al día de su designación; 7) creó el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) como órgano especializado que atendería labores administrativas de selección de jueces y magistrados; y, 8) amplió la competencia de la Corte para conocer, de manera exclusiva, de las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

Este proceso de transformación del diseño institucional se consolidó con las reformas constitucionales de 1996, 1999 y 2006. El siguiente cuadro resume los aspectos más importantes de las reformas cuyo contenido modificó el sistema de control constitucional.

Cuadro 26. Reformas al Poder Judicial Federal de 1994 a 2006

Año/Presidente	Contenido de la reforma
<p align="center">1996 Ernesto Zedillo Ponce de León</p>	<p>Se integra el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación como órgano especializado en materia electoral. Se judicializan los procedimientos contencioso-electorales. Se faculta al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que realice el cómputo final y otorgue la constancia de valides en la elección de presidente de la república. Se establece que el juramento de los ministros se realice ante el pleno de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal. Se imposibilita a los ministros de la corte para que litiguen ante los órganos del Poder Judicial de la Federación en los dos años posteriores a su retiro. Se integró a los partidos políticos con registro ante el IFE como sujetos legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales.</p>
<p align="center">1999 Ernesto Zedillo Ponce de León</p>	<p>Se modifica la naturaleza del Consejo de la Judicatura Federal y se le otorga independencia técnica y de gestión. Se faculta a la corte para emitir acuerdos generales y distribuir competencias. Se establece que la corte sólo admitirá amparos en revisión cuando se refiera a asuntos de constitucionalidad y así lo amerite su importancia y trascendencia.</p>
<p align="center">2005 Y 2006 Vicente Fox Quesada</p>	<p>Se restringe el conocimiento de controversias constitucionales en materia electoral. (2005) Se faculta a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para interponer acciones de inconstitucionalidad. (2006)</p>

Fuente: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación.

La reforma constitucional de 1994 marcó el inicio de lo que sería la reconfiguración del papel de la Suprema Corte, al pasar de ser un órgano

dedicado principalmente a atender asuntos de legalidad, antes de 1987, se convirtió en un actor central en la determinación de la constitucionalidad de leyes y actos de los poderes constituidos. La reforma judicial logró equilibró la relación entre poderes y posicionó a la SCJN como árbitro de toda clase de conflictos; papel que, durante la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), asumió el presidente de la República.

El régimen político que prevaleció desde 1929 se caracterizó por el predominio del poder ejecutivo. El presidencialismo fuerte y el régimen de partido hegemónico no permitieron a la Corte actuar como contrapeso del poder político, por el contrario, el Poder Judicial Federal se convirtió en un instrumento al servicio de la estructura corporativa del régimen.²¹¹

Las reformas político-electorales, los conflictos sociales y las crisis económicas provocaron la apertura gradual del sistema político, permitiendo a los partidos de oposición ganar espacios de representación. Al inicio de la transición, el poder judicial asumió un papel pasivo que no representaba una amenaza al poder político. “El Poder Judicial Federal era una institución más bien débil del régimen político, y como tal se desempeñó”.²¹²

La debilidad institucional de la SCJN terminó con la reforma judicial de 1994. Paradójicamente, por iniciativa del presidente Ernesto Zedillo y a pesar de los pronunciamientos de los miembros de la oposición que calificaron el proceso de reforma de alzado legislativo. La pregunta que surge es ¿Cuáles fueron los incentivos del presidente Zedillo para fortalecer a la corte? ¿Era una estrategia política ante la inminente llegada de la oposición y el

211 El PRI “fue capaz de incorporar al poder judicial dentro de su estructura corporativa tal como lo hizo con los otros órganos del gobierno, los sindicatos, los campesinos, el ejército y los empresarios”. Julio Antonio Ríos Figueroa. El surgimiento de un poder judicial efectivo en México: gobierno dividido y toma de decisiones en la Suprema Corte de Justicia, 1994-2002, en Ensayos, *El poder Judicial en la transición y consolidación democrática de México*, IFE, México, 2004, p. 17.

212 Carlos Báez Silva. “Cambio político y poder judicial en México”, en *Espiral*, vol. XI, Núm. 032, Universidad de Guadalajara, México, enero/abril de 2005, p. 56.

fortalecimiento de los recintos legislativos? Existen elementos para pensar que el empoderamiento de la Corte fue parte de una estrategia política del presidente Zedillo quien se preparaba para conservar el poder en caso de que la oposición siguiera ganando espacios políticos.

En 1994, el PRI contaba con mayoría calificada en el Senado de la República, donde se presentó la reforma, y con mayoría relativa en la Cámara de Diputados.²¹³ Además, en el procedimiento para la elección de ministros se otorgó al ejecutivo la facultad para presentar una terna de candidatos al Senado quien decidiría sobre el nombramiento; casualmente, el artículo segundo transitorio de la ley establecía la reconfiguración total de la Suprema Corte. En estas circunstancias, el presidente y su grupo parlamentario en el senado fueron quienes finalmente decidieron la integración de la nueva Corte.²¹⁴

La decisión tomada por los senadores y el presidente determinó la configuración de fuerzas al interior de la SCJN, prolongando sus efectos hasta el año 2015 cuando tendrá lugar la salida de los últimos ministros nombrados en 1994.²¹⁵ La forma escalonada de sustitución de los ministros aseguraba al presidente Zedillo por lo menos el 50% de los ministros nombrados por él hasta las elecciones de 2012.

El diseño institucional muestra que los cambios fueron pensados de manera conservadora y con una estrategia política de largo alcance, por ejemplo, los límites establecidos en la constitución para la procedencia y decisión de las acciones de inconstitucionalidad restringían la posibilidad de

213 En 1994 el PRI tenía el 74% del total de senadores y 60% del total de diputados. Véase www.ife.gob.mx

214 “Esta medida sin duda alguna atentatoria de la garantía constitucional de inamovilidad, permitió al entonces presidente de la república, quien contaba con mayoría partidista en el Senado, elegir a una Suprema Corte a su medida”. Miguel González Compeán y Peter Bauer. *Jurisdicción... op. cit.* p. 144-145.

215 El fallecimiento del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo en 2011 modificó esta circunstancia, ya que él era uno de los que debían dejar el cargo hasta el año 2015.

iniciar este tipo de procedimientos a un número reducido de sujetos legitimados, además, en el caso de los legisladores el porcentaje que se estableció fue de 33% de los miembros del órgano legislativo que había votado la ley, esto significa que ninguna fuerza política, con excepción del PRI, tenía la capacidad para iniciar, por sí misma, una acción de esta naturaleza. Esta circunstancia sólo se modificó a raíz de la elección del año 2000 cuando se reconfiguraron las fuerzas al interior de las cámaras del Congreso de la Unión.

Estos elementos permiten observar el impacto de los actores políticos en el diseño institucional y como éste contribuye a empoderar a los órganos jurisdiccionales. A pesar de la estrategia política que pudo estar detrás de la configuración de la justicia constitucional, es claro que la Suprema Corte de Justicia adquirió un nuevo papel más protagónico que aquel que tuvo durante más de setenta años de régimen de partido hegemónico.

El comportamiento de la Suprema Corte en su papel de tribunal constitucional es cada vez más importante en la resolución de conflictos entre actores políticos. Además, la experiencia de gobierno dividido que ha vivido México en los últimos dos sexenios muestra cómo en la medida en que existe mayor pluralidad política (fragmentación) y desconcentración del poder político, el papel de la corte se vuelve más eficaz, imparcial e independiente.²¹⁶

“No obstante su carácter de *objeto* del cambio, a través de las decisiones judiciales y de la interpretación normativa que ellas suponen, el Poder Judicial

216 El trabajo de Julio Ríos Figueroa muestra que en la medida en que aumenta la fragmentación política, el Poder Judicial se vuelve más eficaz, es decir, “capaz de tomar decisiones que afecten los intereses de los grupos en el poder sin ser sistemáticamente ignorado o amenazado con políticas agresivas”. Véase Julio Antonio Ríos Figueroa. El surgimiento de un poder judicial efectivo en México: gobierno dividido y toma de decisiones en la Suprema Corte de Justicia, 1994-2002, en Ensayos, *El poder Judicial en la transición y consolidación democrática de México*, IFE, México, 2004, p. 17.

de la Federación ha pasado a constituirse en un *sujeto* fundamental del cambio político”, que por medio de sus sentencias contribuye a configurar y redefinir el nuevo régimen político.²¹⁷ No obstante, la transformación de la jurisdicción no es un acontecimiento privativo del proceso político mexicano, por el contrario, parece ser una tendencia en los países de América Latina.

5. Jurisdicción constitucional y régimen político en Venezuela

La historia político-institucional de Venezuela ha oscilado entre períodos de estabilidad democrática, rupturas del orden constitucional y regímenes autoritarios. Generalmente el cambio de régimen político fue precedido por el desconocimiento de la constitución y la implantación de un nuevo orden capaz de permitir a la clase política dominante dismantelar aquellas instituciones que representaban peligro para sus intereses.

Las rupturas violentas y transgresiones al marco constitucional han sido una constante en la experiencia venezolana, esto propició que entre 1811, año en que se declara la independencia, y 2012 se hayan promulgado 26 textos constitucionales. No obstante, las fluctuaciones normativas no reflejan con claridad las transformaciones del régimen político por lo que deben ser valoradas en relación con los periodos históricos que imprimen sustancia al proceso de construcción del Estado venezolano.²¹⁸

217 Véase Carlos Báez Silva. “Cambio político y poder judicial en México”, en *Espiral*, vol. XI, Núm. 032, Universidad de Guadalajara, México, enero/abril de 2005.

218 Allan R. Brewer-Carias propone cuatro periodos para explicar el devenir histórico-político del Estado venezolano: 1) El Estado independiente y autónomo semidescentralizado (1811-1864); 2) El Estado federal (1864-1901); 3) El Estado autocrático centralizado (1901-1945); y, 4) El Estado democrático centralizado de partidos (1945-1999). Véase Allan R. Brewer-Carias. *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, IJ-UNAM, México, 2001, pp. 15-54. Sin embargo, los acontecimientos que se han suscitado a raíz de la llegada de Hugo Chávez Frías a la presidencia de Venezuela y a partir de la entrada en vigor de la constitución de 1999, indican que se está iniciando una nueva etapa de transformación del régimen político.

Las crisis del sistema político muestran que en cada etapa terminal, previa al establecimiento de una nueva constitución, el modelo dominante presentaba signos de agotamiento del proyecto político y de la elite que lo encabezaba. La vía democrática parecía ser la fórmula para solucionar las fallas del sistema, desafortunadamente al fracasar los intentos democráticos se generaba una crisis profunda que terminaba destruyendo al propio régimen dejando un vacío de poder que obligaba a refundar al Estado a través de un nuevo pacto político-constitucional.²¹⁹

Por su parte, el sistema control constitucional que surgió de este proceso histórico utilizó los fundamentos del modelo norteamericano para consolidar un sistema difuso, sobre todo desde finales del siglo XIX. La entrada en vigor de la constitución de 1999 modificó sustancialmente el sistema de control al concentrar en la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) la facultad para pronunciarse, de manera exclusiva y con carácter general, sobre violaciones a la constitución perpetuadas por los órganos del poder público.

La influencia de ambos sistemas de control, concentrado y difuso, quedó plasmada en la constitución de 1999 otorgando sustento constitucional a una práctica que se había desarrollado a partir de las disposiciones de la legislación secundaria. El carácter mixto del sistema de control de constitucionalidad de Venezuela presenta características *sui generis* sobre todo respecto de los medios de control, la distribución de competencia y los poderes para actuar de oficio integrados a partir de la jurisprudencia y de las modificaciones a la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004.

Una explicación preliminar sobre la consolidación del sistema de control difuso en Venezuela, más allá de la influencia norteamericana,

219 Véase Allan R. Brewer-Carías. *Evolución Histórica del Estado. Instituciones políticas y constitucionales*, Tomo I, Caracas, 1996, p. 314.

consiste en establecer la relación entre el contexto político y el diseño institucional que mejor se adecuó a las circunstancias propias de un Estado donde el poder que ejercían los caudillos regionales limitaba la consolidación del poder central.²²⁰ En estas circunstancias, la independencia de la jurisdicción consistía en no estar subordinada a una autoridad central de carácter jurisdiccional, en donde los tribunales de cada provincia gozaban de autonomía plena en el desarrollo de sus funciones administrativas y jurisdiccionales. El diseño que mejor respondió a ese contexto era el de un sistema judicial donde todos los tribunales contaban con facultades de control a través del recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad cuyos efectos jurídicos sólo afectaban a los involucrados del caso particular, salvaguardando así el poder de los caudillos regionales.

Estas circunstancias explican por qué en Venezuela no se consolidó un órgano jurisdiccional fuerte capaz de ser un contrapeso del poder político. La fuerza normativa de la Suprema Corte de Justicia como máximo órgano del Poder Judicial sólo se verificó a partir de la constitución de 1961 y no fue sino hasta 1999, cuando se crea la Sala Constitucional del TSJ, que se constituye un órgano de control constitucional con facultades para decidir en última instancia sobre la constitucionalidad de las leyes y actos de los poderes constituidos.

220 “El tiempo de los caudillos marcó una situación peculiar para la organización política venezolana. Aunque Venezuela fue organizada como un Estado nacional, con una Constitución y un conjunto de leyes nacionales, y con poderes públicos teóricamente de alcance nacional, la práctica política hacía que la base del poder fuese regional. Las personas llamadas al ejercicio del Poder Nacional tenían que contar con la aquiescencia de los poderes fácticos regionales. El sistema jurídico podía ser representado como una pirámide, pero el sistema político era más bien una red cuyos actores principales eran los caudillos”. Rogelio Pérez Perdomo. *Estado y justicia en tiempos de Gómez (Venezuela 1909-1935)*, Revista *Politeia*, Núm. 39, vol. 30. Instituto de Estudios Políticos, UCV, 2007, p. 124.

a. El control constitucional en la configuración del Estado venezolano

La primera constitución de Venezuela sancionada el 21 diciembre de 1811 estableció un régimen federal, un catálogo de derechos y libertades fundamentales y una división tripartita del poder acorde con los postulados de las doctrinas norteamericana y francesa. El poder legislativo adoptó una forma bicameral que respondía a la estructura federal, el Poder Ejecutivo se encargó a tres individuos electos popularmente, mientras que el Poder Judicial se depositó en una Suprema Corte, tribunales subalternos y juzgados inferiores nombrados por el ejecutivo.²²¹

La constitución de 1811 no estableció expresamente un órgano encargado del control constitucional, sin embargo, planteó las bases de lo que sería un sistema basado en la supremacía constitucional²²² capaz de garantizar el cumplimiento de las garantías objetivas consagradas en la constitución.²²³ Las restricciones eran claras, toda ley expedida por la legislatura federal o las provincias que fuese contraria a la declaración de derechos contenida en la constitución resultaría nula y sin ningún valor.²²⁴

Los intentos por consolidar un Estado independiente fueron frustrados por las constantes luchas entre patriotas y realistas que se disputaban el control político y económico de la región. Las guerras independentistas consiguieron abolir la primera República venezolana y destruir uno de los primeros pactos federales de América Latina, sin embargo, no lograron destruir los principios fundamentales establecidos en su primera constitución. En los siguientes años

221 Véase los artículos 3, 72, 110 y 111 de la Constitución Federal de Venezuela del 21 de diciembre de 1811.

222 Véase el artículo 227 la Constitución Federal de Venezuela del 21 de diciembre de 1811.

223 Allan R. Brewer-Carías. *La formación del Estado venezolano*, trabajo presentado en las II Jornadas Colombo-Venezolanas de Derecho Público, Colombia, 1995, p. 199. Texto en línea, disponible en: <files.embedit.in/embeditin/files/3lUraTUuhw/1/file.pdf>

224 Véase el artículo 199 la Constitución Federal de Venezuela del 21 de diciembre de 1811.

se desencadenaría una constante pugna entre los partidarios del pacto federal y los que apoyaban una República central basada en un presidencialismo unipersonal que concentrara el poder soberano.²²⁵

La lucha entre criollos y españoles provocó un ambiente de inestabilidad que se extendió por varias décadas, esto permitió consolidar el poder de los caudillos regionales fortaleciendo la idea del federalismo instaurado en 1811. En este contexto, los poderes de la República funcionaron de manera intermitente y su integración respondía a victorias militares. Durante la segunda y tercera República se redactaron algunos pactos que pretendían dar continuidad a la constitución de 1811, empero, las vicisitudes de la guerra terminaron con las instituciones republicanas.²²⁶

La constitución de Angostura de 1919 fue redactada luego de que el Consejo de Estado se instalara en 1818 por influencia de Bolívar. Este ordenamiento recogería las aspiraciones del libertador al proponer un ejecutivo unipersonal y una forma de organización centralista, además, permitió la unión de las provincias de Venezuela con la Nueva Granada fundando lo que sería la República de Colombia.²²⁷

225 Unos de los partidarios del gobierno central fue Simón Bolívar quien se expresaba en los siguientes términos: “Ya disfruta el pueblo de Venezuela de los derechos que legítima y fácilmente puede gozar: moderemos ahora el ímpetu de las pretensiones excesivas que quizás le suscitaría la forma de un gobierno incompetente para él: abandonemos las formas federales que no nos convienen, abandonemos el triunvirato del Poder Ejecutivo, y concentrándolo en un Presidente, confiémosle la autoridad suficiente para que logre mantenerse luchando contra los inconvenientes anexos a nuestra reciente situación, al estado de guerra que sufrimos, y a la especie de los enemigos externos y domésticos contra quienes tenemos largo tiempo que combatir. Que el Poder Legislativo se desprenda de las atribuciones que corresponden al Ejecutivo” citado en: Allan R. Brewer-Carías. *La formación del Estado venezolano*, trabajo presentado en las II Jornadas Colombo-Venezolanas de Derecho Público, Colombia, 1995, p. 101. Texto en línea, disponible en:

files.embedit.in/embeditin/files/3I1raTUuhw/1/file.pdf

226 Véase Allan R. Brewer-Carías. *La formación del Estado venezolano*, trabajo presentado en las II Jornadas Colombo-Venezolanas de Derecho Público, Colombia, 1995, p. 124-126. Texto en línea, disponible en:

files.embedit.in/embeditin/files/3I1raTUuhw/1/file.pdf

227 Durante el congreso de Angostura del 17 de diciembre de 1818 se redactó la Ley Fundamental para la República de Colombia y se declaró como presidente de la República al General Bolívar. Allan R. Brewer-Carías. *La formación del Estado venezolano*, trabajo presentado en las II Jornadas Colombo-Venezolanas de Derecho Público, Colombia, 1995, p. 124-127.

La victoria de la batalla de Carabobo en junio de 1821 cierra el capítulo de la lucha por la independencia y establece las condiciones para redactar una nueva constitución para la Gran Colombia.²²⁸ El 30 de agosto de 1821 el congreso sancionó la nueva constitución y ofreció la presidencia de la Gran Colombia al General Simón Bolívar quien permaneció a la cabeza del gobierno y del mando militar hasta 1830.

Entre 1821 y 1830 el Poder Judicial funcionó con una Alta Corte de Justicia compuesta por cinco miembros propuestos por el ejecutivo y ratificados por el congreso. La constitución de 1821 no estableció ninguna disposición que permitiera conocer de las violaciones de los poderes constituidos a los derechos consagrados en el texto constitucional, pero facultó al Congreso para conocer sobre la inteligencia de las leyes secundarias respecto de la constitución, configurando un sistema de control por órgano político.²²⁹

La centralización del Estado que estableció la constitución de 1821 no logró desarticular los cacicazgos regionales, por el contrario, la unión de la Gran Colombia provocó una mayor dispersión del poder que agudizó las tendencias separatistas, principalmente de la clase dominante de Venezuela. En 1829, Bolívar realizó la convocatoria para celebrar un nuevo poder constituyente, sin embargo, los líderes regionales de Venezuela no aceptaron continuar siendo parte de la Gran Colombia e iniciaron el proceso para crear una constitución para el Estado de Venezuela.

El 22 de diciembre de 1830 el congreso constituyente sancionó una nueva constitución y confirió a José Antonio Páez la presidencia de la República. El Estado adoptó una forma “centro-federal o mixta”, como una

228 La Gran Colombia es el resultado de la unión de Venezuela, Cundinamarca y Quito.

229 Véase los artículos 140, 142 y 189 de la constitución del 30 de agosto de 1821 (Constitución de Cúcuta).

fórmula que permitía, dentro de un Estado unitario, el establecimiento de provincias autónomas con órganos legislativo capaces de intervenir en la designación de sus gobernadores.²³⁰

Durante este periodo el desarrollo de la jurisdicción constitucional se mantuvo sin cambios significativos.²³¹ La constitución de 1830 encargó la máxima instancia del Poder Judicial a la Suprema Corte integrada por un presidente, tres vocales y un fiscal. La regulación sobre el sistema de control constitucional quedó ambigua, la única disposición que se redactó al respecto establecía que los funcionarios públicos que realizaran actos contrarios a la constitución debían ser castigados conforme a las leyes.²³²

Entre 1830 y 1858, Venezuela experimentó un proceso de consolidación del Estado que sería interrumpido por las constantes contradicciones que generaba el sistema híbrido centro-federal. El desgaste del régimen orilló a la refundación de las instituciones a través de las constituciones de 1857 y 1858, empero los cambios institucionales no fueron suficientes para resarcir la crisis provocada por la confrontación entre elites regionales y la clase política que había concentrado el poder desde los años treinta. Estos acontecimientos desencadenaron lo que se conoce como las guerras federales (1858-1864). La convulsión que provocó la disputa entre las dos visiones dominantes sobre la forma que debía adoptar el Estado terminó con la creación de un nuevo pacto constitucional que instauraría la forma federal en 1864.²³³

En las últimas tres décadas del siglo XIX se formó una clase política que monopolizó el poder a través del predominio del Partido Liberal Amarillo. El

230 Véase Allan R. Brewer-Carías. *La formación... op. cit.*, p. 149-150. Texto en línea, disponible en: <files.embedit.in/embeditin/files/3lIraTUuhw/1/file.pdf>

231 Véase José Rodríguez Urraca. El Poder Judicial en Venezuela, en José Ovalle Favela (coord.). *Administración de justicia en Iberoamérica*, IJ-UNAM, México, 1993, pp. 161-167.

232 Véase los artículos 186 y 187 de la Constitución del Estado de Venezuela de 1830.

233 Véase Allan R. Brewer-Carías. *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, IJ-UNAM, México, 2001.

periodo se caracterizó por levantamientos armados de jefes políticos y caudillos en contra del gobierno, además se minimizó la oposición de los conservadores que en ocasiones lograban hacerse del poder a nivel regional. El fin del régimen del liberalismo amarillo se produce como consecuencia del movimiento encabezado por Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez, con el nombre de Revolución Liberal Restauradora.²³⁴

En el periodo liberal se sucedieron varios textos constitucionales en 1874, 1881, 1891 y 1893 que no presentaban cambios sustanciales respecto del modelo federal que comenzó a operar en 1864, las principales modificaciones registradas se concentraron en extender el periodo constitucional.²³⁵ El sistema judicial continuó funcionando al margen del poder político sin que se registraran cambios a nivel constitucional que trastocaran las estructuras existentes.

Sin embargo, las reformas en la legislación secundaria en los últimos años del régimen liberal darían sustancia al desarrollo de la jurisdicción constitucional. En 1897 el Código de Procedimiento Civil instauró formalmente un sistema difuso de control de constitucionalidad al incluir en el artículo 10 la obligación de los tribunales para decidir a favor de la constitución cuando una ley ordinaria estuviese en conflicto con aquella.²³⁶

234 Freddy Domínguez y Napoleón Franceschi G. *Historia general de Venezuela*, Caracas, 2010, pp. 226-228. Texto en línea, disponible en: nfgistoria.net/wp-content/uploads/2010/.../Historia-de-Venezuela.pdf...

235 Véase Allan R. Brewer-Carias. *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, IJ-UNAM, México, 2001, p. 23.

236 Artículo 10 del Código de Procedimiento Civil de 1897: “Cuando la ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los tribunales aplicarán ésta con preferencia”. “Aunque el control difuso de la constitucionalidad tiene una larga tradición en Venezuela porque ha estado expresamente consagrado desde 1897 en el Código de Procedimiento Civil y según algunos autores estaba implícitamente reconocido desde la Constitución de 1811, su primera consagración expresa con rango constitucional es la que hace la Constitución de 1999”. José Vicente Haro García. *El control difuso de la constitucionalidad en Venezuela: el estado actual de la cuestión*, Provincia, Número especial, Universidad de los Andes, Venezuela, 2005, p. 283.

A finales del siglo XIX el desarrollo de la jurisdicción y la transformación del régimen político transitaban por caminos separados. Por un lado, parecía consolidarse un sistema de protección de derechos encargado a los miembros del sistema judicial; por otro lado, el régimen político se precipitaba hacia un largo periodo de gobierno autocrático encabezado por Juan Vicente Gómez quien permanecería en el poder hasta unos meses antes de su fallecimiento en 1935.

En el periodo autoritario de Castro (1899-1908) y Gómez (1909-1935) se redactaron nueve cartas constitucionales y cinco de los principales códigos presentaron reformas sustantivas que trascendieron el periodo de liberalización y democratización que experimentó Venezuela en los años sucesivos. En general, las reformas constitucionales sirvieron para consolidar el poder político de Gómez a partir de mecanismos como la creación de dos vicepresidencias, en 1922, que fueron ocupadas por el hijo y el hermano del presidente.²³⁷

El régimen de Gómez presentó profundas contradicciones, principalmente en su relación con el sistema de justicia. Por un lado, se impulsaron reformas liberales que incluían la protección de un amplio catálogo de derechos, por otro lado, se realizaron acciones de profunda represión y violación de las libertades fundamentales. Paradójicamente, los jueces comenzaron a jugar un papel más activo en su relación con la jurisdicción ordinaria. La Corte Federal y de Casación es facultada para

237 “Las reformas constitucionales de 1928, 1929 y 1931 fueron menos importantes. En líneas generales, estas reformas aseguran al régimen el control absoluto sobre el país y la permanencia de Gómez en el ejercicio del poder”. En cuanto a las modificaciones a la legislación secundaria los cambios fueron los siguientes: “El Código Civil fue reformado en 1916 y 1922, el Código de Comercio en 1919 y el Código de Procedimiento Civil en 1917 [...], el Código Penal fue reformado en 1912, 1915 y 1926, y el Código de Enjuiciamiento Criminal en 1911, 1915 y 1926”. Rogelio Pérez Perdomo. *Estado y justicia en tiempos de Gómez (Venezuela 1909-1935)*, Revista Politeia, Núm. 39, vol. 30. Instituto de Estudios Políticos, UCV, 2007, pp. 124-130.

ejercer acciones de control de constitucionalidad de leyes y para declarar la nulidad de los actos de los poderes ejecutivo y legislativo que vulneren la autonomía de las entidades locales.²³⁸

En realidad, la justicia funcionó mientras se mantuvo al margen de los intereses del poder político. Los límites de lo que podía hacer la jurisdicción se establecieron implícitamente a partir de algunos casos donde el presidente Gómez tenía interés, por ejemplo, el caso del juicio que se instauró en contra de Cipriano Castro (1909) acusado por el asesinato de Antonio Paredes y por la presunta conspiración para asesinar al propio Gómez quien a partir de este juicio pudo quitar de la escena política a Cipriano y legitimar su llegada al gobierno. Otro ejemplo relevante es el juicio que se suscitó en contra de los generales Isaías Nieto y Eustoquio Gómez (primo de Juan Vicente Gómez) condenados a 15 años de prisión por el asesinato del gobernador de Caracas Luis Mata Illas. El juez que los había condenado fue puesto en prisión mientras que Eustoquio Gómez fue liberado y designado gobernador del Estado Táchira.²³⁹

El papel de la Corte Federal y de casación fue muy limitado pues las resoluciones que emitió durante ese periodo no tenían ninguna relevancia política ni económica. La marginalidad de la justicia en la arena política y el desempeño eficiente en la solución de conflictos ordinarios reflejaban una estrategia política que intentaba presentar como liberal y legítimo a un régimen claramente represivo y autoritario.²⁴⁰

238 Véase Rogelio Pérez Perdomo. *Estado y justicia en tiempos de Gómez (Venezuela 1909-1935)*, Revista Politeia, Núm. 39, vol. 30. Instituto de Estudios Políticos, UCV, 2007, p. 127.

239 “El periodista Leoncio Martínez produjo una caricatura en la que aparecía un grupo de gendarmes poniéndole esposas y cadenas a la imagen de la justicia. La publicación determinó que el caricaturista y su hermano Rafael, director del periódico, también fueran encarcelados en La Rotunda”. Rogelio Pérez Perdomo. *Estado y justicia en tiempos de Gómez (Venezuela 1909-1935)*, Revista Politeia, Núm. 39, vol. 30. Instituto de Estudios Políticos, UCV, 2007, p. 137.

240 Véase Rogelio Pérez Perdomo. *Estado y justicia en tiempos de Gómez (Venezuela 1909-1935)*, Revista Politeia, Núm. 39, vol. 30. Instituto de Estudios Políticos, UCV, 2007, p. 130.

El fin del régimen de Gómez dio paso a una nueva etapa en la historia de Venezuela: primero, se avanza hacia la construcción de un régimen democrático en 1936 bajo la dirección de los militares Eleazar López Contreras y Medina Angarita, esta etapa se distinguió por la oscilación entre liberalización y represión²⁴¹; segundo, se produce la revolución de octubre en 1945 a favor de ciertos derechos políticos como el sufragio universal, además los militares acceden a compartir el gobierno con un partido de reciente creación denominado Acción Democrática; tercero, se produce un golpe militar y se instaura la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez (1948-1958), y; cuarto, se consolida un régimen democrático basado en una serie de pactos signados por los tres principales partidos políticos del periodo: Acción Democrática (AD), Partido Demócrata Cristiano (COPEI) y Unión Republicana Democrática (URD).²⁴²

La dictadura de Pérez Jiménez retrasó una década la transición a la democracia, pero logró generar consenso entre las elites políticas sobre la forma que debía adoptar el nuevo régimen. La derrota de la dictadura estuvo precedida por una aguda crisis política y económica que obligó a todos los sectores de la sociedad civil a unirse a la lucha encabezada por la Junta Patriótica liderada por los principales partidos políticos. Ante la inminente caída de Pérez Jiménez los militares intentaron asumir el poder, pero ante la presión de todos los sectores civiles organizados decidieron permitir la transición hacia la democracia. A partir de ese momento se iniciarían las negociaciones entre todas las fuerzas políticas para lograr una transición

241 Véase Terry Lynn Karl. El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela, en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, Paidós, Argentina, 1988, p. 305.

242 Véase Terry Lynn Karl. El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela, en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, Paidós, Argentina, 1988, p. 305.

pacífica e institucional. Los principales acuerdos fueron tomados en lo que se conoce como el Pacto de Punto Fijo y quedaron establecidos en la Declaración de Principios y Programa Mínimo de Gobierno que comprometía a todos los partidos a aplicar el mismo programa político y económico, a respetar el proceso electoral y a repartir el poder proporcionalmente a los resultados electorales.²⁴³

b. De la democracia pactada al socialismo del siglo XXI (1958-2012)

Los pactos entre elites políticas permitieron que Venezuela transitara hacia un largo periodo de estabilidad democrática. Sin embargo, el cambio en el régimen político no se tradujo en un poder judicial con mayor independencia del poder político. Entre 1952 y 1969 el poder ejecutivo se encargó del nombramiento de ministros y jueces a través del ministerio de justicia²⁴⁴, a pesar de que la constitución de 1961 estableció la creación de un órgano *ad hoc* (Consejo de la Judicatura) diseñado para realizar labores disciplinarias, administrativas y de gobierno del Poder Judicial.²⁴⁵

243 Véase Terry Lynn Karl. El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela, en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, Paidós, Argentina, 1988, pp. 315-322.

244 El Ministerio de Justicia fue creado en 1952 durante la dictadura del general Marcos Pérez Jiménez y siguió operando hasta 1969 cuando se crea el Consejo de la Judicatura. Dentro de las principales atribuciones del ministro de justicia se encontraban: 1) “proponer ante la Corte Federal (que tenía funciones similares a las que tienen hoy las salas Plena, Constitucional y Político Administrativa), ternas de candidatos para cada designación judicial; 2) el control y administración de la actividad judicial, y; 3) las sanciones a los Jueces, incluida la destitución”. Véase Rogelio Pérez Perdomo. Medio siglo de historia judicial en Venezuela (1952-2005). *Revista Derecho y Democracia*, Núm. 11, Universidad Metropolitana, 2007, p. 5.

245 Constitución de la República de Venezuela del 16 de enero de 1961. Artículo 217. “La ley orgánica respectiva creará el Consejo de la Judicatura, cuya organización y atribuciones fijará con el objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial. En él deberá darse adecuada representación a las otras ramas del Poder Público”. A pesar de que la constitución ordenó desde 1961 la creación del Consejo de la Judicatura no fue sino hasta 1969 cuando inició sus labores. Véase Laura Louza. La independencia del Poder Judicial a partir de la Constitución de 1999, *Revista Politeia*, Núm. 38, Vol. 30. Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, 2007, p. 155.

El periodo de transición del régimen político permitió reconfigurar la estructura institucional que había operado durante la dictadura de Marcos Pérez Jiménez. Los pactos entre las distintas fuerzas políticas generaron las condiciones para instaurar una nueva constitución aprobada el 6 de enero de 1961. El nuevo diseño institucional modificó la estructura judicial al fusionar a la Corte Federal con la Corte de Casación y crear a la Suprema Corte de Justicia con facultades de control de constitucionalidad y legalidad que le permitían, al menos formalmente, ser un contrapeso del poder político.

No obstante, en la práctica el nuevo esquema constitucional no fue suficiente para lograr la independencia de la jurisdicción principalmente por la falta de una ley secundaria que permitiera el funcionamiento del Consejo de la Judicatura y terminara con el control político del Poder Judicial. En estas circunstancias el sistema de justicia parecía un apéndice del poder político que no garantizaba la legalidad ni la constitucionalidad de los actos de los poderes constituidos.

Durante los primeros dos gobiernos de transición democrática no se registraron cambios significativos que modificaran el papel subsidiario y marginal que caracterizó al sistema de justicia durante el régimen autoritario. Empero, el control que mantuvo el poder ejecutivo sobre la jurisdicción permitió que se combatiera el rezago judicial y que se agilizaran algunos procesos, principalmente en materia penal.²⁴⁶ Desafortunadamente estos avances no se reflejaron en la independencia de los jueces quienes estaban limitados por la estructura operativa del sistema que concentraba, en el ejecutivo, el control sobre la administración y procuración de justicia, por

246 “El análisis de las estadísticas judiciales permite formarse una imagen de la situación del Poder Judicial y, de una manera general, del funcionamiento del Sistema de Justicia. [...]Dicho en otras palabras, la imagen general es la de un sistema judicial que aumentó su producción en pocos años”. Rogelio Pérez Perdomo. Medio siglo de historia judicial en Venezuela (1952-2005). *Revista Derecho y Democracia*, Núm. 11, Universidad Metropolitana, 2007, p. 6.

tanto, los jueces ordinarios no podían desafiar al poder político en favor de los derechos fundamentales, sin que pusieran en riesgo su estabilidad laboral.

La administración de Sistema judicial permaneció en manos del ejecutivo después del cambio de régimen debido a que no se aprobó una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial que sustituyera a la de 1956. En los primeros dos gobierno de Acción Democrática no se generaron los incentivos para adecuar la estructura judicial al marco constitucional. Sin embargo, la llegada a la presidencia del candidato de COPEI, Rafael Caldera en 1968, fue decisiva para lograr los cambios legislativos que se requerían.

La disputa política entre partidos generó una serie de publicaciones que aseguraban que el Ministro de Justicia tenía una lista con los nombres de jueces partidarios de Acción Democrática que serían sustituidos por simpatizantes de COPEI. La reacción de AD, quien tenía mayoría en el congreso, fue impulsar la creación de una nueva Ley Orgánica del Poder judicial que permitiera la instalación del Consejo de la Judicatura y terminara con las injerencias del ejecutivo sobre la administración de la justicia.²⁴⁷

La reforma aprobada en 1969 estableció que el Consejo estaría integrado por nueve magistrados, cinco nombrados por la Sala Político-Administrativa de la Suprema Corte, dos por el Ejecutivo y dos por el Congreso. La administración de la Suprema Corte quedó fuera del ámbito de competencia del Consejo. La adecuación del marco normativo permitió frenar la influencia de COPEI y contribuyó a consolidar la participación de AD en las decisiones administrativas del Sistema Judicial, sólo basta recordar que AD

247 Rogelio Pérez Perdomo. Venezuela 1958-1999: El derecho en una democracia renqueante, en Héctor Fix-Fierro, Lawrence M. Friedman y Rogelio Pérez Perdomo (editores), *Culturas Jurídicas Latinas de Europa y América en tiempos de globalización*, IIJ-UNAM, México, 2003, p. 685.

mantenía mayoría en el legislativo y controlaba la Sala Político-Administrativa de la Corte.²⁴⁸

Democracia pactada, partidocracia o democracia punto-fijista son algunos de los adjetivos con que se hacía referencia al régimen político venezolano que prevaleció entre 1958 y 1999. Éste se distinguió por el predominio de los partidos políticos en todas las esferas de la vida pública. Se trataba de “un gobierno de las cúpulas de los partidos con un papel mínimo para la participación ciudadana”.²⁴⁹

A inicios de la década de los setenta la democracia de partidos logró consolidarse a través de procesos electorales que permitieron la alternancia política de forma pacífica. El incremento en los ingresos provenientes del auge petrolero y la política intervencionista en materia económica lograron fortalecer al aparato estatal. El sistema judicial parecía independizarse del poder político actualizando la separación de poderes prevista en la constitución de 1961.

Empero, la estabilidad del sistema político se puso a prueba a partir de los años ochenta cuando comenzó el agotamiento del modelo adoptado por los gobiernos de los dos principales partidos políticos que se habían alternado la presidencia (Acción Democrática y COPEI).²⁵⁰ La crisis económica comenzó a minar la confianza de los ciudadanos que observaron el incremento en los precios de productos básicos, constantes devaluaciones y nulo crecimiento

248 Véase Rogelio Pérez Perdomo. Venezuela 1958-1999: El derecho en una democracia renqueante, en Héctor Fix-Fierro, Lawrence M. Friedman y Rogelio Pérez Perdomo (editores), *Culturas Jurídicas Latinas de Europa y América en tiempos de globalización*, IIJ-UNAM, México, 2003, p. 685.

249 Rogelio Pérez Perdomo. Venezuela 1958-1999: El derecho en una democracia renqueante, en Héctor Fix-Fierro, Lawrence M. Friedman y Rogelio Pérez Perdomo (editores), *Culturas Jurídicas Latinas de Europa y América en tiempos de globalización*, IIJ-UNAM, México, 2003, p. 640.

250 “Los candidatos a la presidencia de los dos partidos principales sumaron cerca del 90% de los votos en las elecciones generales de 1983 y 1988, y en el congreso fueron las dos fuerzas principales hasta 1998”. Rogelio Pérez Perdomo. Venezuela 1958-1999: El derecho en una democracia renqueante, en Héctor Fix-Fierro, Lawrence M. Friedman y Rogelio Pérez Perdomo (editores), *Culturas Jurídicas Latinas de Europa y América en tiempos de globalización*, IIJ-UNAM, México, 2003, p. 643.

económico. Prácticas de corrupción y manipulación provocaron el descrédito de los partidos políticos que para esos años habían monopolizado todos los sectores de la sociedad.²⁵¹

El sistema judicial no escapó a las injerencias de los partidos. Por una parte, el Consejo de la Judicatura se convirtió en un botín político por la importancia que tenían en la designación de jueces y en la administración del Poder Judicial, por otro lado, la Suprema Corte estaba dividida en dos mitades que correspondían con las designaciones hechas por los partidos. Las divisiones internas provocaron una serie de enfrentamientos entre magistrados quienes se acusaban mutuamente de clientelismo político.

El comportamiento de los altos funcionarios del Poder Judicial originó el desprestigio del sistema frente a la opinión pública. En 1991 un grupo de intelectuales encabezados por Arturo Úslar Pietri redactó un documento llamado “Carta de los Notables” en el que se pedía la renuncia de los magistrados de la Suprema Corte y del Consejo de la judicatura. Los intelectuales argumentaron que la injerencia de los partidos en la designación de jueces y magistrados hacía que se dudara de su imparcialidad e independencia.²⁵²

El desprestigio de los magistrados, los intentos de golpe de Estado perpetuados en 1992 y el poco apoyo popular al gobierno de Carlos Andrés Pérez, llevaron a tomar medidas contundentes para resarcir los daños al sistema judicial. En primer lugar, se realizó una amplia consulta para designar a los magistrados de la Suprema Corte que sustituirían a los que habían

251 Véase Rogelio Pérez Perdomo. Venezuela 1958-1999: El derecho en una democracia renqueante, en Héctor Fix-Fierro, Lawrence M. Friedman y Rogelio Pérez Perdomo (editores), *Culturas Jurídicas Latinas de Europa y América en tiempos de globalización*, IIJ-UNAM, México, 2003, p. 640.

252 Véase Rogelio Pérez Perdomo. Venezuela 1958-1999: El derecho en una democracia renqueante, en Héctor Fix-Fierro, Lawrence M. Friedman y Rogelio Pérez Perdomo (editores), *Culturas Jurídicas Latinas de Europa y América en tiempos de globalización*, IIJ-UNAM, México, 2003, p. 712.

concluido su periodo. La forma de designación le otorgó un voto de confianza a la Corte que en lo sucesivo tendría que resolver casos políticamente importantes como el juicio del presidente Andrés Pérez por malversar fondos y la procedencia del referéndum para convocar a una asamblea constituyente en 1999. En segundo lugar, se iniciaron las gestiones para solicitar un préstamo al Banco Mundial para impulsar la reforma judicial venezolana.²⁵³

La estabilidad democrática que caracterizó al régimen venezolano desde finales de los años cincuenta se había disipado como resultado de diversos acontecimientos que desencadenaron una profunda crisis social y política. La inestabilidad económica, la caída en el precio del petróleo, la crisis de los partidos políticos y el aumento en la desigualdad social son algunas de las causas que condujeron al desequilibrio del régimen.²⁵⁴

Estas circunstancias permitieron que el discurso nacionalista y antineoliberal que caracterizó la campaña presidencial de Hugo Chávez fuera ganando adeptos. El hartazgo de las elites políticas tradicionales y la propuesta de sacar al país de la crisis a través de un nuevo orden constitucional condujo a la victoria del Polo Patriótico con el 56.2 por ciento de los votos en las elecciones presidenciales de 1998.²⁵⁵

La victoria electoral de la izquierda venezolana condujo a la reconfiguración del régimen político. Este proceso inició con la convocatoria

253 Véase Rogelio Pérez Perdomo. Venezuela 1958-1999: El derecho en una democracia renqueante, en Héctor Fix-Fierro, Lawrence M. Friedman y Rogelio Pérez Perdomo (editores), *Culturas Jurídicas Latinas de Europa y América en tiempos de globalización*, IIJ-UNAM, México, 2003, p. 712-713.

254 Para un análisis detallado sobre las causas que permitieron la transformación del régimen político venezolano entre 1983 y 2007 véase los trabajos de Nelly Arenas, Margarita López Maya y Allan R. Brewer-Carías citados en este documento.

255 El Polo Patriótico es una coalición de diversas agrupaciones políticas de Izquierda que respaldaron la candidatura de Hugo Chávez Frías a la presidencia de Venezuela en las elecciones de 1998. Los principales grupos que participaron en esta coalición son: el Movimiento al Socialismo (MAS), La Causa R (LCR), el Partido Comunista de Venezuela (PCV), el Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR 200), el Movimiento Quinta República (MVR), el Partido de la Revolución Venezolana (PRV) y Patria Para Todos (PPT).

del presidente Chávez para que se integrara una asamblea constituyente capaz reformar las instituciones existentes y crear un nuevo ordenamiento constitucional que reconstituyera al Estado venezolano. Sin embargo, la constitución de 1961 no consideraba la opción de convocar a una Asamblea Constituyente, únicamente establecía la posibilidad de presentar iniciativas de enmienda y reforma general que en ambos casos correspondía realizarlas a los miembros de alguna de las cámaras del Congreso o a los representantes de las asambleas legislativas de los estados.²⁵⁶

En estas circunstancias la pregunta era cómo se debía elegir al órgano constituyente ¿violando o respetando la constitución? Las posturas que se expresaron al respecto oscilaban en dos sentidos: en primer lugar, las que sostenían que la única manera de crear un poder constituyente era a través de una reforma constitucional que regulara esta posibilidad; en segundo lugar, la postura encabezada por el presidente Chávez en el sentido de apelar a la voluntad popular, es decir, mediante un referéndum que legitimara la creación de la Asamblea. En ambos casos las dificultades eran evidentes, para modificar la constitución de 1961 se requería transitar por todas las etapas previstas en la constitución para su reforma, lo que representaba negociar con los grupos opositores que estaban en contra de dicha enmienda porque sabían que un nuevo orden constitucional modificaría la relación de fuerzas existente, además esta posibilidad no estaba dentro de los planes del presidente Chávez quien se había comprometido durante la campaña electoral a convocar a una Asamblea Constituyente como uno de sus primeros actos de gobierno.²⁵⁷

256 Véase el Título X, artículos 245 y 246 de la constitución política de Venezuela del 16 de enero de 1961.

257 Véase Allan R. Brewer-Carías. Reforma constitucional, Asamblea Nacional Constituyente y control judicial contencioso administrativo. El caso de Honduras (2009) y el antecedente venezolano (1999), en *Estudios Constitucionales*, Año 7, Núm. 2, 2009, pp. 317-353.

La disyuntiva que se presentó consistía en decidir cuál de las dos interpretaciones jurídicas era procedente, por un lado la que promovía el principio de supremacía constitucional al plantear como única posibilidad la enmienda a la constitución de 1961 para regular el supuesto de un poder constituyente y, por otro lado, la postura que apelaba al principio de soberanía popular basándose en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP) que establecía la figura del referéndum para consultar a los electores sobre decisiones de especial trascendencia nacional.²⁵⁸

La dualidad interpretativa de los preceptos legales y constitucionales llevó el conflicto surgido en el plano político-electoral a la arena jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) donde se presentaron dos recursos de interpretación. El primero se presentó el 21 de octubre de 1998 ante la Sala Político-Administrativa de la SCJ, en el escrito se solicitó a la sala que estableciera “de manera cierta e indubitable la inteligencia y significado del artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política²⁵⁹ a los efectos de conocer si con fundamento en dicha norma podía convocarse un referendo que sirva de base para la convocatoria de una Asamblea Constituyente sin que mediara una enmienda o una reforma de la constitución”.²⁶⁰ La sentencia de la Sala estableció que era procedente el

258 Véase Allan R. Brewer-Carías. Reforma constitucional, Asamblea Nacional Constituyente y control judicial contencioso administrativo. El caso de Honduras (2009) y el antecedente venezolano (1999), en *Estudios Constitucionales*, Año 7, Núm. 2, 2009, pp. 317-353. y Lolymar Hernández Camargo. *El Proceso Constituyente Venezolano de 1999*, Tesis Doctoral, Departamento de Derecho Constitucional, Universidad Carlos III de Madrid, 2007, pp. 183-184.

259 El artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política establecía: “El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, el Congreso de la República por acuerdo adoptado en sesión conjunta de las Cámaras, convocada con cuarenta y ocho (48) horas de anticipación a la fecha de su realización, por el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los miembros presentes; o un número no menor del diez por ciento (10%) de aquellos electores inscritos en el Registro Electoral, tendrán la iniciativa para convocar la celebración de un referendo, con el objeto de consultar a los electores sobre decisiones de especial trascendencia nacional”.

260 Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de Venezuela dictada el 19 de enero de 1999 con número de expediente 15169, Magistrado Ponente: Héctor Paradisi León. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/sentencias/SPA/spa19011999-15169.html>

referéndum sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente con lo que legitimó la propuesta política del presidente Hugo Chávez.²⁶¹

El segundo recurso de interpretación se presentó el 16 de diciembre de 1998, en él se solicitó a la Corte que estableciera el sentido real y alcance del artículo 181 de la LOSPP en relación con el artículo 4 de la Constitución de 1961.²⁶² La Sentencia de la Corte estableció que el cuerpo electoral podía ser consultado sobre cualquier decisión de trascendencia nacional que no se encontrara dentro de los supuestos del artículo 185 de la ley citada y que, por tanto, el referéndum consultivo sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) podía realizarse.²⁶³

Las sentencias de la Corte permitieron la elección de la ANC dentro de los límites constitucionales y frenaron la ruptura por la vía violenta, no obstante, los opositores al gobierno de Chávez insistían que se violó la constitución de 1961 al mal interpretar la relación y alcances de los artículos 181 de la LOSPP y 4º constitucional. El principal argumento consistía en que el referéndum consagrado en el artículo 181 era “un medio de participación popular de carácter consultivo y no de orden decisorio”, por tanto, al pretender equiparar el referéndum con el proceso legislativo de enmienda se atentaba contra el orden constitucional.²⁶⁴

261 “Esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que si es procedente convocar a un referendo, en la forma prevista en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, para consultar la opinión mayoritaria, respecto de la posible convocatoria a una Asamblea Constituyente, en los términos expuestos en este fallo”. Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de Venezuela dictada el 19 de enero de 1999 con número de expediente 15169, Magistrado Ponente: Héctor Paradisi

262 El Artículo 4 de la Constitución Política de Venezuela establecía que: “La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público”.

263 Véase Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de Venezuela dictada el 19 de enero de 1999 con número de expediente 15395, Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/sentencias/SPA/spa19011999-15395.html>

264 Véase Allan R. Brewer-Carías. Reforma constitucional, Asamblea Nacional Constituyente y control judicial contencioso administrativo. El caso de Honduras (2009) y el antecedente venezolano (1999), en *Estudios Constitucionales*, Año 7, Núm. 2, 2009, pp. 317-353.

A pesar de los argumentos sobre la inconstitucionalidad del referéndum consultivo, éste se realizó quedando constituida formalmente la ANC el 8 de agosto de 1999, finalmente en diciembre de ese año se sometió a referéndum el proyecto de la Asamblea quedando aprobada la nueva Constitución. Paradójicamente la Suprema Corte que legitimó la creación de la ANC fue desmantelada y sustituida por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) donde se concentró la facultad para conocer de las violaciones a la constitución.

La llegada de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela significó la paulatina transformación del régimen político que quedó establecido en la constitución de 1999 como un Estado democrático y social de derecho.²⁶⁵ A un año de iniciado el gobierno chavista los cambios eran evidentes, la ANC decretó un régimen de transición que permitió el nombramiento de diversos funcionarios del Estado entre los que destacan los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, del Consejo Nacional Electoral y de la Comisión Legislativa Nacional, así quedaron establecidas las bases de lo que sería el nuevo régimen político.²⁶⁶

El sistema judicial antes del gobierno de Chávez se había caracterizado por la parcialidad, corrupción e injerencia de actores políticos en las decisiones judiciales por lo que las modificaciones normativas que experimentó la jurisdicción lograron un amplio consenso en la sociedad venezolana, incluso entre los opositores del gobierno chavista.²⁶⁷

La constitución de 1999 fortaleció a la justicia constitucional con diversos mecanismos que aseguraban la independencia e imparcialidad de la

265 Véase artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

266 Véase Nelly Arenas. El gobierno de Hugo Chávez: de la Asamblea Nacional Constituyente a la propuesta de reforma constitucional, en Julio Aibar y Daniel Vázquez (coord.), *¿Autoritarismo o democracia? Hugo Chávez y Evo Morales*, FLACSO-México, 2009, pp. 59-64.

267 Human Rights Watch. *Una década de Chávez: Intolerancia política y oportunidades perdidas para el progreso de los derechos humanos en Venezuela*, USA, 2008, pp. 41-71. Disponible en <http://www.hrw.org>

Sala Constitucional del TSJ, a quien se confirió la máxima autoridad en la defensa de los derechos fundamentales. Los principales cambios que experimentó la justicia constitucional fueron: 1) se creó el TSJ en sustitución de la SCJ; 2) se integró el TSJ con 20 magistrados electos por las 2/3 partes de los miembros de la Asamblea Nacional; 3) aumentó de 3 a 5 las salas del Tribunal, incluyendo una Sala Constitucional, y; 4) se suprimió al Consejo de la Judicatura y se otorgaron sus funciones al TSJ.²⁶⁸

El nuevo orden constitucional prefiguraba resultados positivos para la consolidación del Estado democrático y social de derecho, sin embargo, el discurso de confrontación que adoptó el presidente Hugo Chávez abonó a la polarización de la sociedad venezolana²⁶⁹ y terminó con las expectativas generadas por la nueva constitución.

El Tribunal Supremo de Justicia, depositario de la jurisdicción constitucional, no escapó a la polarización y a pesar de los intentos del gobierno para cooptarlo la fortaleza normativa que le confirió la constitución de 1999 permitió que se formaran dos grupos antagónicos: el primero comulgaba con los planteamientos ideológico-políticos del presidente, el segundo integrado por opositores del régimen chavista fungió como contrapeso al interior del tribunal.²⁷⁰

268 Véase Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

269 “Desde la campaña electoral el discurso de Chávez se distinguió por su carácter intensamente confrontador. Al contrario de los que ha ocurrido con otros líderes que redujeron o desaparecieron su retórica del conflicto una vez en ejercicio del poder, Chávez no cesó, todo lo contrario, incremento su dosis de enfrentamiento con casi todos los sectores de la sociedad venezolana”. Nelly Arenas. El gobierno de Hugo Chávez: de la Asamblea Nacional Constituyente a la propuesta de reforma constitucional, en Julio Aibar y Daniel Vázquez (coord.), *¿Autoritarismo o democracia? Hugo Chávez y Evo Morales*, FLACSO-México, 2009, pp. 72-73.

270 “Cada bando controlaba algunas de las seis salas del tribunal. Se decía que el bando opositor tenía una mayoría en la Sala Electoral, mientras que quienes favorecían a Chávez tenían mayoría en la Sala Constitucional, así como en la Comisión Judicial, formada por seis miembros y a cargo de muchos de los asuntos administrativos del tribunal. El presidente del tribunal en ese momento, Iván Rincón Urdaneta, era considerado aliado del Presidente Chávez”. *Human Rights Watch. Una década de Chávez: Intolerancia política y oportunidades perdidas para el progreso de los derechos humanos en Venezuela*, USA, 2008, p. 49.

Como resultado de la polarización, las sentencias que el Tribunal emitía en los conflictos entre el gobierno y la oposición resultaron controversiales. Esta situación fue tolerada en los primeros años del gobierno de Chávez, sin embargo, tras el golpe de estado en 2002 la postura del presidente se radicalizó ya que empezó a considerar como conspiración cualquier intento por disentir de las posturas oficialistas.²⁷¹

El reacomodo de fuerzas que significó la entrada en vigor de la nueva constitución provocó incertidumbre en la antigua clase política y empresarial de Venezuela. Además, la incursión de nuevos actores políticos que pretendían cambiar las reglas del juego democrático desencadenó una crisis de ingobernabilidad que se agudizó tras las medidas adoptadas por Hugo Chávez quién solicitó al Congreso Nacional la aprobación de una Ley Habilitante que lo facultara para expedir legislación sin necesidad de aprobación del congreso. Las acciones emprendidas por el presidente generaron inconformidad entre los diversos sectores afectados quienes convocaron a un Paro Cívico Nacional el 10 de diciembre de 2001.²⁷² A partir de ese momento iniciaron una serie de enfrentamientos entre los opositores y el gobierno de Chávez que desembocó en el golpe de Estado del 11 de abril de 2002.²⁷³

En estas circunstancias de polarización el Tribunal Supremo de Justicia comenzó a tener una participación activa y relevante en asuntos políticamente importantes. Por ejemplo, el 24 de mayo de 2002, se presentó ante el TSJ un

271 “Aunque no todo el espectro opositor convalidó el golpe, el gobierno aprovechó hábilmente la circunstancia para descalificar, en lo sucesivo, a toda disidencia adjetivándola de “golpista”.” Nelly Arenas. El gobierno de Hugo Chávez: de la Asamblea Nacional Constituyente a la propuesta de reforma constitucional, en Julio Aibar y Daniel Vázquez (coord.), *¿Autoritarismo o democracia? Hugo Chávez y Evo Morales*, FLACSO-México, 2009, pp. 76-77.

272 El Paro Cívico Nacional fue convocado por la Federación de Cámaras de Comercio y Producción (Fedecámaras) y por la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV)

273 Véase Nelly Arenas. El gobierno de Hugo Chávez: de la Asamblea Nacional Constituyente a la propuesta de reforma constitucional, en Julio Aibar y Daniel Vázquez (coord.), *¿Autoritarismo o democracia? Hugo Chávez y Evo Morales*, FLACSO-México, 2009, pp. 74-78.

escrito donde se acusó a cuatro generales por su participación en el intento de golpe de Estado de abril de 2002, la sentencia del Tribunal estableció que el ministerio público no había aportado los elementos de prueba suficientes para la procedencia de la investigación. La resolución dictada provocó graves consecuencias para el poder judicial, la más grave fue la destitución de los ministros que participaron en la sentencia que exoneró a los cuatro militares.²⁷⁴

Otro caso relevante se produjo en 2004, cuando el Consejo Nacional Electoral invalidó más de 800 mil firmas presentadas por grupos opositores al gobierno de Chávez para que se realizara un referéndum revocatorio. El caso fue llevado a la Sala Electoral del TSJ, con mayoría opositora, que decidió que las firmas eran válidas y que el referéndum debía realizarse. La resolución generó polémica en la Sala Constitucional, compuesta por magistrados partidarios del presidente Chávez, que inmediatamente se declaró competente para revisar la resolución de la Sala Electoral y dictaminó su revocación.²⁷⁵

Las sentencias emitidas por el tribunal provocaron la confrontación con el gobierno quien a través de la mayoría que tenía en la Asamblea Nacional logró aprobar en diciembre de 2004 la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia que modificó estructuralmente al Tribunal. La Ley aumentó de 20 a 32 el número de magistrados y modificó la votación requerida para designar a

274 Los cuatro generales acusados por el Procurador General de la República Isafías Rodríguez fueron: Efraín Vásquez Velazco, Pedro Pereira Olivares, Héctor Ramírez Pérez y Daniel Lino José Comisso Urdaneta. *Human Rights Watch. Una década de Chávez: Intolerancia política y oportunidades perdidas para el progreso de los derechos humanos en Venezuela*, USA, 2008, pp. 49-50. Disponible en <http://www.hrw.org>

²⁷⁴ Véase Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

275 Véase *Human Rights Watch. Una década de Chávez: Intolerancia política y oportunidades perdidas para el progreso de los derechos humanos en Venezuela*, USA, 2008, pp. 49-50. Disponible en <http://www.hrw.org>

²⁷⁵ Véase Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

los nuevos miembros del tribunal. Los cambios registrados permitieron al gobierno tomar el control de la jurisdicción.²⁷⁶

Las acciones del presidente Chávez en contra de la independencia de los poderes legislativo y judicial precipitó al régimen hacía una forma de autoritarismo con rasgos populistas. Esta idea comienza a consolidarse a partir de que el gobierno realizó acciones cuyo objetivo era dar paso a lo que se denominó socialismo del siglo XXI.²⁷⁷ Los principales ejes de la propuesta, delineados por Chávez una vez que logró la reelección en 2006, fueron: 1) fortalecer al Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV); 2) nacionalización de industrias estratégicas; 3) reacomodo de los miembros del gabinete; 4) impulso de la reforma constitucional para fortalecer las facultades legislativas del presidente; 5) adoctrinamiento de la sociedad mediante las denominadas jornadas de moral y luces; 6) redistribución del poder en las entidades federales; y, 7) fortalecimiento del poder comunal.²⁷⁸

En el esquema delineado por Chávez no existía espacio para la disidencia. La jurisdicción podía gozar de independencia y autonomía siempre que se mantuviera alineada a los designios de la revolución y de su líder, de lo contrario corría el riesgo de ser calificada de traicionera y de sufrir las

276 “Pedro Carreño, presidente del Comité de Postulaciones de la AN, afirmaría que el gobierno de Chávez no abriría espacio alguno a la oposición en el tribunal: “No nos vamos a meter un autogol”. Los electos “son magistrados cuya filiación revolucionaria está más que garantizada”. En añadidura, en el acto de instalación del organismo, su nuevo presidente, Omar Meza, se autocalificaría como “revolucionario” determinado a aplicar una “justicia revolucionaria”. Nelly Arenas. *Poder reconcentrado: el populismo autoritario de Hugo Chávez*, en *Revista Politeia*, Núm. 39, vol. 30. Instituto de Estudios Políticos, UCV, 2007, p. 33.

277 El término “socialismo del siglo XXI” fue adoptado por el presidente Chávez como parte de las propuestas que presento en la contienda electoral de 2006 y que aludían a un conjunto de ideales como igualdad, solidaridad y justicia, propios de la ideología socialista. Véase Margarita López Maya, Venezuela: ascenso y gobierno de Hugo Chávez y sus fuerzas bolivarianas, en Julio Aibar y Daniel Vázquez (coord.), *¿Autoritarismo o democracia? Hugo Chávez y Evo Morales*, FLACSO-México, 2009, pp. 19-58.

278 Véase Margarita López Maya, Venezuela: ascenso y gobierno de Hugo Chávez y sus fuerzas bolivarianas, en Julio Aibar y Daniel Vázquez (coord.), *¿Autoritarismo o democracia? Hugo Chávez y Evo Morales*, FLACSO-México, 2009, pp. 41-42.

consecuencias.²⁷⁹ Actualmente, el sistema de justicia parece adoptar una actitud de interpretación acorde con las circunstancias del contexto político tal como quedó asentado en los discursos pronunciados el 4 de febrero del 2012 cuando el Presidente Hugo Chávez acudió al inicio de la apertura del año judicial.²⁸⁰

En estas condiciones la independencia del TSJ fue inoperante, por tanto, si las facultades de control constitucional previstas en la constitución de 1999 no podían ser activadas para verificar la regularidad de los poderes constituidos con la constitución, entonces la pregunta es ¿Qué función cumple el sistema judicial y en particular la jurisdicción constitucional en el contexto actual del Estado venezolano? Tal vez la respuesta pueda encontrarse, al igual que durante el régimen de Juan Vicente Gómez, en la apariencia o en la legitimidad que proporciona parecer un régimen democrático y social de derecho. En síntesis, en Venezuela la existencia formal de mecanismos para garantizar la independencia judicial no fue suficiente para corregir la injerencia de actores políticos en las decisiones jurisdiccionales.

279 Las palabras del presidente Hugo Chávez pronunciadas el 24 de marzo de 2007 durante el primer evento con propulsores del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) refleja abiertamente la postura del gobierno frente a las decisiones jurisdiccionales contrarias al régimen revolucionario. “Muchas veces llegan, viene el gobierno nacional revolucionario y quiere tomar una decisión contra algo por ejemplo que tiene que ver con o que tiene que pasar por decisiones judiciales y ellos empiezan a moverse en contrario, a la sombra y muchas veces logran neutralizar decisiones de la revolución a través de un juez o de un tribunal o hasta en el mismísimo Tribunal Supremo de Justicia a espaldas del líder de la revolución actuando por dentro contra la revolución eso es repito traición al pueblo, traición a la revolución”(sic). Discurso disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=AZa3Slwgup0&feature=related>

280 Véase los discursos pronunciados por la presidenta del Tribunal Supremo de Justicia Luisa Estela Morales y por el presidente Hugo Chávez durante la apertura del año judicial 2012, en el que cada uno fija su postura respecto de la relación y papel del poder judicial frente al gobierno y al régimen político. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=rqRmFfrhDjA>

CAPÍTULO IV

EL PODER DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL: REGLAS FORMALES Y SU APLICACIÓN

1. Empoderamiento judicial de *iure* y de *facto*

El objetivo de este capítulo consiste en exponer el procedimiento y los resultados de la aplicación de la metodología diseñada para conocer la variación del poder de la jurisdicción constitucional y su relación con el cambio de régimen político.

El poder de la jurisdicción constitucional se evalúa a partir de cuatro conceptos: independencia judicial, acceso a la justicia, eficiencia y control constitucional. Estos conceptos se han desagregado en indicadores que registran el cambio en dos niveles: en primer lugar, se observa cuáles son las facultades (de *iure*) que tienen las cortes constitucionales para funcionar y cuáles son las restricciones formales que frenan su intervención. En segundo lugar, se analiza cómo se aplican dichas reglas en la práctica y cuáles son las reglas informales que condicionan a la autoridad jurisdiccional.

En ambos casos, se trata de explicar cómo varía el poder de la jurisdicción en relación con el contexto de régimen político imperante, utilizando los registros de la base de datos de *Polity Project* para ofrecer un panorama general sobre las condiciones del régimen y los eventos más importantes que inciden en el cambio de la autoridad gobernante.

2. El poder estructural de la jurisdicción constitucional

La estrategia de medición formal basada en la regulación institucional intenta conocer las condiciones de posibilidad que tiene la jurisdicción constitucional para actuar en un contexto específico. Es decir, no es posible exigir a los órganos jurisdiccionales resultados acordes con un régimen democrático si las reglas formales que regulan su actuación están diseñadas para limitar el ejercicio de su función a partir de reglas autoritarias, por tanto, para valorar objetivamente el trabajo de las instituciones encargadas de la justicia constitucional es necesario conocer las condiciones formales que limitan su actuación.

Los textos constitucionales de Chile, Costa Rica, México y Venezuela son la materia prima del análisis y de los resultados de la medición formal, sin embargo, es necesario establecer que la técnica inferencial utilizada para medir la variación del poder estructural de la jurisdicción no se circunscribe a la descripción de las normas constitucionales que determinan las características orgánicas y funcionales de las instituciones encargadas de la justicia constitucional. Por el contrario se trata de un ejercicio analítico basado en la concepción teórica de las características mínimas que debe poseer la jurisdicción constitucional en un régimen democrático.

Para verificar y comparar la variación estructural del poder de la jurisdicción constitucional se utilizan cuatro conceptos que desde el punto de vista teórico son compatibles con un régimen democrático, a saber: independencia judicial, acceso a la justicia, eficiencia y control constitucional. La operacionalización de estos conceptos arrojó una serie de variables e indicadores que permitieron ubicar su presencia en los textos constitucionales. Los componentes instrumentales de cada concepto se utilizaron para definir

una escala de valores y otorgar una calificación numérica para cada indicador. El siguiente cuadro resume la operacionalización conceptual y la asignación de valores.

Cuadro 27. Elementos democráticos de la jurisdicción constitucional (Formal)

CONCEPTO	VARIABLE	INDICADOR	ASIGNACIÓN DE VALORES
Independencia Judicial	Estabilidad de los jueces en el cargo	Duración del cargo	Máximo 2 Mínimo 0
		Mecanismos para la destitución de jueces constitucionales	Máximo 2 Mínimo 0
	Procedimientos de selección	Nominación y selección de jueces	Máximo 2 Mínimo 0
	Independencia financiera	Presupuesto	Máximo 2 Mínimo 0
		Salario	Máximo 2 Mínimo 0
Acceso a la Justicia	Costo para acceder a la justicia	Costas judiciales	Máximo 2 Mínimo 0
	Asesoría y representación jurídica	Obligación del Estado de prestar asesoría jurídica gratuita	Máximo 2 Mínimo 0
Eficiencia	División del trabajo	Órganos encargados de la administración judicial	Máximo 2 Mínimo 0
	Límites de tiempo	Plazos establecidos constitucionalmente	Máximo 2 Mínimo 0
Control Constitucional	Facultades de revisión constitucional	Órganos que conocen de los medios de control constitucional	Máximo 2 Mínimo 0
	Medios de control de constitucionalidad	Efectos de las sentencias	Máximo 2 Mínimo 0
		Sujetos legitimados para la promoción	Máximo 2 Mínimo 0

Fuente: Elaboración propia.

La suma de los valores de cada indicador proporciona una puntuación máxima de 24 puntos, los cuales son ponderados en una escala de cero a diez con el propósito de obtener una calificación estándar que permita el análisis comparado. En este sentido, una evaluación de 24 puntos equivale a diez de calificación que es la nota más alta que define el poder estructural de la

jurisdicción constitucional a partir de los supuestos democráticos señalados en el segundo capítulo.²⁸¹

La metodología para evaluar la variación del poder de la jurisdicción constitucional utiliza variables cualitativas en la formulación de hipótesis y supuestos relacionados con los atributos democráticos de la jurisdicción. Éstos son valorados a partir de una argumentación teórica que sirvió para definir una escala numérica que registra la correspondencia de cada elemento de acuerdo con su distancia o cercanía con reglas democráticas o autoritarias.

Las variables cualitativas que por efecto de la asignación de valor se transformaron en variables cuantitativas adquieren un nuevo alcance explicativo a partir de la simplificación de los resultados en tres categorías que indican la variación del poder formal de la jurisdicción constitucional. Las categorías son: 1) poder estructural alto; 2) poder estructural limitado; y, 3) poder estructural bajo.

La categoría poder estructural alto se otorga a la jurisdicción constitucional que obtuvo una calificación ponderada entre siete y diez puntos, y significa que la jurisdicción cuenta con las salvaguardas y provisiones formales, constitucionales y legales, para funcionar en equilibrio con el poder político (ejecutivo y legislativo), en donde los jueces son independientes y cuyas decisiones están libres de injerencias de actores externos, además la estabilidad en el cargo está asegurada por mecanismos explícitos que existen para la selección, nombramiento y remoción de jueces constitucionales. Un poder estructural alto también implica la existencia formal de mecanismos para que el desempeño de los jueces sea eficiente, que promueva la división del trabajo jurisdiccional y administrativo, garantice el acceso a la justicia

281 Véase el marco analítico del Capítulo II de la tesis.

constitucional del mayor número posible de individuos y cuenta con medios de control constitucional que permitan sancionar y subsanar las violaciones a la constitución.

La jurisdicción constitucional tendrá un poder estructural limitado cuando la calificación obtenida oscile entre 3.1 y 6.9, en este caso los mecanismos formales regulados constitucionalmente serán los mínimos suficientes para que la justicia constitucional funcione, aunque puede presentar lagunas que obstaculicen su desempeño respecto de alguno de los conceptos propuestos.

Una calificación entre 0 y 3 puntos indica un poder estructural bajo, lo que representa la imposibilidad para que la jurisdicción constitucional actúe como contrapeso real del poder político, pues no cuenta con las normas mínimas para garantizar su independencia, eficiencia, acceso a la justicia o que tenga la facultades de revisión constitucional suficientes para la defensa de la constitución.

El cruce de información entre los resultados obtenidos de la medición formal y la calificación del régimen político, tomada de la base de datos del *Polity Project*,²⁸² son utilizadas para explicar la relación que existe entre el tipo de régimen político y la variación del poder de la jurisdicción. El siguiente cuadro resume la relación.

282 “El *Polity Project* sobre “*Características y transiciones de régimen político, 1800-2010*” proporciona puntuaciones de -10 a +10. Los países son calificados como autocracias (con puntuaciones de -10 a -6); anocracias (de -5 a +5) y democracias (de +6 a +10). La base de datos *Polity IV* abarca los países con más de medio millón de habitantes desde 1800. Está disponible en www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm”. Véase: Josep M. Colomer. *Ciencia de la política*, Ariel, Barcelona, 2009, p. 180.

Cuadro 28. Categorías de régimen político y el poder de la jurisdicción constitucional

Régimen político (<i>Polity Project</i>)		Poder de la jurisdicción constitucional	
Categoría	Calificación	Categoría	Calificación
Democracia	+6 a +10	Poder estructural alto	7 a 10 puntos
		Poder estructural limitado	3.1 a 6.9 puntos
		Poder estructural bajo	0 a 3 puntos.
Anocracia (autoritarismo no institucionalizado)	-5 a +5	Poder estructural alto	7 a 10 puntos.
		Poder estructural limitado	3.1 a 6.9 puntos.
		Poder estructural bajo	0 a 3 puntos.
Autocracia	-10 a -6	Poder estructural alto	7 a 10 puntos.
		Poder estructural limitado	3.1 a 6.9 puntos.
		Poder estructural bajo	0 a 3 puntos.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de la calificación de cada uno de los países del estudio, se determina el impacto del régimen político en el desarrollo de mecanismos que permitan el aumento o disminución del poder formal de la jurisdicción constitucional. A continuación se exponen los resultados de la medición formal en Chile, Costa Rica, México y Venezuela.

a. Chile

Los ordenamientos constitucionales que se utilizaron para la medición del poder estructural de la jurisdicción constitucional en Chile fueron: 1) la Constitución promulgada el 18 de septiembre de 1925 con una versión actualizada hasta el 16 de julio de 1971²⁸³; 2) la Constitución Política de la República de Chile publicada el 24 de octubre de 1980 en el decreto número 1150, y; 3) la Constitución de Chile de 1980 actualizada hasta el 30 de octubre

283 Se utilizó la constitución de 1925 con reformas hasta 1971 por que fue el año en que se realizaron los últimos cambios importantes antes de que se suspendiera parcialmente la constitución a raíz del golpe militar del general Augusto Pinochet, el 11 de septiembre de 1973. Además, la extinción del Tribunal Constitucional mediante Decreto Ley N° 119, de 5 de noviembre de 1973 y la inestabilidad política que se vivió en Chile fueron factores para que no se utilizara el ordenamiento constitucional vigente en 1974, como en los demás países analizados.

del 2012. Los resultados de la aplicación de la metodología diseñada para conocer el poder formal de la jurisdicción fueron los siguientes:

Cuadro 29. Chile: Resultados de la medición formal o estructural

País	Año/ Periodo	Concepto (*)				Pts.	Calificación Ponderada (0 a 10)	Tipo de Régimen Político	
		IJ	AJ	E	Cc			Autoproclamado en la constitución	Calificación <i>Polity Project</i> IV
Chile	1925-1971	5	0	2	4	11	4.5	Gobierno republicano y democrático representativo (Art. 1)	6 Democracia 1971
	1980	5	2	3	5	15	6.2	República Democrática (Art. 4)	-7 Autocracia
	2010/12	6	2	3	5	16	6.6	República democrática (Art. 4)	10 Democracia

Fuente: Elaboración propia. (*) Concepto: IJ=independencia judicial; AJ=Acceso a la justicia; E=Eficiencia; Cc=control constitucional.

La constitución de Chile fue la primera, en América Latina, que incorporó en su diseño institucional un sistema concentrado de control constitucional a partir de la creación del Tribunal Constitucional²⁸⁴ en 1970. Sin embargo, la estructura formal que reglamentó al máximo Tribunal dejó muchos vacíos respecto de sus competencias y organización cuyos efectos no se pudieron advertir en los primeros años de funcionamiento del Tribunal debido al golpe de Estado de 1973.

Los resultados de la medición formal que se desprenden de la constitución de 1971 indican que el poder de la jurisdicción constitucional era limitado, al registrar una calificación de 4.5.²⁸⁵ La falta de garantías para la protección de la independencia judicial y el acceso a la justicia fueron las principales lagunas que mermaron el poder formal de la jurisdicción constitucional en ese año. Por su parte, la calificación del régimen político

284 El Tribunal Constitucional chileno fue creado por la Ley N° 17.284 del 23 de enero de 1970, y sustituyó a la Suprema Corte de Justicia que hasta ese año había sido la máxima autoridad en materia constitucional pues la constitución de 1925 le confería la facultad de pronunciarse sobre la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la ley. Véase el Capítulo III de la tesis.

285 Esta calificación fue la más baja que se registró en todos los países y periodos analizados.

entre 1970 y 1971 fue de +6 que significa que durante ese periodo existió un régimen democrático.

Tras el golpe militar de 1973 la estructura institucional del Estado chileno fue desmantelada incluyendo al poder legislativo y al Tribunal Constitucional que dejó de funcionar durante siete años. La justicia constitucional resintió los efectos del gobierno militar, y el orden jurídico que prevaleció desde 1925 sufrió mutilaciones importantes hasta que fue reemplazado en su totalidad por una nueva constitución.

En 1980 bajo el mando del gobierno militar se promulgó una nueva constitución que reinstauró al Tribunal Constitucional con una estructura análoga a la de 1971, pero con un cuerpo de ministros nombrados por el régimen autoritario. En este contexto, los avances más significativos del nuevo diseño institucional impactaron en los indicadores de acceso a la justicia, la eficiencia y el control constitucional; sin embargo, las salvaguardas para la independencia judicial continuaron en las mismas condiciones que en 1971. En 1980 la jurisdicción constitucional obtuvo una calificación de 6.2 que la ubicó con un poder estructural limitado, aunque con mayores garantías respecto del ordenamiento constitucional de 1971.

Lo paradójico de estos resultados es que el poder estructural de la jurisdicción aumentó en 1980 pese a que el diseño institucional estuvo bajo la supervisión del régimen militar que era considerado como autocrático, mientras que en 1971 el poder de la jurisdicción fue menor que el de 1980 a pesar de que el régimen político era catalogado como democrático.

El diseño institucional consagrado en la constitución de 1980 prevalece en la actualidad, aunque con cambios importantes producto diversas reformas. La más importante en materia de justicia constitucional fue publicada en el

Diario Oficial del 26 de agosto de 2005²⁸⁶, la cual modificó la integración del Tribunal Constitucional ratificándolo como máxima autoridad en la materia y consolidando el sistema concentrado de control constitucional.

Aunque la reforma de 2005 produjo cambios importantes, éstos no impactaron significativamente en los resultados de la medición formal de 2012, ya que el poder estructural de la jurisdicción logró una calificación de 6.6 manteniéndola en la escala de poder estructural limitado. La puntuación obtenida en la medición del año 2012 es la más alta que obtuvo la jurisdicción constitucional chilena en todo el periodo y coincide con la calificación más alta respecto del régimen político que fue de +10, que ubican a Chile como una democracia consolidada.

Los resultados de la medición formal muestran que en todo el periodo el poder de la jurisdicción se mantuvo en aumento, producto del impacto de la reforma a la justicia constitucional y a pesar de la transformación del régimen político.

b. Costa Rica

Para la medición formal en Costa Rica se utilizaron tres versiones de la Constitución Política de 1949: la primera con reformas hasta el 1 de enero de 1974; la segunda, actualizada hasta el 1 de enero de 1990 que incluye la reforma más importante en materia de justicia constitucional realizada el 18 de agosto de 1989, donde se creó la Sala Constitucional como órgano especializado de la Suprema Corte en materia de jurisdicción constitucional; y, la tercera versión registra los cambios realizados hasta octubre de 2012.

286 Véase: Ley N° 20.050, publicada en el Diario Oficial de 26 de agosto de 2005.

Estabilidad jurídica y política es el calificativo que define a Costa Rica durante todo el periodo analizado. Los resultados de la medición formal indican que entre 1974 y 2013 no se registraron cambios significativos en el poder formal de la jurisdicción constitucional, a pesar de las reformas judiciales implementadas. El tipo de régimen político tampoco se modificó, manteniéndose como democrático según los datos del *Polity Project*.

La siguiente tabla muestra los resultados del poder estructural de la jurisdicción constitucional y las calificaciones otorgadas al régimen político de Costa Rica.

Cuadro 30. Costa Rica: Resultados de la medición formal o estructural

País	Año/ Periodo	Concepto (*)				Pts.	Calificación Ponderada (0 a 10)	Tipo de Régimen Político	
		IJ	AJ	E	Cc			Autoproclamado en la constitución	Calificación <i>Polity Project IV</i>
Costa Rica	1949-1974	7	1	2	5	15	6.2	República democrática, libre e independiente (Art. 1).	10 Democracia
	1990	7	1	2	5	15	6.2	República democrática, libre e independiente (Art. 1).	10 Democracia
	2010/12	7	1	2	5	15	6.2	República democrática (Art. 1).	10 Democracia

Fuente: Elaboración propia. (*) Concepto: IJ=independencia judicial; AJ=Acceso a la justicia; E=Eficiencia; CC=control constitucional.

El poder de la jurisdicción constitucional se mantuvo como limitado con una calificación de 6.2 debido a la falta de garantías sobre la independencia de los jueces respecto de la forma de selección y salario. El acceso a la justicia fue limitado por la falta de pronunciamiento sobre la gratuidad en la justicia y la asesoría jurídica; mientras que el principal problema respecto de la eficiencia fue que no se contempló la división entre el trabajo administrativo y jurisdiccional y no se señalan plazos específicos para la tramitación de asuntos constitucionales.

Uno de los hallazgos importantes es que la estabilidad del régimen político contribuyó en gran medida a la estabilidad del diseño institucional impactando directamente en el poder de la jurisdicción constitucional, lo que empata con la hipótesis planteada acerca de que en sociedades democráticas avanzadas el poder de la jurisdicción está institucionalizado. Los resultados sugieren que desde el punto de vista del diseño institucional de Costa Rica la hipótesis es correcta.

c. México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 es el ordenamiento sustantivo que sirvió de base para la aplicación de la medición formal. El texto constitucional reformado hasta el ocho de octubre de 1974 fue el referente utilizado para el primer año; en la definición del segundo año se tomó en cuenta la fecha de la reforma judicial que modificó la estructura de la Suprema Corte y transformó significativamente el sistema de control constitucional mexicano, por tanto, se recurrió al ordenamiento constitucional de 1917 con las reformas registradas hasta mayo de 1995; finalmente, se utilizó el texto actualizado de la CPEUM hasta el 15 de octubre del 2012.

En este periodo México se caracterizó por una tendencia gradualista tanto en el aumento del poder formal de la jurisdicción constitucional como en la calificación del régimen político. En 1974 la calificación sobre el poder de la jurisdicción constitucional fue de 5, mientras que la reforma judicial del 31 de diciembre de 1994 trajo como consecuencia el aumento del poder estructural de la jurisdicción situándolo en el rango de 6.6, en ambos casos se continuó en la categoría de poder estructural limitado.

El tipo de régimen político que prevaleció en el periodo fue de corte autoritario basado en la estructura de un partido hegemónico que centralizó el poder en manos del titular del poder ejecutivo. La siguiente tabla permite observar los resultados obtenidos por México entre 1974 y 2013.

Cuadro 31. México: Resultados de la medición formal o estructural

País	Año/ Periodo	Conceptos (*)				Pts.	Calificación Ponderada (0 a 10)	Tipo de Régimen Político	
		IJ	AJ	E	Cc			Autoproclamado en la constitución	Calificación <i>Polity Project IV</i>
México	1917-1974	5	3	1	3	12	5	República, representativa, democrática y federal (art. 40).	-6 Autocracia
	1995	7	3	2	4	16	6.6	República, representativa, democrática y federal (Art. 40).	4 Autocracia débil /no institucionalizad a
	2012	7	4	2	6	19	7.9	República representativa, democrática y federal (Art. 40).	8 Democracia

Fuente: Elaboración propia. (*) Concepto: IJ=independencia judicial; AJ=Acceso a la justicia; E=Eficiencia; Cc=Control constitucional.

Los principales avances se registraron en los indicadores sobre independencia judicial, acceso a la justicia y control constitucional (a partir de la creación de la acción abstracta de inconstitucionalidad). La reforma de 1994 fue la más completa que realizó en materia de justicia constitucional, sin embargo, a partir de 1996 se registraron diversas reformas que consolidaron el poder formal de la Suprema Corte de Justicia situándola como la máxima autoridad en la materia. Estos cambios colocaron a la jurisdicción constitucional en la categoría de poder estructural limitado con una calificación de 7.9, la segunda más alta respecto de lo demás países y periodos.

El tipo de régimen político se transformó gradualmente pasando de una autocracia con una puntuación de -6 en 1974, a una democracia con

calificación de +8 en el año 2013, pero pasando por la categoría de autoritarismo no institucionalizado con puntuación de 4 en 1995, año en el que, paradójicamente, se produjo la reforma judicial más trascendente para la justicia constitucional mexicana.

d. Venezuela

La evolución de la jurisdicción constitucional venezolana reporta dos momentos clave de modificación del diseño institucional. El primero ocurre con la promulgación de la constitución de 1961, texto que es la base del análisis formal para el año de 1974, y; el segundo se produce con la aprobación y entrada en vigor del texto constitucional de 1999, que a su vez se utilizó en su versión original para la medición del poder de la jurisdicción del año 2000 y en su versión reformada para el periodo de 2013.

En 1974 Venezuela era considerada como una República democrática con una calificación de 9, sin embargo, el poder de la jurisdicción constitucional se ubicó en la categoría de poder estructural limitado, con serios problemas respecto de las garantías para la protección de la independencia judicial y el acceso a la justicia.

Los resultados de ese año contrastan con los obtenidos en 2000 y 2012 donde se obtuvo una calificación de 8.3 que colocó a la jurisdicción constitucional con un poder estructural alto. Así, mientras la justicia constitucional venezolana experimentó un aumento en su poder formal, en gran parte producto de la reforma constitucional y judicial de 1999, la calificación del régimen político descendió, al pasar de un régimen democrático con calificación de +9 en 1974 a un autoritarismo no institucionalizado con calificación de -3 en 2012.

La siguiente tabla muestra las calificaciones obtenidas por Venezuela en todo el periodo.

Cuadro 32. Venezuela: Resultados de la medición formal o estructural

País	Año/ Periodo	Conceptos (*)				Pts.	Calificación Ponderada (0 a 10)	Tipo de Régimen Político	
		IJ	AJ	E	Cc			Autoproclamado en la constitución	Calificación <i>Polity Project IV</i>
Venezuela	1961-1974	5	1	3	6	15	6.2	República democrática, representativa, responsable y alternativa (Art. 3)	9 (Democracia) 1971-1974
	2000	8	4	2	6	20	8.3	Estado democrático y social de Derecho y de Justicia (Art. 2)	7 (Democracia)
	2010/12	8	4	2	6	20	8.3	Estado democrático y social de Derecho y de Justicia (Art. 2)	-3 Autocracia débil /no institucionalizada

Fuente: Elaboración propia. (*) Concepto: IJ= Independencia judicial; AJ=Acceso a la justicia; E=Eficiencia; Cc= Control constitucional.

Los principales cambios que impactaron en el aumento del poder estructural de la jurisdicción constitucional de Venezuela fueron la creación de la Sala Constitucional dentro de la estructura del Tribunal Supremo de Justicia y el aumento en las facultades de control que se le confirieron a la Sala. En contraste con los ordenamientos jurídicos de Chile y Costa Rica, la constitución venezolana de 1999 contiene una estructura más detallada de las instituciones que regulan las atribuciones de los órganos encargados de la justicia constitucional.

Los resultados de 2000 y 2012 son los más altos registrados en todo el periodo y contrastan con los de México y Chile, en donde la tendencia fue el aumento formal del poder de la jurisdicción en la medida en que el régimen político se volvía democrático. Por el contrario en Venezuela mientras el poder de la jurisdicción aumentaba el régimen político se tornaba autoritario.

3. El poder real de la jurisdicción constitucional

La distancia entre lo que establecen las reglas formales y lo que sucede en los hechos puede representar un obstáculo importante en la caracterización del papel que desempeña la jurisdicción constitucional en el proceso de transformación del régimen político. La introducción de salvaguardas constitucionales que garanticen formalmente la independencia judicial, el acceso a la justicia o el control constitucional no es suficiente para asegurar que éstas se cumplan en la realidad.

Un poder estructural alto en el papel no se traduce en un poder alto en los hechos. Por tanto, un estudio que pretenda indagar cuál es el impacto de la jurisdicción constitucional en el régimen político debe valorar las condiciones de posibilidad formal y empírica que limitan el actuar de los encargados de la justicia constitucional.

En este sentido, la estrategia de medición de *facto* pretende conocer empíricamente las condiciones en que opera la jurisdicción constitucional para determinar el impacto del régimen político respecto del establecimiento de reglas formales y su aplicación. Los conceptos que se utilizan para medir el poder de la jurisdicción en el plano empírico son los mismos que se utilizaron para la medición formal, lo que se modificó fueron las variables e indicadores.

Para conocer cómo opera la independencia judicial en la práctica se utilizan los siguientes indicadores: el procedimiento de selección de los miembros del principal órgano de jurisdicción constitucional, la estabilidad en el cargo y la estabilidad financiera observada a través de la variación en el presupuesto institucional y mediante el análisis del comportamiento del salario de jueces constitucionales.

La aprehensión empírica del acceso universal a la justicia constitucional se obtiene a partir de la comparación entre el porcentaje de ciudadanos que acuden de manera individual ante la jurisdicción constitucional y el porcentaje de actores colectivos y/o instituciones que acceden a los tribunales para reclamar sus derechos. Si bien el acceso a la justicia constitucional puede estar restringido formalmente de acuerdo a la regulación de algunos medios de control constitucional en los que no se otorgue la calidad de sujetos legitimados a los ciudadanos en general, esto no impide que se compare la frecuencia y las condiciones reales que tienen los ciudadanos para acceder a los tribunales constitucionales.

La eficiencia se evalúa a partir de dos variables: 1) el tiempo efectivo que tardan en resolver los juicios de competencia constitucional en comparación con los tiempos establecidos por la constitución; y, 2) el rezago judicial, que es una relación entre el número de casos que ingresan y el total de asuntos que resuelven los tribunales en un periodo de tiempo determinado.

Las facultades de revisión constitucional se valoran a partir de la frecuencia con la que se emiten sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una ley con efectos generales. Los resultados de esta variable permiten encontrar indicios sobre el activismo judicial y la relación entre poderes.

Todos los supuestos que sustentan la definición de variables e indicadores están basados en diversos argumentos e hipótesis que asignan valores democráticos a las características señaladas. En este sentido, la asignación de puntos responde a la misma lógica, ya que en la medida en que existan condiciones favorables a un régimen democrático, la puntuación será mayor que en aquellos contextos en los que las características establecidas como democráticas se realicen parcialmente o no se encuentren presentes. El

siguiente cuadro resume la relación entre conceptos, variables e indicadores que se utilizan a nivel empírico para la asignación de valores.

Cuadro 33. Metodología para la medición de facto

Concepto	Variable	Indicador	Puntos
Independencia Judicial	Estabilidad de los jueces en el cargo	Remoción de jueces constitucionales	Máx. 2 Mín. 0
	Procedimientos de selección	Transparencia en el procedimiento para la elección de jueces constitucionales	Máx. 2 Mín. 0
	Independencia financiera	Variación real del presupuesto	Máx. 2 Mín. 0
		Variación real del Salario	Máx. 2 Mín. 0
Acceso a la Justicia	Acceso de los ciudadanos a la justicia constitucional	Ciudadanos que acceden a la justicia constitucional en relación con otros actores.	Máx. 2 Mín. 0
Eficiencia	Límites de tiempo	Duración real de los procesos constitucionales	Máx. 2 Mín. 0
	Rezago judicial	Número de casos que ingresan y son resueltos en un periodo de un año	Máx. 2 Mín. 0
Control Constitucional	Revisión constitucional	Número de sentencias que declaren la inconstitucionalidad de una ley con <i>erga omnes</i>	Máx. 2 Mín. 0

Fuente: Elaboración propia.

La puntuación máxima para la medición del poder de la jurisdicción constitucional desde el plano empírico es de 16 puntos, éstos son ponderados en una escala de cero a diez con el objetivo de estandarizar los resultados. Los indicadores para medir la independencia judicial son los que tienen mayor peso y en donde se pueden conseguir 8 de los 16 puntos posibles, la eficiencia judicial proporciona 4 puntos, el acceso a la justicia y el control constitucional otorgan 2 puntos cada uno. A continuación se exponen los resultados del análisis empírico.

a. Chile

El régimen político de Chile experimentó transformaciones importantes al pasar de una incipiente democracia en 1971 a un régimen militar entre 1973 y 1989, hasta que finalmente logró consolidar su régimen democrático con una de las calificaciones más altas de todos los países de América Latina. Los cambios en el régimen político incidieron sobre el poder formal de la jurisdicción constitucional a pesar de haber sido el primer país del continente en crear un Tribunal Constitucional con carácter permanente y fuera de la esfera de competencia de los tres poderes tradicionales.

En este apartado se expone cómo los elementos señalados impactaron en la dinámica de la jurisdicción constitucional y su relación con el poder político. En este sentido se analizan los resultados de la medición empírica para determinar la variación en el poder real de la jurisdicción constitucional chilena. El primer elemento que se analiza es la independencia judicial percibida a partir de dos variables: 1) la estabilidad en el cargo de los ministros del Tribunal Constitucional; y, 2) los procedimientos de selección que permiten el acceso de ministros al Tribunal.

En la designación de ministros del Tribunal Constitucional participan los tres poderes, éstos responden por los nombramientos que la constitución autoriza, por lo que la transparencia en el proceso depende de cada uno.²⁸⁷ Generalmente, el proceso es opaco y discrecional en el caso de los

287 “Artículo 92.- Habrá un Tribunal Constitucional integrado por diez miembros, designados de la siguiente forma:

a) Tres designados por el Presidente de la República.

b) Cuatro elegidos por el Congreso Nacional. Dos serán nombrados directamente por el Senado y dos serán previamente propuestos por la Cámara de Diputados para su aprobación o rechazo por el Senado. [...]

c) Tres elegidos por la Corte Suprema en una votación secreta que se celebrará en sesión especialmente convocada para tal efecto”. Artículo 92 de la Constitución Política de Chile.

nombramientos realizados por el presidente y por la Corte Suprema. El procedimiento en las Cámaras presenta mayor transparencia y negociación entre las distintas fuerzas políticas además que es posible conocer la forma en que se votó el nombramiento de los ministros.

Entre el año 2003 y 2012 han dejado el cargo de ministros del Tribunal Constitucional doce de sus integrantes. En 2006 a raíz de las modificaciones constitucionales del 26 de agosto de 2005 ocurrió una de las salidas más significativas que no se habían registrado en el Tribunal desde 1973 cuando fueron removidos los cinco ministros que ocupaban entonces el cargo por efectos del golpe de Estado perpetuado por Augusto Pinochet.

Así, en 2006 presentaron su renuncia cinco de los ministros que ocupaban el cargo y a su vez se incorporaron siete nuevos ministros nombrados de acuerdo a lo establecido por el artículo décimo cuarto transitorio de la reforma del 26 de agosto de 2005. Entre 2009 y 2012 se han separado del cargo siete ministros por diversas causas pero en ningún caso se puede afirmar que existen elementos que indiquen que el cambio de ministros respondió a intereses políticos que atentaran en contra de la independencia del Tribunal Constitucional.

Cuadro 34. Composición del Tribunal Constitucional de Chile

Ministro	Año de ingreso	Órgano que los nombró	Retiro Legal	Retiro real	Causa de retiro
Raúl Bertelsen Repetto	2006	Senado	2015	----	----
Marcelo Venegas Palacios	2006	Diputados/Senado	2013	----	----
Hernán Vodanovic Schnake	2006	Diputados/Senado	2015	----	----
Marisol Peña Torres	2009	Corte Suprema	2018	----	----
Francisco Fernández Fredes	2006	Corte Suprema	2015	----	----
Carlos Carmona Santander	2009	Presidenta Michelle Bachelet	2018	----	----
José Antonio Viera-Gallo Quesney	2010	Presidenta Michelle Bachelet	2013	----	----
Iván Aróstica Maldonado	2010	Presidente Sebastián Piñera E.	2013	----	----
Gonzalo García Pino	2011	Senado	2013	----	----
Domingo Hernández E.	2012	Corte Suprema	2021	----	----
CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE (2003-2012)					
Juan Agustín Figueroa Yávar	2001	Presidente Ricardo Lagos	----	2006	Renunció para dedicarse a asuntos profesionales y académicos
Marcos Libedinsky Tschorne	2001	Corte Suprema	----	2006	Decidió enfocarse a su función de Magistrado de la Corte Suprema
Eleodoro Ortiz Sepúlveda	2002	Corte Suprema	----	2006	Renuncia/Fallecimiento
José Luis Cea Egaña	2002	Presidente Ricardo Lagos	2013	2010	Decisión unilateral con carácter irrevocable
Eugenio Valenzuela Somarriva	1997	Diputados/Senado	2006	2006	Termino de su periodo/reelecto para el periodo 2006-2015, pero renuncio.
Urbano Marín Vallejo	2005	Corte Suprema	----	2006	Renuncia
Jorge Correa Sutil	2006	Presidente Ricardo Lagos	----	2009	Cesó
Marisol Peña Torres	2006	Corte Suprema	2009	2009	Concluyó su periodo de tres años
José Luis Cea Egaña	2002	Presidente de la República	2013	2010	Renuncia
Mario Fernández Baeza	2006	Senado	2013	2011	Renuncia
Enrique Navarro Beltrán Juan	2006	Corte Suprema	2012	2012	----
Juan Colombo Campbell	1993	Presidente Patricio Aylwin	2013	2010	Cumplió la edad máxima para ejercer el cargo
COMPOSICIÓN DEL PRIMER TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE (1971-1973)					
Enrique Silva Cimma	1971	Corte Suprema	1975	1973	Golpe Militar (El Tribunal Constitucional fue Suprimido mediante el Decreto Ley Núm. 119 del 5 de noviembre de 1973)
Adolfo Veloso Figueroa	1971	Presidente de la República/ Senado	1975	1973	
Rafael Retamal López	1971	Corte Suprema	1975	1973	
Israel Bórquez Montero	1972	Presidente de la República/ Senado	1975	1973	
Jacobo Schaulsohn Numhauser	1971	Presidente de la República/ Senado	1975	1972	
Ramiro Méndez Brañes	1971	Corte Suprema	1975	1972	

Fuente: Elaboración propia. La tabla registra los cambios que se realizaron en el Tribunal Constitucional entre 2003 y 2012, además muestra una referencia de los integrantes que formaron parte del Tribunal antes del golpe de Estado de 1973.

A pesar de que la reforma constitucional de 2005 permitió la modificación orgánica del Tribunal, el artículo décimo cuarto transitorio pretendió asegurar la estabilidad judicial y determinó que “los actuales Ministros nombrados por el Presidente de la República, el Senado, la Corte Suprema y el Consejo de Seguridad Nacional se mantendrán en funciones hasta el término del período por el cual fueron nombrados o hasta que cesen en sus cargos”.²⁸⁸ No obstante, la enorme cantidad de ministros que solicitaron su renuncia a raíz de la entrada en vigor de las nuevas disposiciones constitucionales indica que hubo cambios que contribuyeron a desestabilizar al Tribunal Constitucional.

La independencia financiera del TC y los salarios de sus integrantes son utilizados para valorar empíricamente el poder de la jurisdicción. En este sentido, se observa si existió aumento real del presupuesto respecto del año anterior, la disminución presupuestal implicaría una afrenta a la independencia financiera del Tribunal Constitucional.

En el año 2009 el TC contó con ingresos totales por \$2.371.648.210 pesos chilenos, de los cuales \$1.959.349.000 fueron asignados en la Ley de presupuesto de ese año. Para el 31 de diciembre de 2010 el Tribunal Constitucional de Chile contó por concepto de ingresos de un total de \$3.164.628.489 pesos chilenos, de esta cantidad \$2.828.651.000 pesos fueron asignados por la Ley de Presupuestos de 2010. Además se otorgó al Tribunal un ingreso extraordinario de \$1.900 millones de pesos chilenos para

288 Constitución de Chile, texto actualizado al 31 de octubre de 2012, Décimo cuarta disposición transitoria publicada en el Diario Oficial del 26 agosto de 2005.

arrendamiento de un inmueble provisional y para la habilitación y puesta en funcionamiento de nuevas instalaciones dando un total de \$5.064.682.489.²⁸⁹

La ley de presupuesto para el año 2012 otorgó al Tribunal Constitucional ingresos por la cantidad de \$4.173.680.000 lo que representó un incremento de \$ 1.043.690.000 equivalente al 33.34 % de incremento respecto del presupuesto asignado a la institución en el año 2011 donde obtuvo recursos por la cantidad de \$3.129.990.000 lo que representó un incremento del 10.65 % respecto del 2010.

La siguiente tabla expone la Variación anual del presupuesto asignado al Tribunal Constitucional de Chile desde 1999 hasta el 2012.

Cuadro 35. Variación anual del presupuesto asignado al Tribunal Constitucional de Chile

Año	Tribunal Constitucional Ley de Presupuesto (millones de pesos)	Variación respecto del año anterior	
		Pesos chilenos	%
1999	\$ 488.099	----	----
2000	\$ 558.085	+ \$ 69.986	+ 14.33 %
2001	\$ 572.037	+ \$ 13.952	+ 2.49 %
2002	\$ 639.229	+ \$ 67.192	+ 11.74 %
2003	\$ 659.721	+ \$ 20.492	+ 3.20 %
2004	\$ 672.672	+ \$ 12.951	+ 1.96 %
2005	\$ 686.125	+ \$ 13.453	+ 1.99 %
2006	\$1.025.497	+ \$ 339.372	+ 49.46 %
2007	\$1.278.725	+ \$ 253.228	+ 24.69 %
2008	\$1.710.142	+ \$ 431.417	+ 33.73 %
2009	\$1.959.349	+ \$ 249.207	+ 14.57 %
2010	\$2.828.651	+ \$ 869.302	+ 44.36 %
2011	\$3.129.990	+ \$ 301.339	+ 10.65 %
2012	\$4.173.680	+ \$ 1.043.690	+ 33.34 %

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Presupuestos del Sector Público de los años 1999 al 2012.

Los datos de la tabla muestran que desde 1999 existe una tendencia sostenida al aumento real del presupuesto del Tribunal Constitucional. Únicamente en los años 2004 y 2005 se registraron incrementos inferiores al

289 Tribunal Constitucional. *Cuenta pública del Presidente del Tribunal Constitucional del año 2010*, Santiago, Chile, Marzo de 2011.

equivalente a dos puntos porcentuales, este hecho contrasta con el aumento que se registró en 2006 de 44.36% el cual está relacionado con la reforma judicial del 2005.

Para la evaluación del salario de los ministros del Tribunal Constitucional no se encontraron datos duros que permitan conocer la variación que ha experimentado. Sin embargo, a partir de algunas inferencias podemos establecer cómo funciona el régimen de remuneraciones de la justicia chilena. El artículo 92 de la Constitución de Chile señala, en su último párrafo, que una ley orgánica constitucional determinará el régimen de remuneraciones y estatuto de su personal. A su vez la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece en el artículo 149 que “la renta mensual de los Ministros del Tribunal corresponderá a la remuneración de un Ministro de Estado, incluidas todas las asignaciones que a éstos correspondan”.²⁹⁰ Por su parte la ley núm. 19.863 consigna en el artículo 1° que para la remuneración de los Ministros de Estado se deberá establecer una asignación de Dirección Superior, que tendrá el carácter de renta para todo efecto legal, el monto de esta asignación es de 135% de la remuneración.

El salario de los ministros del Tribunal Constitucional se equipara al de un Ministro de Estado al que se le concede un porcentaje de 135% de las asignaciones de la Dirección Superior. Por tanto, al establecerse un porcentaje se está protegiendo el salario de los ministros el cual sólo se actualiza de acuerdo a las asignaciones establecidas.

Para medir el acceso a la justicia constitucional se observa el número de medios de control constitucional en los que se otorga la calidad de sujeto legitimado a cualquier ciudadano afectado en sus derechos. Así, durante el año 2011 el Tribunal Constitucional recibió 268 casos de los cuales 229 fueron

²⁹⁰ Artículo 149 de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional.

recurso de acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad. Este recurso contempla como sujetos legitimados a los ciudadanos que se ven afectados por una ley que se presume inconstitucional en algún juicio ordinario. La siguiente tabla expone el número de casos por tipo de recurso que ingresaron al Tribunal entre 2009 y 2012.

Cuadro 36. Actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional de Chile

Ingresos	año		
	2009	2010	2011
Cuestiones de inaplicabilidad (Art. 93, N° 6)	242	259	229
Control obligatorio de constitucionalidad (Art. 93, N° 1)	30	22	24
Contiendas de competencia (Art. 93, N° 12)	6	7	7
Cuestiones de inconstitucionalidad (Art. 93, N° 7)	3	2	1
Cuestiones de constitucionalidad sobre decretos supremos (Art. 93, N° 16)	1	1	0
Cuestiones de constitucionalidad sobre autos acordados (Art. 93, N° 2)	2	11	2
Cuestiones de constitucionalidad sobre proyectos de ley (Art. 93, N° 3)	4	2	4
Inhabilidades e incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios (Art. 93, N° 14)	0	0	1
Total	288	304	268

Fuente: Tribunal Constitucional. *Cuenta pública del Presidente del Tribunal Constitucional del año 2011*, Santiago, Chile, Marzo de 2012, p. 34.

De las 229 cuestiones de inaplicabilidad que se interpusieron en 2011, 219 fueron realizadas por ciudadanos implicados en un juicio, lo que representa el 96 % del total de recursos interpuestos. El 4% restante (10 casos) fueron promovidos por tribunales ordinarios. Los 39 casos que componen el total en 2011 corresponden a los siguientes procedimientos: 24 casos de control obligatorio de constitucionalidad; 4 de cuestiones de constitucionalidad sobre proyectos de ley; 7 de contiendas de competencia; 1 cuestiones de inconstitucionalidad; 2 de cuestiones de constitucionalidad sobre

autos acordados; y, 1 de Inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios.²⁹¹

Si comparamos el número de recursos en los que el ciudadano no cuenta con la calidad de sujeto legitimado y el número de casos en los que éstos, de forma directa, recurrieron al Tribunal podemos concluir que el acceso a la justicia constitucional está garantizado a partir de la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ya que del total de los recursos interpuestos ante el Tribunal el 86.1 % fueron interpuestos por ciudadanos.

Respecto al rezago judicial se toman en cuenta los siguientes datos: Durante el año 2010 ingresaron al Tribunal Constitucional 304 casos, pero únicamente se dictaron un total de 99 sentencias definitivas. De los 304 ingresos 259 correspondieron a requerimientos de inaplicabilidad, 22 a control preventivo de inconstitucionalidad, 11 de autos acordados, 7 contiendas de competencia, 2 requerimientos de proyectos de ley en trámite, 2 acciones de inconstitucionalidad y uno sobre inconstitucionalidad de decretos supremos. De los recursos señalados se dictaron 99 sentencias definitivas la cuales corresponden 70 a requerimientos de inaplicabilidad, 22 a control preventivo de inconstitucionalidad, 5 a contiendas de competencia, una a requerimiento de proyecto de ley en trámite y una acción de inconstitucionalidad. Además de las sentencias dictadas únicamente quedaban pendientes por resolver 49 requerimientos de inaplicabilidad hasta el 31 de diciembre de 2010. Si tomamos en cuenta sólo los datos de 2010 y no se analizan los casos arrastrados de 2008 y 2009 tenemos un total de 304 ingresos contra 239

291 Véase Tribunal Constitucional. *Cuenta pública del Presidente del Tribunal Constitucional del año 2011*, Santiago, Chile, Marzo de 2012.

sentencias entre definitivas e interlocutorias.²⁹² El resultado que ofrecen los datos de 2010 para determinar el rezago judicial es que faltaron por resolverse un total de 65 casos, equivalentes al 21.4 % del total de los ingresos de ese año.

En el 2011 el número de ingresos fue de 268 casos, de los cuales se resolvieron 164 asuntos que lograron sentencia definitiva y 87 en los que el Tribunal a través del examen de procedencia determinó que los requerimientos eran inadmisibles. En síntesis, el número de casos ingresados en 2011 fue de 268 mientras que los asuntos resueltos fueron 251, lo que significa que el tribunal resolvió el 93.65 % de los asuntos que ingresaron y cuenta con un rezago de 6.35 %.

En relación con los medios de control constitucional cuyas sentencia produce efectos generales se utilizaron los datos sobre acciones de inconstitucionalidad teniendo los siguientes resultados. Entre 2006 y 2012 se interpusieron un total de 8 acciones de inconstitucionalidad de las cuales se resolvieron con sentencia definitiva que declaraba la inconstitucionalidad de una ley con efectos generales únicamente cuatro, lo que corresponde al 50% de los asuntos planteados durante todo el periodo. Los resultados generales de la medición empírica del poder de la jurisdicción constitucional en Chile arrojan que del total de puntos posibles que se podían obtener de acuerdo con los indicadores, únicamente se logró el 50%, es decir, se obtuvieron 8 de los 16 puntos posibles. Las principales fallas de la jurisdicción constitucional se registraron en términos de eficiencia judicial respecto de los tiempos en que tardan en desahogarse los procesos. La siguiente tabla presenta los resultados completos:

292 Tribunal Constitucional. *Cuenta pública del Presidente del Tribunal Constitucional del año 2010*, Santiago, Chile, Marzo de 2011, pp. 14-24. Y Tribunal Constitucional. *Cuenta pública del Presidente del Tribunal Constitucional del año 2011*, Santiago, Chile, Marzo de 2012, pp. 14-17.

Cuadro 37. CHILE: Resultados de la medición de facto

País	Año/ Periodo	Conceptos (*)				Pts.	Calificación Ponderada (0 a 10)	Régimen Político	
		IJ	AJ	E	Cc			Autoproclamado en la constitución	Calificación <i>Polity Project IV</i>
Chile	2011	5	2	1	1	8	5	República democrática (Art. 4)	10 Democracia

Fuente: Elaboración propia. (*) Concepto: IJ= Independencia judicial; AJ= Acceso a la justicia; E= Eficiencia; Cc= Control constitucional.

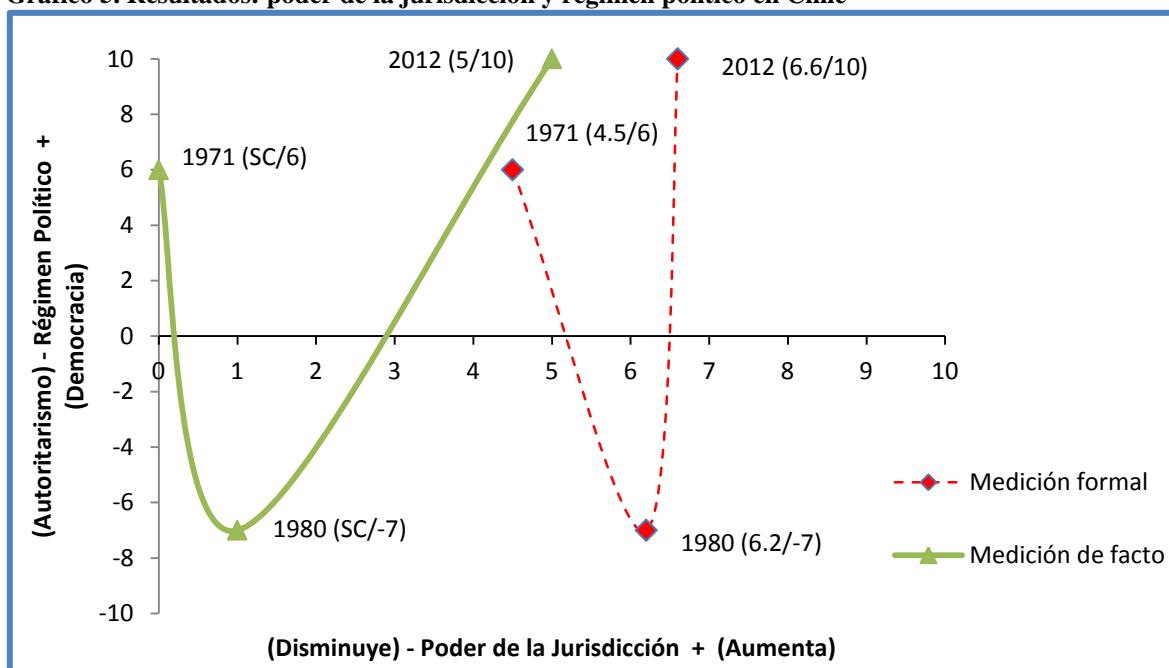
Como se observa los resultados empíricos le otorgan a la jurisdicción chilena una calificación de cinco. Sin embargo, si comparamos los datos de la medición formal y la *de facto* podemos ver que la jurisdicción chilena está actuando en el marco de sus posibilidades legales.

Cuadro 38. Comparativo de los resultados de la medición formal y de facto en Chile

País	Tipo de medición	Año 1971			Año 1980			Año 2011		
		Pts.	C. PJ	C. RP	Pts.	C. PJ	C. RP	Pts.	C. PJ	C. RP
Chile	Formal	11	4.5	6	15	6.2	-7	16	6.6	10
	<i>Facto</i>	--	--	--	--	--	--	8	5	10

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5. Resultados: poder de la jurisdicción y régimen político en Chile



Fuente: Elaboración propia.

La grafica muestra la cercanía que existe entre el poder estructural y el poder real de la jurisdicción constitucional. La diferencia entre las reglas formales y su aplicación se puede observar en los indicadores del año 2012 donde existe una variación del 1.6 %. Por otra parte, observamos como la calificación del poder de la jurisdicción, en ambas medidas, contrasta con la evaluación del régimen político que representa una democracia consolidada.

b. Costa Rica

La estabilidad del sistema político de Costa Rica refleja que las normas del juego democrático lograron consolidarse. El proceso de institucionalización incluyó la reconfiguración de la jurisdicción constitucional a partir de la creación de la Sala IV dentro de la estructura orgánica de la Suprema Corte. Desde el punto de vista formal la inclusión de reglas democráticas y la creación de la Sala Constitucional apuntalaron las bases del sistema democrático de derecho.

El proceso de constitucionalización, es decir, la inclusión de límites a los poderes del Estado a partir de la separación funcional y la introducción de nuevos derechos, inició con la promulgación de la constitución de 1949 y se fortaleció con la reforma de agosto de 1989 que introdujo un nuevo modelo de justicia constitucional en Costa Rica.

En el papel el diseño que se otorgó a la jurisdicción constitucional resultó modernizador para la justicia costarricense, no obstante, la generalidad de sus planteamientos puso en duda la efectiva aplicación de las garantías encargadas de salvaguardar la independencia judicial, el acceso a la justicia y, en general, la defensa de la constitución. En este sentido, a continuación se

analiza, desde el punto de vista empírico, cómo ha funcionado la justicia constitucional a partir de la creación de la Sala IV.

El primer indicador para medir la independencia judicial está relacionado con el proceso de selección y nombramiento de jueces constitucionales. La Sala constitucional de la Suprema Corte de Justicia está integrada por siete magistrados cuyo nombramiento es realizado por la Asamblea Nacional por un periodo de ocho años con la posibilidad de reelección inmediata.²⁹³ El proceso de selección inicia con la publicación de la convocatoria para ocupar el puesto; posteriormente se nombra una comisión especial encargada de revisar que los candidatos cumplan con los requisitos constitucionales de elegibilidad, haga un análisis del perfil de los postulantes con base en su experiencia profesional y en las entrevistas que realice y, finalmente, proponga al pleno de la cámara los nombres de los aspirantes que cumplan con todos los requisitos. La decisión final es producto de una votación calificada de dos terceras partes de los legisladores.

La metodología que utiliza la comisión legislativa para el nombramiento de los magistrados conserva una estructura similar en todos los casos lo que permite que la selección de candidatos responda a cuestiones de capacidad y experiencia profesional, y no esté determinada por la decisión política fundada en la filiación partidista de los candidatos.

En el último periodo se nombraron dos nuevos magistrados y los cinco restantes consiguieron su ratificación. En todos los casos se hicieron explícitos los nombres y perfiles de los candidatos, el proceso fue público y quedó constancia de las etapas que se desarrollaron y la votación que alcanzó cada

293 Véase los artículos 157, 158, 159, 160 y 161 de la Constitución de Costa Rica.

magistrado.²⁹⁴ El siguiente cuadro muestra los datos que permiten corroborar que la designación de magistrados fue pública y apegada a las normas establecidas.

Cuadro 39. Proceso de selección de los magistrados de la Sala Constitucional de Costa Rica

Nombre Magistrado	Datos del proceso de selección/reelección de magistrados	Votación Asamblea Legislativa		Presidente
		Votos a favor	Votos en contra	
Armijo Sancho Gilberth	Acuerdo/fecha: 6422-10-11/18-may-2010; Núm. Gaceta/fecha: 119/21-jun-2010; Núm. Expediente: 17654; Núm. Archivo: 13038; Núm. Sesión: 13	37	20	Laura Chinchilla
Calzada Miranda Ana Virginia	Acuerdo/fecha: Com.03-08-09/24-mar-2009; Núm. Gaceta/fecha: 83/30-abr-2009; Núm. Expediente: 17283; Núm. Archivo: 12722; Núm. Sesión: 161	--	--	Oscar Arias
Castillo Víquez Fernando	Acuerdo/fecha: 6403-09-10/17-nov-2009; Núm. Gaceta/fecha: 236/4-dic-2009; Núm. Expediente: 16923; Núm. Archivo: 12894; Núm. Sesión: 103	39	5	Oscar Arias
Cruz Castro Fernando	Acuerdo/fecha: 6210-04-05/19-oct-2004; Núm. Gaceta/fecha: 215/3-nov-2004; Núm. Expediente: 15616; Núm. Archivo: 11492; Núm. Sesión: 87	40	6	Abel Pacheco
Jinesta Lobo Ernesto	Acuerdo/fecha: 6444-10-11/14-set-2010; Núm. Gaceta/fecha: 203/20-oct-2010; Núm. Expediente: 17806; Núm. Archivo: 13206; Núm. Sesión: 76	30	20	Laura Chinchilla
Mora Mora Luis Paulino	Acuerdo/fecha: 6264-05-06/10-oct-2005; Núm. Gaceta/fecha: 214/7-nov-2005; Núm. Expediente: 15997; Núm. Archivo: 11716; Núm. Sesión: 82	32	18	Abel Pacheco
Rueda Leal Paul E.	Acuerdo/fecha: 6465-11-12/27-jun-2011; Núm. Gaceta/fecha: 145/28-jul-2011; Núm. Expediente: 17636; Núm. Archivo: 13459; Núm. Sesión: 33	41	6	Laura Chinchilla

Fuente: elaboración propia con datos del departamento de archivo de la Asamblea Nacional de Costa Rica.

294 Véase: Acuerdos de la Asamblea Legislativa números: 6422-10-11 (18-may-2010); Com.03-08-09 (24-mar-2009); 6403-09-10 (17-nov-2009); 6210-04-05 (19-oct-2004); 6444-10-11 (14-set-2010); 6264-05-06 (10-oct-2005); 6465-11-12 (27-jun-2011). Disponibles en: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/default.aspx;_Gaceta Oficial de Costa Rica de los siguientes números y fechas: 119 (21-jun-2010); 83 (30-abr-2009); 236 (4-dic-2009); 215 (3-nov-2004); 203 (20-oct-2010); 214 (7-nov-2005); 145 (28-jul-2011). Disponibles en: www.gaceta.go.cr/; Véase el video en el que se votó el nombramiento del magistrado Paul Rueda Leal en la asamblea legislativa el jueves 23 de junio de 2011, disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=m8tbzOWCBNE>

Entre 1989 y 2012 han sido nombrados 16 magistrados en la Sala Constitucional, en ninguno de los casos se presentó evidencia de que hubiera existido remoción anticipada por asuntos políticos. Las principales causas de separación fueron la jubilación y el fallecimiento. De los siete magistrados nombrados en 1989 cuatro no alcanzaron a cumplir con el periodo establecido en la constitución ya que optaron por la jubilación como causa de retiro, entre ellos se encuentran Alejandro Rodríguez Vega, Jorge Baudrit Gómez, Juan Luis Arias Arias y Jorge Castro Bolaños.

El magistrado Rodolfo Piza Escalante que formó parte de la sala desde su creación terminó su primer periodo en 1997 y fue reelecto para un nuevo periodo que terminaría en el año 2005, sin embargo, no logró concluir con su en cargo a causa de su fallecimiento en el año 2002, siendo sustituido por el magistrado Gilberth Armijo Sancho.

Los magistrados Luis Fernando Solano Carrera y Luis Paulino Mora fueron reelectos en los años 1997 y 2005, en ambos casos debían concluir su encargo en septiembre del 2013, no obstante, el primero dejó la sala constitucional en 2008 tras solicitar el beneficio de la jubilación; mientras que el segundo falleció a escasos meses de terminar su periodo.²⁹⁵ El siguiente cuadro incluye los cambios en la composición de la Sala Constitucional de Costa Rica entre 1989 y 2012.

295 El magistrado Luis Paulino Mora Mora ex presidente de la Suprema Corte de Justicia y de la Sala Constitucional falleció en San José, Costa Rica el 17 de febrero de 2013.

Cuadro 40. Composición de la Sala Constitucional de Costa Rica

Ministro	Ingreso y reelección	Órgano que nombró	Retiro Legal	Retiro real	Causa
Alejandro Rodríguez Vega	1989		1997	1992	Jubilación
Jorge Baudrit Gómez	1989	Asamblea Legislativa	1997	1992	Renuncia/jubilación
Juan Luis Arias Arias	1989		1997	1990	Renuncia/jubilación
Jorge Castro Bolaños	1989		1997	1996	Jubilación
Rodolfo Piza Escalante	1989 y 1997		2005	2002	Fallecimiento
Luis Fernando Solano Carrera	1989, 1997 y 2005		2013	2008	jubilación
Adrián Vargas Benavides	1996 y 2004		2012	2010	Jubilación
Eduardo Sancho Rodríguez	1990 y 1998		2006	2002	Jubilación
Carlos Arguedas Ramírez	1992 y 2000		2008	2004	Jubilación
Composición de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (2012)					
Luis Paulino Mora Mora	1989, 1997 y 2005	Asamblea Legislativa	2013	2013	Fallecimiento
Ana Virginia Calzada Miranda	1993, 2001 y 2009		2017	----	----
Gilbert Armijo Sancho	2002 y 2010		2018	----	----
Ernesto Jinesta Lobo	2002 y 2010		2018	----	----
Fernando Cruz Castro	2004 y 2012		2020	----	----
Fernando Castillo Víquez	2009		2017	----	----
Paul Rueda Leal	2011		2019	----	----

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de diversos documentos, véase: Jorge Francisco Sáenz Carbonell y Mauricio Masís Pinto. *Historia de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica*, Corte Suprema de Justicia, Editorama, Costa Rica, 2006. Página de la Sala Constitucional de Costa Rica disponible en: (<http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/organizacion.htm>). Y, Gaceta Oficial de Costa Rica de los siguientes números y fechas: 119 (21-jun-2010); 83 (30-abr-2009); 236 (4-dic-2009); 215 (3-nov-2004); 203 (20-oct-2010); 214 (7-nov-2005); 145 (28-jul-2011).

El siguiente elemento que se analiza para medir la independencia judicial es el presupuesto asignado a la jurisdicción constitucional. En el caso de Costa Rica, el poder judicial está organizado en tres áreas: la primera es el área jurisdiccional donde se ubica a la Suprema Corte, Salas, Tribunales y Juzgados; la segunda es el área administrativa que se integra por diversos departamentos como los de planeación, prensa, personal y administraciones regionales. La tercera se compone por diversos órganos auxiliares de la justicia como el ministerio público, la defensoría pública, la escuela judicial, un organismo de investigación judicial y el centro electrónico de información jurisprudencial.

En este sentido, el presupuesto que se le asigna al poder judicial está pensado en satisfacer las demandas de impartición y procuración de justicia. El presupuesto que le corresponde a la Sala Constitucional de la Suprema Corte no está desglosado en los informes presupuestales, por lo que se utilizó una aproximación para conocer cómo se modificó su presupuesto a partir de los datos que se desprenden de la partida presupuestal 927 que se refiere a servicios jurisdiccionales, donde se incluye el presupuesto que le corresponde a las salas de la Suprema Corte.

El siguiente cuadro muestra la evolución del presupuesto asignado al poder judicial y la partida que le corresponde al concepto 927 “servicios jurisdiccionales” de los años 2006 al 2013. En ambos casos se incluye un porcentaje de variación que registra el incremento o disminución que experimentó el presupuesto entre un año y otro.

Cuadro 41. Variación anual del presupuesto del Poder Judicial de Costa Rica

Año	Poder Judicial		Partida 927 (servicios jurisdiccionales)	
	Presupuesto (En colones)	Variación respecto del año anterior	Presupuesto (En colones)	Variación respecto del año anterior
2006	¢104.040.465.534,00	----	¢36,613,121,000.00	----
2007	¢126.635.832.363,00	21.71%	¢42,475,400,000.00	16.01%
2008	¢168.392.053.744,00	32.97%	¢59,400,600,788.00	39.84%
2009	¢209.818.000.000,00	24.60%	¢68,318,730,000.00	15.01%
2010	¢238.979.602.820,00	13.89%	¢81,366,000,000.00	19.09%
2011	¢266,322,330,000.00	11.44%	¢93,280,950,000.00	14.64%
2012	¢291,376,391,063.00	9.40%	¢100,131,303,000.00	7.34%
2013	¢314,425,000,000.00	7.9%	¢107,776,000,000.00	7.63%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República de los Ejercicios Económicos 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.²⁹⁶

El artículo 177 de la Constitución Política de Costa Rica establece que al Poder Judicial se le debe asignar el 6% de los ingresos corrientes estimados en el presupuesto, es decir, existen salvaguardas formales que aseguran la

²⁹⁶ Para una referencia más detallada véase la bibliografía de leyes de Costa Rica al final del documento. .

independencia presupuestal de este poder. En términos reales, se observa un crecimiento sostenido en los ingresos asignados al poder judicial y a la partida 927 sobre servicios jurisdiccionales durante todo el periodo de análisis.

Los recursos asignados al Poder Judicial para el año 2011 fueron de ¢266,322,330,000.00 colones, mientras que el presupuesto del año 2012 ascendió a ¢291,376,391,063.00 colones. Esto significa que el presupuesto del poder judicial para el año 2012 experimentó un aumento de 9.4 puntos porcentuales más que el año anterior. En cuanto a la partida presupuestal 927 se asignaron recursos por ¢100,131,303,000.00 colones, lo que representa un incremento del 7.34% más que el presupuesto asignado en la misma partida del año 2011 cuyo monto ascendió a ¢93,280,950,000.00.²⁹⁷

El presupuesto asignado al Poder Judicial en el año 2013 fue de ¢314,425,000,000.00 de colones, que muestra un crecimiento de 7.9% respecto del 2012. Además del crecimiento sostenido que ha experimentado el presupuesto en los últimos años, también se observa que los recursos otorgados a este poder son superiores al 6% que establece la constitución. Por ejemplo, en el año 2013 el equivalente al 6% de los ingresos corrientes del presupuesto nacional corresponde a ¢219.424,9 millones de colones, es decir, que para este año se le está otorgando 8.9% de los ingresos corrientes al poder judicial, lo que significa un aumento real de 2.9 puntos porcentuales más de lo establecido constitucionalmente.

La independencia financiera percibida a partir del incremento o disminución del salario de los jueces constitucionales es otro de los elementos que se analizan para evaluar el poder de la jurisdicción. En Costa Rica, el salario de los magistrados ha mantenido un incremento constante desde 1997 que en promedio representa un crecimiento de 11% anual hasta el año 2010.

²⁹⁷ Las cantidades están expresadas en colones que es la moneda oficial de Costa Rica.

El salario de los magistrados de la Sala Constitucional para el año 2011 fue de 2,046,200 colones mensuales, mientras que para el presidente de la sala el salario fue de 2.141.400 colones, es decir, 4.65 puntos porcentuales más que el resto de los magistrados. Por su parte el salario del presidente de la Suprema Corte fue de 2.237.400 colones mensuales lo que representa un 4.48 por ciento más que el salario que percibe un presidente de sala.

Para el año 2012 se observa un aumento en el sueldo de los presidentes de Sala y de la Corte de 3.02%, mientras que el resto de los magistrados vieron incrementado su salario en un 3.04%. El crecimiento que se registró entre 2011 y 2012 resulta poco significativo en comparación con el 42% de aumento que se registró en el 2010 para todos los cargos. A continuación se presenta la variación en los salarios de los magistrados durante los últimos 15 años.

Cuadro 42. Remuneración mensual de los ministros de la Sala Constitucional de Costa Rica

Año	Presidente de Sala	Variación respecto al año anterior	Magistrados	Variación respecto al año anterior	Presidente de la Corte	Variación respecto al año anterior
1997	371.800*	----	362.600	----	371.800	----
1998	414.200	11.40%	404.200	11.47%	414.200	11.40%
1999	470.200	13.52%	458.600	13.45%	470.200	13.52%
2000	525.400	11.73%	525.400	12.17%	525.400	11.73%
2001	590.600	12.40%	590.600	12.40%	590.600	12.40%
2002	691.400	17.06%	691.400	17.06%	691.400	17.06%
2003	797.000	15.27%	761.400	10.12%	831.800	20.30%
2004	870.600	9.23%	831.800	9.24%	908.600	9.23%
2005	951.400	9.28%	909.000	9.28%	993.000	9.28%
2006	1.039.400	9.24%	993.000	9.24%	1.085.000	9.26%
2007	1.119.000	7.65%	1.069.000	7.65%	1.168.200	7.66%
2008	1.244.200	11.18%	1.189.000	11.22%	1.299.400	11.23%
2009	1.423.400	14.40%	1.360.200	14.39%	1.486.600	14.40%
2010	1.499.000	5.31%	1.432.200	5.29%	1.565.000	5.27%
2011	2.141.400	42.85%	2.046.200	42.87%	2.237.400	42.96%
2012	2.206.200	3.02%	2.108.600	3.04%	2.305.000	3.02%
2013	2,329,400	5.58%	2,226,200	5.57%	2,433,400	5.57%

Fuente: Elaboración propia a partir de diversos documentos. Véase los Proyectos de Ley del Presupuesto de la República de 1997 al 2013. * Cantidades expresadas en colón costarricense, moneda oficial de Costa Rica.

Los cuatro indicadores utilizados para medir la independencia judicial muestran que en Costa Rica existen las condiciones formales y de *facto* para que la jurisdicción constitucional funcione correctamente, es decir, sin que exista la injerencia de actores externos en las decisiones judiciales. Las reglas que regulan el procedimiento de selección de jueces constitucionales han funcionado de manera regular, mientras que los recursos asignados a la jurisdicción han mantenido un crecimiento sostenido que se refleja en los ingresos de los magistrados. En estas condiciones, la estabilidad del régimen político parece impactar positivamente en los indicadores sobre independencia judicial.

El acceso a la justicia se mide a partir de las condiciones que existen para que cualquier ciudadano pueda hacer valer los derechos plasmados en la constitución. La Sala IV de la Suprema Corte de Costa Rica atiende seis recursos cuyo fin es garantizar la supremacía de las normas constitucionales. Los recursos que conoce la Sala son: acción de inconstitucionalidad, *habeas corpus*, amparo, conflicto de competencias, consulta legislativa y consulta judicial. De los seis medios de control únicamente dos pueden ser interpuestos directamente por cualquier ciudadano que sufra una afectación jurídica en su esfera de derechos. Además, en el caso de las acciones de inconstitucionalidad pueden ser promovidas por ciudadanos siempre que estén relacionados con algún procedimiento de amparo o *habeas corpus* iniciado y pendiente de resolver ante los tribunales.

En este sentido, se compara el número de asuntos relacionados con los recursos de amparo y *habeas corpus* interpuestos durante 2011 y 2012, en donde los ciudadanos son los principales promotores, con el resto de los asuntos en los que no participa el ciudadano de manera directa.

En el año 2011 ingresaron a la sala constitucional un total de 16 282 asuntos de los cuales el 88.30% correspondió a juicios de amparo y el 9.22% al recurso de *habeas corpus*, en suma ambos recursos representan el 97.52% del total de asuntos que conoció la Sala. En el año 2012, la situación fue similar ya que de los 17 002 casos ingresados el 87.95% corresponde a juicios de amparo y el 8.97% al recurso de *habeas corpus*, mientras que las acciones de inconstitucionalidad, los conflictos de competencia, las consultas legislativas y judiciales representaron únicamente el 3.08% del total de asuntos ingresados.

Cuadro 43. Asuntos que atendió la Sala Constitucional de Costa Rica (2011-2012)

Tipo de asunto	Ciudadanos son sujetos legitimados	2011		2012	
		Ingresos	%	Ingresos	%
Acción de inconstitucionalidad	No*	341	2.10%	455	2.68%
Amparo	Si	14377	88.30%	14953	87.95%
Habeas corpus	Si	1501	9.22%	1525	8.97%
Conflicto de competencias	No	2	0.01%	1	0.01%
Consulta legislativa	No	25	0.15%	29	0.17%
Consulta judicial	No	36	0.22 %	39	0.22%
Total	----	16282	100%	17002	100%

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la página de la Sala Constitucional de Costa Rica en la sección de estadísticas, disponible en: <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/estadisticas.htm>; *Salvo que se deriven de otro juicio.

Los recursos en los que los ciudadanos tienen la calidad de sujetos legitimados representan la mayor carga de trabajo para la sala constitucional, lo que indica que el acceso a la justicia constitucional está garantizado para los ciudadanos.

En cuanto a la eficiencia de la Sala Constitucional se utilizan como indicadores: 1) la capacidad de respuesta en la resolución de los asuntos que ingresan, utilizando como parámetro de comparación el tiempo señalado en la legislación para resolver los casos; y, 2) el rezago judicial que se obtiene al restar a los casos que ingresan el número de asuntos que obtienen respuesta

definitiva por la sala, independientemente de que los casos sean desechados o alcancen una sentencia definitiva.

La constitución de Costa Rica y la Ley de la Jurisdicción constitucional señalan que los recursos de amparo y *habeas corpus* deben resolverse de forma inmediata teniendo prioridad sobre cualquier otro caso, principalmente los asuntos en donde esté en juego la vida y libertad personal de los individuos. La legislación que regula el proceso de sustanciación del recurso de *habeas corpus* únicamente señala el tiempo que tienen las autoridades responsables para rendir su informe, el cual es de tres días. Además, establece que la Sala deberá resolver el recurso en los cinco días siguientes, salvo que falte el desahogo de algún medio de prueba.

En cuanto al amparo se establecen algunos plazos como el de prescripción de la acción, al señalar que este recurso se puede interponer en cualquier momento y hasta dos meses después de que hayan cesado los efectos del agravio (art. 35 constitucional). También señala que el plazo para que las autoridades rindan su informe es de uno a tres días dependiendo de las circunstancias del asunto. Una vez que se declare firme la sentencia que indique la procedencia del amparo, se otorga un plazo de 48 horas para que la autoridad responsable la cumpla.

En general, la constitución y la Ley de la Jurisdicción constitucional sólo señalan algunos plazos perentorios para obligar a que las autoridades responsables rindan su informe correspondiente, sin embargo, no detalla claramente los términos de cada etapa del procedimiento. En la práctica cotidiana los casos que ingresan a la Sala tienen una respuesta promedio de diecisiete días para el recurso de *habeas corpus*, dos meses para el juicio de amparo y dieciséis meses para las acciones de inconstitucionalidad.

Según el informe de labores de la administración de justicia del año 2011 uno de los logros más importantes para la jurisdicción constitucional fue incursionar en la tramitación de expedientes electrónicos haciendo más ágil el procedimiento y bajando considerablemente los tiempos de respuesta del tribunal en cuanto a la etapa de notificación, la cual se redujo de tres meses que tardaba en promedio a 5.6 días, incluso con el avance digital en algunos casos se puede notificar el mismo día que se dicta la sentencia.²⁹⁸ En cuanto a la sustanciación del juicio de amparo que tardaba en promedio seis meses en el 2003, atentado contra los principios constitucionales de inmediatez en la defensa de derechos fundamentales, paso a ser resuelto en un mes con tres semanas en 2012.²⁹⁹ La siguiente tabla muestra la duración de los procesos de acuerdo al tipo de resolución.

Cuadro 44. Promedio de duración en juicios constitucionales según el tipo de resolución

Año	Habeas corpus			Amparo			Acción de inconstitucionalidad		
	Votos d/Sala	Rechazo d/fondo	Rechazo d/plano	Votos d/Sala	Rechazo d/fondo	Rechazo d/plano	Votos d/Sala	Rechazo d/fondo	Rechazo d/plano
2007	16 d*	5 d	4 d	2m 1s	16 d	17 d	22m 2s	2m	6m 2s
2008	19 d	6 d	5 d	2m 1s	16 d	17 d	26m 2s	4m 3s	5m
2009	20 d	8 d	10 d	2m 1s	43 d	18 d	18 m	2m 3s	3m 1s
2010	19 d	6 d	7 d	2m 2s	18 d	16 d	15m 1s	4m 2s	2m 1s
2011	17 d	7 d	8 d	1m 3s	16 d	12 d	16m 3s	4m 1s	2m 2s
2012	16 d	6 d	5 d	1m 3s	16 d	13 d	16m 3s	3m 1s	3m 1s

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la página de la Sala Constitucional de Costa Rica en la Sección de estadísticas/promedio de duración de los votos de la sala. Disponible en: <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/estadisticas.htm>. *d=días; m=meses; s=semanas.

Desde el punto de vista formal, no existe claridad en los plazos que deberían tardar en resolverse los juicios constitucionales, sin embargo, los datos reales de los procedimientos muestran una tendencia hacia la reducción de los tiempos de respuesta en todos los asuntos que conoce la Sala. Además

298 Informe de Labores de la administración de justicia 2011. Disponible en: <http://www.poder-judicial.go.cr/>

299 Rubén Hernández Valle. La eclosión del recurso de amparo en Costa Rica (problemas y posibles soluciones). Disponible en: www.juridicas.unam.mx

la innovación tecnológica que está implementando la Suprema Corte de Costa Rica tiene objetivos ambiciosos para hacer más eficientes los recursos en beneficio de la calidad del servicio.³⁰⁰

La eficiencia medida a partir de los casos que ingresan y egresan a la Sala Constitucional se puede observar a través del rezago judicial. El siguiente cuadro expone la relación entre los asuntos que ingresan y aquellos que encontraron alguna respuesta que permitió terminar el caso.

Cuadro 45. Rezago judicial en la Sala Constitucional de Costa Rica

Año	Ingresos (I)	Egresos (E)	Diferencia (I-E)	% eficiencia (Rezago)
1989	365	174	191	52.32
1990	2296	1611	685	29.83
1991	3550	2209	1341	37.77
1992	4683	3651	1032	22.03
1993	5355	6148	-793	-14.80
1994	6373	7621	-1248	-19.58
1995	6768	7077	-309	-4.56
1996	7421	7104	317	4.27
1997	8916	8857	59	0.66
1998	8885	9245	-360	-4.05
1999	9741	9301	440	4.51
2000	10808	10809	-1	-0.0001
2001	12752	12263	489	3.83
2002	13431	11361	2070	15.41
2003	13302	14430	-1128	-8.47
2004	13420	13709	-289	-2.15
2005	16574	16282	292	1.76
2006	15958	17108	-1150	-7.20
2007	16951	17109	-158	-0.93
2008	17972	17104	868	4.82
2009	18856	18402	454	2.40
2010	17689	19320	-1631	-9.22
2011	16282	16281	1	0.0001
2012	17002	16815	187	1.09

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la estadística judicial ubicados en la página de la Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de Costa Rica. Disponible en: <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/estadisticas.htm> (consultada en febrero de 2013).

300 Un ejemplo significativo es la digitalización de los expedientes y promociones que ingresan a la Suprema Corte, cuyo objetivo es consolidar la política de “cero papel” y acelerar los tiempos de respuesta de las Salas. Véase: *Informe de Labores de la administración de justicia 2011*, Suprema Corte de Costa Rica.

En la etapa inicial cuando se crea la Sala IV en 1989 el rezago judicial era del 52% manteniéndose en niveles altos durante los primeros cinco años, entre 1993 y 1995 la Sala comenzó a resolver más asuntos de los que ingresaban contribuyendo en la disminución del rezago judicial. El auge y la credibilidad que alcanzó la Sala se tradujo en más carga de trabajo lo que provocó un crecimiento exponencial de los asuntos que ingresaban al máximo tribunal. En la medida en que los casos se multiplicaban, la capacidad de respuesta de la Sala también aumentó, por ejemplo, en los años 1993, 1994, 2003, 2006 y 2010 la Sala resolvió en promedio 10% más de los casos que ingresaron. Sin embargo, los expedientes circulantes entre cada año se mantuvo en niveles altos superiores al 15% anual.

En el año 2011 ingresaron a la Sala un total de 16 282 asuntos y se resolvieron 16 281, lo que significa que existía alta eficiencia pues en ese año se resolvieron el mismo número de casos en relación con los que ingresaron. El rezago judicial producto de los casos circulantes de años anteriores se mantuvo, ya que a inicios del 2011 ascendían a 1 512 casos y al finalizar el año únicamente se había incrementado en 5 casos. Los números del año 2012 indican que se presentaron ante la sala 17 002 asuntos y egresaron 16 815 con algún tipo de trámite, esto representa un rezago del 1.09% de los casos que ingresan respecto de los que egresan.

En general, en los últimos diez años la Sala Constitucional logró efficientar los procesos y tiempos de respuesta impactando favorablemente en los indicadores de calidad de la jurisdicción, sin embargo, según las estadísticas sobre el tipo de resoluciones dictadas en 2012 muestran que del total de los casos el 75% no obtienen una respuesta sustantiva, es decir, son rechazados, archivados o declarados sin lugar.

Finalmente, para la evaluación de la revisión constitucional se utilizaron las estadísticas sobre acciones de inconstitucionalidad por ser el medio de control idóneo por los efectos que sus sentencias producen. Desde su creación la Sala Constitucional ha recibido 7 589 acciones de inconstitucionalidad de las cuales 662 han sido consideradas con lugar, mientras que el resto 6 927 fueron declaradas archivadas, rechazadas de plano o de fondo, acumuladas, parcialmente con lugar o sin lugar a la gestión. En este sentido se puede establecer que en los 24 años que tiene la Sala de conocer este medio de control, se han declarado con lugar en promedio 25 acciones de inconstitucionalidad al año, lo que significa que el sistema funciona de manera regular.

La importancia del número de acciones de inconstitucionalidad que produzcan efectos *erga omnes* radica en que la Sala Constitucional con sus decisiones logra modificar la legislación existente por medio de la derogación de una ley por considerarla contraria a la constitución, en este sentido, se convierte en un actor políticamente relevante y en un factor de equilibrio del poder.

En Costa Rica, la regularidad con que la Sala IV emite sentencias con efectos generales muestra que la jurisdicción constitucional juega un papel fundamental en la corrección de antinomias que se generan en el sistema, aunque también el alto número de acciones de inconstitucionalidad que se desechan indica que el sistema funciona de manera correcta al depurar la legislación únicamente en los casos que lo ameritan.

Los resultados empíricos de la variación del poder de la jurisdicción para el periodo 2010-2012 muestran que en la práctica las reglas de operación de la Sala constitucional están institucionalizadas y funcionan con independencia del poder político. La evaluación arrojó una puntuación de dieciséis lo que equivale a una calificación de diez según la escala propuesta, es decir, que en Costa Rica el poder real de la jurisdicción es alto.

En comparación con los resultados de la medición formal donde la jurisdicción constitucional había sido evaluada con una calificación de 6.2 que la ubicaba con un poder estructural limitado, la evaluación de *facto* reflejó que si bien las reglas formales son muy generales en cuanto a las salvaguardas para la independencia judicial, el acceso a la justicia, la eficiencia y el control constitucional, en la práctica existe un cumplimiento cabal a las disposiciones existentes.

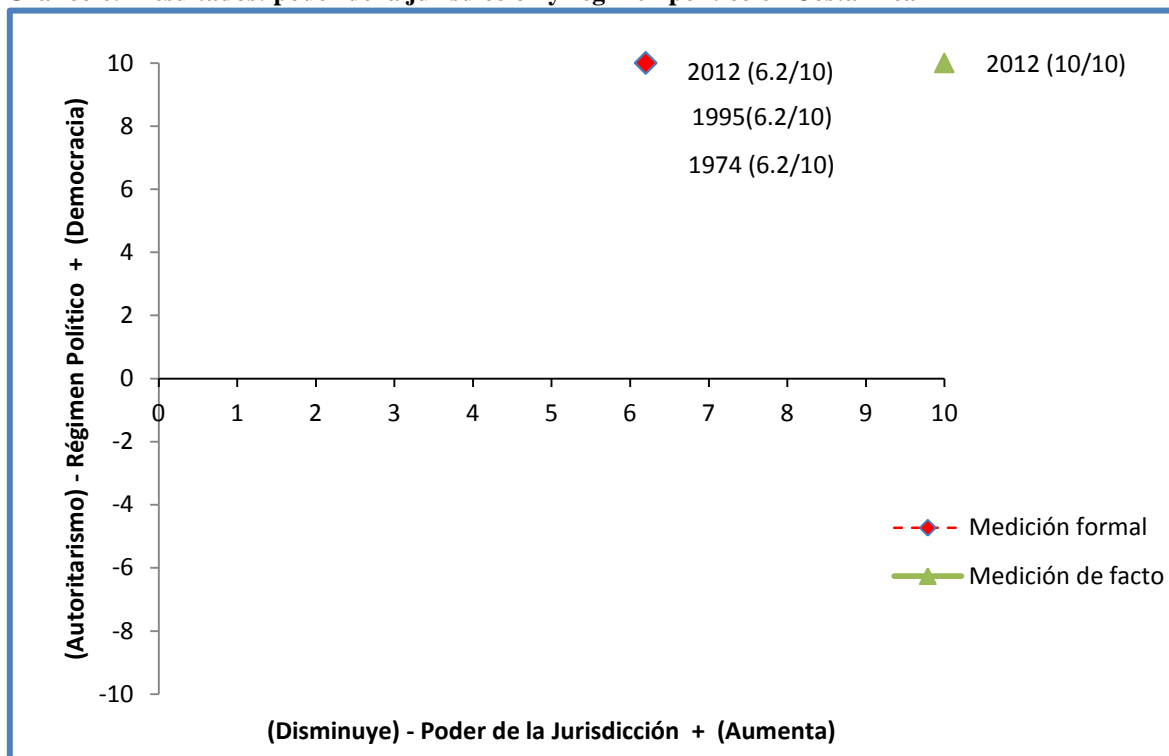
A continuación se presenta un cuadro comparativo con los resultados de ambas mediciones y un gráfico que permite apreciar la diferencia entre el poder formal y de *facto* de la jurisdicción constitucional y su relación con el tipo de régimen político.

Cuadro 46. Comparativo de los resultados de la medición formal y de facto en Costa Rica

País	Tipo de medición	Año 1949-1974			Año 1990			Año 2010-2012		
		Pts.	C. PJ	C. RP	Pts.	C. PJ	C.RP	Pts.	C. PJ	C.RP
Costa Rica	Formal	15	6.2	10	15	6.2	10	15	6.2	10
	<i>Facto</i>	--	--	--	--	--	--	16	10	10

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 6. Resultados: poder de la jurisdicción y régimen político en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia.

La imagen del gráfico 4 revela la distancia que existe entre lo que dicen las normas y la realidad. En este caso, los hechos superan el contenido de la norma a partir de su cumplimiento, ya que independientemente de que la constitución de Costa Rica plantea de manera muy general cómo debe operar la jurisdicción constitucional y omite ciertas particularidades que pudieran prestarse a distintas interpretaciones, no significa que el sistema deje de funcionar.

En cuanto al impacto del régimen político en la variación del poder de la jurisdicción observamos que la estabilidad democrática de Costa Rica parece estar en sincronía con la regularidad en el comportamiento de los jueces constitucionales y de los actores que intervienen en su nombramiento.

c. México

En México, los resultados empíricos de la variación del poder de la jurisdicción constitucional están intrínsecamente relacionados con dos procesos transformación en los ámbitos jurídico y político. En primer lugar, los cambios estructurales producto de la reforma judicial de 1994 que ampliaron el ámbito competencial de la Suprema Corte colocándola como la máxima autoridad en materia de control constitucional. En segundo lugar, el proceso de liberalización del régimen político generó las condiciones para que, en la práctica, se hicieran efectivas gradualmente las salvaguardas adoptadas con la reforma.

A partir de estos hechos es posible explicar cómo se modificó el papel de la Corte en su relación con los poderes ejecutivo y legislativo, propiciando un equilibrio efectivo en el ejercicio del poder. Sin embargo, los principales cambios que experimentó la justicia constitucional, a raíz de la reforma, no tuvieron repercusiones reales inmediatas sobre la independencia judicial y sobre el control constitucional, debido a la forma en que operó el cambio en el diseño institucional.

Formalmente, el diseño institucional propició cambios sustantivos, entre los que destacan: el fortalecimiento de la independencia judicial a través de mecanismos para evitar interferencia política en las decisiones de los jueces y favoreció la descentralización del procedimiento para la nominación y selección de ministros del órgano jurisdiccional; además estableció controles entre los poderes encargados de la designación y garantizó la participación de las diversas fuerzas políticas con representación en la cámara de senadores.

Paradójicamente, la reforma que daría nuevo rostro a la justicia constitucional nació viciada de origen. Los principios que se buscaba proteger

como la independencia, inamovilidad y estabilidad judicial, fueron vulnerados por efecto del artículo segundo transitorio de la citada reforma, al establecer el retiro forzoso de los 26 ministros que integraban la Suprema Corte.³⁰¹ Este hecho fue catalogado como contrario a la constitución al vulnerar el equilibrio de poderes consagrado en ella; incluso en algunos sectores se llegó a considerar la medida como un “golpe de Estado”.³⁰²

En todo caso si concediéramos que la destitución de los ministros de la Corte representó una violación al principio de inamovilidad judicial, debido a que la propia constitución señalaba que la separación de los ministros sólo procedía en los términos del capítulo de responsabilidad de los servidores públicos, ante la falta del órgano encargado del control constitucional ¿quién debía conocer de la violación? La respuesta no es sencilla, pues con la reforma no sólo se dejó en estado de indefensión a los ministros de la corte sino que además, durante 26 días, el Estado mexicano adoleció de un órgano capaz de hacer efectiva la defensa de la constitución.

La reforma que pretendía otorgarle mayor participación a la cámara de senadores en la designación de los ministros de la Corte y que en el papel representó un avance democrático a favor de la independencia judicial, en la realidad se percibió como una vieja práctica del presidencialismo mexicano,

301 “Segundo. Los actuales ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluirán sus funciones a la entrada en vigor del presente decreto. Recibirán una pensión igual a la que para casos de retiro forzoso prevé el "Decreto que establece las causas de retiro forzoso o voluntario de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". A los ministros citados en el párrafo anterior, no les serán aplicables los impedimentos a que se refieren el último párrafo del artículo 94 y el tercer párrafo del artículo 101, reformados por virtud del presente decreto. De regresar al ejercicio de sus funciones, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 96 reformado por virtud del presente decreto, se suspenderá el derecho concedido en el primer párrafo de este artículo, durante el tiempo en que continúen en funciones”. Artículo segundo transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

302 Para una exposición más detallada del proceso de reformas judicial de 1994 y sobre las reacciones en torno a ella, véase: Guillermo Ruiz Morales y Alberto Rocha Arrieta. La reforma al Poder Judicial de 1994, ¿un golpe de Estado?, en *el Cotidiano*, núm. 172, año 27, marzo-abril de 2012, pp. 18-31.

en donde el titular del ejecutivo, a partir de la manipulación del congreso, logró, en un periodo inferior a treinta días, la aprobación de su reforma por las dos terceras partes de los miembros de ambas cámaras del Congreso de la Unión, el refrendo de la mayoría absoluta de las legislaturas de los estados³⁰³ y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.³⁰⁴

Además el artículo tercero transitorio planteó una excepción para la designación de los 11 ministros que integrarían la nueva Corte, al establecer que el presidente de la República debía proponer a 18 candidatos ante el senado, para que éste con el voto de las dos terceras partes de sus miembros eligiera a los nuevos ministros.³⁰⁵ Este procedimiento que parecía no tener repercusiones importantes sobre la independencia judicial al considerar la participación de dos de los poderes de la unión en el proceso de selección, y el requerimiento de una mayoría calificada para su nombramiento, en la práctica permitía asegurar el control de la Corte por parte del poder ejecutivo. Este hecho fue expuesto durante la discusión de la reforma en la Cámara de Diputados por el legislador Pedro Etienne Llano, del Partido de la Revolución Democrática, quien refirió que los efectos políticos y prácticos de los artículos segundo y tercero transitorios serían la injerencia negativa del poder ejecutivo en la integración de la Corte ya que el método utilizado no permitía una

303 Las legislaturas estatales que aprobaron la reforma fueron las de: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

304 El proceso de reforma judicial inició el 5 de diciembre de 1994 con la presentación de la iniciativa con proyecto de decreto que pretendía modificar diversos artículos de la constitución en materia de procuración e impartición de justicia y seguridad pública, impulsada por el entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo, y concluyó con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre del mismo año.

305 “Tercero. Para la nominación y aprobación de los primeros ministros que integrarán la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las reformas previstas en el presente decreto, el titular del Ejecutivo Federal propondrá ante la Cámara de Senadores, a 18 personas, de entre las cuales dicha cámara aprobará, en su caso, los nombramientos de 11 ministros, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros”. Artículo tercero transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

participación plural en el nombramiento de los ministros dadas las condiciones políticas que prevalecían en la composición del senado.³⁰⁶

Por su parte, el artículo cuarto transitorio estableció un procedimiento escalonado para la renovación de ministros que evitaría la renovación total de la Suprema Corte cada 15 años. De acuerdo con esta disposición la SCJN se renovaría por parejas el último día de noviembre de los años 2003, 2006, 2009 y 2012, mientras que para el 2015 serían retirados del cargo los tres ministros restantes.³⁰⁷

Salvo el proceso de selección de los ministros de la Corte que se realizó en enero de 1995 y que se caracterizó por su opacidad y parcialidad, las siguientes nominaciones han seguido el procedimiento establecido en la reforma. En todos los casos el presidente de la República envió ternas con los nombres de los candidatos propuestos para ocupar la vacante de ministro y el senado precedió a la designación. En este sentido, es posible afirmar que los cambios en la composición del órgano colegiado responden a los tiempos y formas establecidos previamente por las leyes de la materia.

La siguiente tabla registra los cambios en la composición de la Suprema Corte entre 1995 y 2012 poniendo énfasis en el nombre del presidente que nominó, año de ingreso de los ministros, año en que por ley debieran retirarse, año real en que dejaron el cargo y las causas del retiro.

306 “De 128 senadores que integran la Cámara Alta, las dos terceras partes son 85 senadores; el Partido Revolucionario Institucional actualmente tiene 95 senadores. Esta disposición, en el mejor de los casos, no impide una integración monolítica, unipartidista de un poder con las atribuciones de revisar la constitucionalidad de los actos del Poder Ejecutivo, de las autoridades y de la trascendencia que aquí mismo han venido a opinar los diputados que apoyan el dictamen a discusión”. Palabras del diputado Pedro Etienne Llano, del Partido de la Revolución Democrática. Diario de los debates de la cámara de diputados, Núm. 26, Legislatura LVI, Año I, Primer Periodo Ordinario, del 21 de diciembre de 1994.

307 “El período de los Ministros, vencerá el último día de noviembre del año 2003, del 2006, del 2009 y del 2012, para cada dos de ellos y el último día de noviembre del año 2015, para los tres restantes. Al aprobar los nombramientos, el Senado deberá señalar cuál de los períodos corresponderá a cada Ministro”. Segundo párrafo del artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

Cuadro 47. Composición de la Suprema Corte de Justicia de México

Ministro	Ingreso	Presidente que los nombró	Retiro Legal	Retiro real	Causa de retiro
Atanasio González Martínez	1976	Luis Echeverría (En su sexenio nombró a 15 ministros equivalente al 57% de la antigua Corte)	Inamovible / con retiro forzoso a los 70 años de edad	1995	Retiro forzoso por disposición del artículo segundo transitorio del decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.
Luis Fernández Doblado	1981	José López Portillo (En su sexenio nombró a 11 ministros equivalente al 42% de la antigua Corte)		1995	
Mariano Azuela Güitrón	1983	Miguel de la Madrid (En su sexenio nombró a 19 ministros equivalente al 73% de la antigua Corte)		1995	
Felipe López Contreras	1983			1995	
Fausta Moreno Flores	1983			1995	
Carlos de Silva Nava	1984			1995	
Noé Castañón León	1985			1995	
Ulises Schmill Ordóñez	1985			1995	
Martha Chávez Padrón	1985			1995	
Victoria Adato Green	1985			1995	
Sergio Hugo Chapital Gutiérrez	1985			1995	
Juan Díaz Romero	1986			1995	
José Manuel Villagordoa L.	1986			1995	
Carlos García Vázquez	1986			1995	
Irma Cué Sarquís	1987			1995	
Samuel Alba Leyva	1987			1995	
Clementina Gil de Lester	1988	1995			
Ignacio Magaña Cárdenas	1989	Carlos Salinas de Gortari (En su sexenio nombró a 11 ministros equivalente al 42% de la antigua Corte)		1995	
Miguel Ángel García D.	1990			1995	
Luis Gutiérrez Vidal	1990			1995	
Ignacio M. Cal y Mayor G.	1991			1995	
José Antonio Llanos Duarte	1990			1995	
Miguel Montes García	1992			1995	
Carlos Sempé Minvielle	1993			1995	
Diego Valadés Ríos	1994		1995		
José Jesús Duarte Cano	1994		1995		
COMPOSICIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA A PARTIR DE LA REFORMA (26 DE ENERO DE 1995)					
Juventino Castro Castro	1995	Ernesto Zedillo (En su sexenio nombró a 11 ministros equivalente al 100% de la Corte actual)	2003	2003	Fin del cargo
José Vicente Aguinaco Alemán.	1995		2003	2003	Fin del cargo
Juan Díaz Romero	1995		2006	2006	Fin del cargo
Humberto Román Palacios	1995		2006	2004	Fallecimiento
Mariano Azuela y Güitrón	1995		2009	2009	Fin del cargo
Genaro David Góngora P.	1995		2009	2009	Fin del cargo
Guillermo I. Ortiz Mayagoitia	1995		2012	2012	30 de nov.
Sergio Salvador Aguirre A.	1995		2012	2012	30 de nov.
José de Jesús Gudiño Pelayo	1995		2015	2010	Fallecimiento
Juan Nepomuceno Silva Meza	1995		2015	2015	-----
Olga Sánchez Cordero	1995		2015	2015	-----
CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA					
José Ramón Cossío Díaz	2003	Vicente Fox (En su sexenio nombró a 3 ministros equivalente al 27% de la Corte actual)	2018	----	-----
Margarita Beatriz Luna Ramos	2004		2019	----	-----
Sergio Armando Valls Hernández	2004		2019	----	-----
José F. Franco González Salas	2006	Felipe Calderón (En su sexenio nombró a 4 ministros equivalente al 36% de la Corte actual)	2021	----	-----
Luis María Aguilar Morales	2009		2024	----	-----
Arturo Zaldívar Lelo de Larrea	2009		2024	----	-----
Jorge Mario Pardo Rebolledo	2011		2026	----	-----

Fuente: Elaboración propia a partir de diversos documentos: (Ruiz Morales y Rocha Arrieta, 2012; González Compeán y Peter Bauer, 2002; DOF del 31/12/1994; Diario de los debates del Senado de la República, núm. 8, del 26/01/1995; diversos ejemplares de la Gaceta del Senado de la República; Página de la Suprema Corte: <http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/Paginas/ConoceLaCorte.aspx>).

Como se observa en la tabla, a partir de 2003, el reemplazo de ministros se ha realizado de acuerdo al calendario establecido por la reforma, salvo en dos casos: 1) la sustitución del ministro Humberto Román Palacios que falleció el 16 de junio de 2004 a tan sólo dos años de concluir su encargo; y, 2) el relevo del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo que falleció el 19 de septiembre del 2010 y quien había sido designado como ministro del máximo tribunal hasta noviembre de 2015.

Respecto a la transparencia en los procesos de selección de ministros, la cámara de senadores a través de la Junta de Coordinación Política, en cada oportunidad, aprobó y publicó en la gaceta parlamentaria del Senado de la República diversos acuerdos en los que hizo explícito el procedimiento para la selección y designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³⁰⁸

A partir de los cambios registrados en las reglas formales y en la práctica política se observa el impactado que tuvo la transformación del régimen político en el proceso de empoderamiento judicial y, en consecuencia, en el papel que ha adoptado la Corte en los últimos años. Por ejemplo, la alternancia en el poder ejecutivo y la pluralidad registrada en la Cámara de senadores permitieron que los ministros electos entre 2003 y 2012 gozaran de mayor legitimidad que aquellos que fueron designados en 1995 bajo el régimen hegemónico del Partido Revolucionario Institucional. La siguiente tabla ilustra este fenómeno.

308 Véase las gacetas del Senado de la República, número 25, del 25 de Noviembre de 2003; número 70, del 26 de octubre de 2004; número 58, del 26 de noviembre de 2009; y, número 29, del 11 de octubre de 2012. Disponibles en:

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=3&fecha=2003/11/25/1>

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=3&fecha=2004/10/26/1>

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=3&fecha=2009/11/26/1>

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=3&lg=62&fecha=2012/10/11/1>

Cuadro 48. Composición del Senado en los procesos de selección de ministros de la SCJN

Legislatura	Periodo	Composición del Senado			Partido del presidente	Número de ministros nombrados	Tipo de votación	Régimen político (<i>Polity Project</i>)
		Partido	Núm. Sen.	%				
LVI y LVII	1994-2000	PRI	95	74.2	PRI	11	Mayoría priista	4 Autoritarismo no Institucionalizado
		PAN	25	19.5				
		PRD	8	6.3				
LVIII y LIX	2000-2006	PRI	59	46	PAN	3	Consenso	6 Transición hacia la democracia
		PAN	47	36.8				
		PRD	16	12.5				
		PVEM	5	3.9				
		Indep.	1	0.8				
LX y LXI	2006-2012	PAN	52	40.6	PAN	4	Consenso	8 Democracia
		PRI	33	25.8				
		PRD	26	20.3				
		PVEM	6	4.7				
		PT	5	3.9				
		Conv	5	3.9				
		NA	1	0.8				
LXII	2012-2018	PRI	52	40.6	PRI	4 (Según las reglas actuales)	Consenso	8 Democracia
		PAN	38	29.7				
		PRD	22	17.2				
		PVEM	9	7				
		PT	4	3.1				
		MC	2	1.6				
PANAL	1	0.8						

Fuente: Elaboración propia con datos de las páginas del Senado de la República, Instituto Federal Electoral, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la base de datos del *Polity Project IV*.

Los datos sobre la composición de la cámara de senadores, el origen partidario del presidente y el tipo de votación requerida para el nombramiento de los ministros de la Corte, reflejan algunos de los cambios que experimentaron las instituciones del Estado y los límites reales de la división de poderes durante el proceso de liberalización del régimen político. Por ejemplo, el procedimiento que estableció la reforma de 1994 para la selección de ministros de la Corte debía iniciar con la propuesta de una terna impulsada por el ejecutivo y votada por la dos terceras partes de los miembros presentes del Senado³⁰⁹, esta fórmula pretendía impulsar la participación conjunta de ambos poderes con el objetivo de otorgar mayor legitimidad e independencia a los miembros de la Suprema Corte. Sin embargo, en 1995 cuando se nombró a los 11 nuevos ministros, el presidente de la República era de extracción priista

309 véase el artículo 96 de la CPEUM.

al igual que el 74.2% de los miembros del senado (más de 2/3), esto significó que una sola fuerza política intervino en el nombramiento de los ministros, por lo que a pesar de las modificaciones formales en la estructura orgánica de la Suprema Corte, en la práctica el sistema siguió operando de acuerdo con las reglas informales del régimen de partido hegemónico.

El proceso de liberalización del régimen político permitió la modificación de las reglas formales y contribuyó en la transformación de las instituciones permitiendo la participación de distintas fuerzas políticas en la toma de decisiones. Los datos sobre la composición del Senado muestran que, a partir de la LVIII legislatura, ninguna de las fuerzas políticas representadas en la Cámara tenía el número requerido de senadores para nombrar a los ministros de la Corte, lo que impactó favorablemente en la independencia judicial.

Las injerencias de actores políticos sobre el órgano jurisdiccional van más allá de su intervención en las decisiones judiciales o de su participación en la selección ministros, por lo que para evaluar empíricamente la independencia judicial se recurre al análisis del presupuesto de la Suprema Corte y a la variación del salario de los ministros.

La independencia financiera del Poder Judicial y de la Suprema Corte es evaluada a partir de la variación de su presupuesto anual. Antes de la reforma judicial de 1994 el presupuesto de todo el Poder Judicial era administrado por la Suprema Corte quien se encargaba de distribuir los recursos a todos los órganos jurisdiccionales. Los datos oficiales sobre el presupuesto de la jurisdicción no registran diferencia entre el presupuesto asignado a la Corte y el destinado al resto de tribunales federales, sino hasta el año 2000.

La reforma de 1994 introdujo modificaciones a la manera en que se debían administrar los recursos del Poder Judicial, para estos efectos se creó al

Consejo de la Judicatura Federal (CJF) que sería el órgano encargado de administrar los recursos del Poder Judicial con excepción de la Suprema Corte. Entre 1994 y 2000 el presupuesto de egresos de la federación siguió registrando en un mismo rubro los recursos de todos los órganos jurisdiccionales, incluyendo los de la Corte.

A partir del año 2001, y en coincidencia con la alternancia en el poder ejecutivo, la Ley de Egresos de la Federación empezó a desglosar las partidas presupuestales que le correspondía administrar al Consejo de la Judicatura y a la Corte. Este fenómeno puede tener varias explicaciones, entre ellas la consolidación del CJF como órgano administrativo del Poder Judicial y el aumento del presupuesto de la Suprema Corte, además del cambio político que terminó con el régimen de partido hegemónico.

En cuanto a la variación del presupuesto del Poder Judicial registramos que únicamente en 1995 y 1996 hubo disminución presupuestal.³¹⁰ A partir de 1997 el presupuesto inició una tendencia a la alza registrando aumentos importantes, al grado de que en 2012 se asignó al Poder Judicial un presupuesto diez veces mayor al de 1994 cuando aún incluía la partida de la Suprema Corte. El presupuesto asignado a todo el Poder Judicial en 1994 ascendió a más de \$ 4, 400 millones de pesos, presupuesto que en el año 2012 representa únicamente los ingresos asignados a la Suprema Corte.

Entre 2000 y 2012 el presupuesto de la Suprema Corte experimentó un crecimiento sostenido, con excepción del año 2009 en el que registró una disminución equivalente al 6.4 % en relación con el presupuesto de 2008. A continuación se presenta un cuadro que registra la variación del presupuesto

310 Una posible explicación a la disminución del presupuesto del Poder Judicial entre 1994 y 1996 es la crisis económica y la devaluación que se registró en México a finales de 1994.

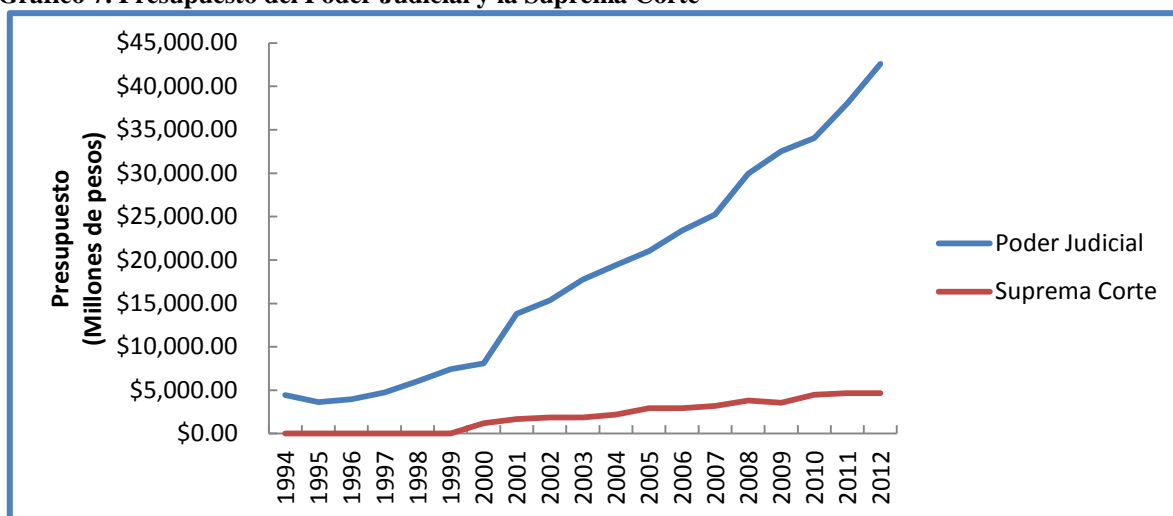
del Poder judicial y de la Suprema Corte entre 1994 y 2012, así como su expresión gráfica.

Cuadro 49. Presupuesto asignado al Poder Judicial y a la Suprema Corte de México

Año	Presupuesto (Millones de pesos mexicanos)			
	Poder Judicial	%	Suprema Corte	%
1994	\$ 4,425.8	----	----	----
1995	\$ 3,617.4	-18.26	----	----
1996	\$ 3961.2	9.50	----	----
1997	\$ 4,747.3	19.84	----	----
1998	\$ 6,016.3	26.73	----	----
1999	\$ 7,410.2	23.16	----	----
2000	\$ 8,075.7	8.98	\$1,196.7	----
2001	\$13,803.4	70.92	\$1,667.5	39.34
2002	\$15,363.6	11.30	\$1,855.9	11.29
2003	\$17,732.0	15.41	\$1,869.2	0.71
2004	\$19,400.0	9.40	\$2,206.3	18.03
2005	\$21,037.6	8.44	\$2,929.6	32.78
2006	\$23,389.3	11.17	\$2,939.1	0.32
2007	\$25,229.5	7.86	\$3,170.3	7.86
2008	\$29,963.2	18.76	\$3,808.3	20.12
2009	\$32,539.8	8.59	\$3,563.9	-6.41
2010	\$34,023.5	4.55	\$4,476.1	25.59
2011	\$38,035.8	11.79	\$4,653.9	3.97
2012	\$42,582.7	11.97	\$4,656.4	0.053

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos de la Federación de 1994 a 2012.

Gráfico 7. Presupuesto del Poder Judicial y la Suprema Corte



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos de la Federación de 1994 a 2012.

En el año 2000 el presupuesto de la Suprema Corte equivalía al 14.81% del presupuesto asignado al Poder Judicial, mientras que en 2012 el ingreso de la Corte representó sólo el 10.93% de la partida del Poder Judicial. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2012 se otorgó a la SCJN un presupuesto de \$ 4, 656, 440,517.00 pesos. Por su parte el PEF del ejercicio fiscal 2011 reportó la cantidad de \$ 4, 653, 880,323.00 pesos como presupuesto del máximo tribunal. Esto, en términos nominales, representa un aumento en el presupuesto de la Corte de \$2, 560,194 pesos respecto del ejercicio fiscal del año 2011. Sin embargo, en términos reales hay una tendencia que señala que el presupuesto de la Corte disminuyó en los últimos tres años.³¹¹

Otro de los indicadores para medir la independencia y estabilidad judicial es la variación en el salario de los ministros de la SCJN. El sueldo nominal anual bruto, establecido en el PEF de los años 2011 y 2012, para el cargo de Ministro de la SCJN en activo no registro ninguna variación y se mantuvo de la siguiente forma: para los ministros en activo que ingresaron antes de la reforma al artículo 127 de la CPEUM, el salario es de \$5, 892,778 pesos y para los ministros que entraron a laborar a partir del año 2010 el salario es de \$ 3,999, 413.

Cuadro 50. Remuneración nominal anual bruta de los ministros de la SCJN

Año	Ministro presidente	Ministro activo	Ministro en activo nombrado después del 1 de enero de 2010 ³¹²
2010	4,380,852	4,316,542	3,999,413
2011	5,989,489	5,892,778	3,999,413
2012	5,892,778	5,892,778	3,999,413

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos de la Federación de 2010 a 2012.

311 La Suprema Corte atribuye esta disminución presupuestal a “su compromiso con el ejercicio racional y transparente de los recursos públicos que le son asignados”. Lo cual, según la Corte, no ha impactado de ninguna forma en su funcionamiento. Informe de labores de la SCJN 2011, pp. 58.

312 Según lo dispuesto por el artículo tercero transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación del lunes 24 de agosto del 2009.

De acuerdo con la CPEUM, el salario de los ministros de la Corte no puede ser disminuido durante su encargo, por lo que aquellos ministros que ingresaron antes de la reforma sobre salarios máximos de altos funcionarios no fueron afectados. Sin embargo, los ministros que ingresaron después del 2010 tienen un salario equivalente al 67.86% del que percibe los ministros más antiguos, esto representa una pérdida real del salario del 32.14%.

Para medir empíricamente el acceso universal a la justicia constitucional se tomó en cuenta la relación que existe entre el número de casos que conoció la Suprema Corte durante el último año y se analizó si dichos recursos pueden ser interpuestos por cualquier ciudadano que sufra afectación en la esfera de sus derechos.

Para definir el porcentaje de ciudadanos que tienen acceso a la justicia constitucional se tomaron en cuenta los tres procedimientos cuyá facultad tiene la SCJN para resolver asuntos de constitucionalidad en donde los efectos de la sentencia puedan ser de carácter particular y general. Los medios de control son: Acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional y juicio de amparo. De los tres procedimientos, sólo el juicio de amparo permite la participación de los ciudadanos como sujetos legitimados para su promoción ante el máximo órgano de jurisdicción constitucional. En este sentido se compara el porcentaje de asuntos en los que intervinieron ciudadanos (amparos) y que conoció la Corte, y los otros medios de control (controversias y acciones) en los que está restringida la promoción directa por parte de ciudadanos.

En el periodo señalado se interpusieron ante la SCJN: 839 amparos directos en revisión, 551 amparos en revisión, 63 amparos directos, 132 controversias constitucionales y 34 acciones de inconstitucionalidad. En total ingresaron a la corte 1619 medios de control constitucional lo que equivale al

100 % de asuntos.³¹³ Del total de asuntos el 89.74 % correspondió al recurso de amparo, mientras que el 10.25 % restantes fueron acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

Cuadro 51. Asuntos ingresados a la Suprema Corte de México (01-12-2010 al 30-11-2011)

Asunto	Número de ingresos	%	Los ciudadanos tienen calidad de sujetos legitimados para su promoción
Acción de inconstitucionalidad	34	2.10	No
controversia constitucional	132	8.15	No
Juicio de amparo	1453	89.75	Si
Total	1619	100.00	----

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

A pesar de que los ciudadanos no tienen la calidad de sujetos legitimados para interponer de forma directa acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, el acceso universal a la justicia constitucional está garantizado en la práctica a través del juicio de amparo, que a partir de la reforma de 2011 puede producir efectos generales siempre que la Corte así lo decida.

La eficacia en la impartición de justicia constitucional se analiza empíricamente a partir de dos estrategias: la primera, surge de la comparación entre el tiempo establecido a nivel constitucional para el desahogo de juicios constitucionales y la duración real de los procesos. La segunda estrategia es medir el rezago judicial.

Respecto de la duración de los procesos se tomó en cuenta sólo las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales por ser facultad exclusiva de la Suprema Corte. En las acciones de inconstitucionalidad la duración del proceso es de aproximadamente 195.6 días naturales. En promedio, las etapas del proceso tardan en desahogarse 2.9

313 Estos números sólo hacen referencia a los medios de control constitucional señalados, lo que no significa que representen el total de asuntos que conoció la corte en el periodo, para este dato véase el cuadro que habla sobre rezago judicial.

días en ingreso (radicación y turno); 1.2 días el auto inicial; 50.5 días la formulación del proyecto; 133.4 días la resolución de sentencia; 21.8 días el engrose; y 7 días la notificación por lista.

Por su parte las controversias constitucionales tardan en resolverse en promedio 452 días. La duración aproximada en cada una de las etapas del proceso es de 4 días en ingreso (radicación y turno); 4.2 días el auto inicial; 143.2 días la formulación del proyecto; 280.1 días la resolución de sentencia; 27.2 días el engrose; y, 11.9 días la notificación por lista.

Cuadro 52. Duración real de los juicios constitucionales conocidos por la Suprema Corte

Etapas del proceso	Acción de inconstitucionalidad (Días naturales)	Controversias constitucionales (Días naturales)
Ingreso -Radicación y turno	2.9	4
Radicación y turno -Auto inicial	1.2	4.2
Auto inicial - Formulación del proyecto	50.5	143.2
Formulación del proyecto - Resolución de sentencia	133.4	280.1
Resolución de sentencia - Engrose	21.8	27.2
Engrose -Notificación por lista	7	11.9
Total	195.6	452

Fuente: Estadísticas de la Suprema Corte de Justicia. Disponible en: www.scjn.gob.mx

El plazo establecido en la legislación, para tramitar acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, sólo indica el tiempo que tienen las partes para la presentación y contestación de la demanda, la presentación y desahogo de pruebas, el periodo para subsanar algún punto obscuro de los escritos y el plazo para fijar audiencias, sin embargo, no establece claramente cuál es el tiempo que tienen los ministros para dictaminar, resolver y publicar la sentencias.

A partir de un ejercicio que consistió en sumar los días establecidos para cada etapa en cada uno de los procedimientos de acuerdo a lo establecido por la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105

constitucional, se encontró que para las acciones de inconstitucionalidad se tenía contemplado un plazo de 25 días hábiles y para las controversias constitucionales el tiempo registrado fue de 110 días hábiles.

Ante las lagunas en la legislación los ministros de la SCJN emitieron el acuerdo número 1/2001, que establece reglas para acelerar el trámite y la resolución de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, que fue emitido por el Tribunal Pleno en sesión privada celebrada el día doce de febrero de dos mil uno, y aprobado por unanimidad de once votos. A pesar de los esfuerzos de los ministros para hacer más expedita la justicia constitucional, el promedio de tiempo de los casos no es proporcional en relación a los tiempos fijados en la legislación.

Para medir el rezago judicial se utilizó el periodo comprendido entre el 1º de diciembre de 2010 y el 30 de noviembre de 2011. Durante este lapso ingresaron a la Suprema Corte un total de 5,177 asuntos y egresaron 5,121, lo que significa que la diferencia entre el número de asuntos que ingresan y egresan equivale al 1.08%.³¹⁴ A partir de estos datos se puede establecer que en términos cuantitativos la SCJN, durante el periodo analizado, fue altamente eficiente.

Finalmente, la revisión constitucional por parte de la Suprema Corte se midió a partir del número de sentencias que declararon la inconstitucionalidad de una ley con efectos generales. Entre 1995, año en que entraron en vigor las acciones de inconstitucionalidad cuyas sentencia puede declarar la nulidad de una ley con efectos generales, y 2011, se cuenta con los siguientes datos:

314 Véase Informe Anual de Labores del Poder Judicial de la Federación 2011, publicado como suplemento de la revista *Compromiso* órgano informativo del Poder Judicial de la Federación, p. 16.

acciones de inconstitucionalidad en las que se ha declarado la validez de la norma 29%, invalidez 39%, sobreseimiento 25% y desestimación 7%.³¹⁵

Los datos muestran que en la mayoría de las ocasiones en que se cuestionó la constitucionalidad de una norma con carácter general, la Corte se pronunció sobre la invalidez en el 39% de las veces, lo que indica la funcionalidad de este medio de control constitucional que se creó a raíz de la reforma judicial de 1994.

En resumen, los resultados empíricos de la variación del poder de la jurisdicción constitucional para México en el año 2012 muestran avance significativo en el cumplimiento de las garantías que pretendían asegurar la independencia judicial, el acceso a la justicia, la eficiencia y el control constitucional. La siguiente tabla resume los resultados de la medición empírica del poder de la jurisdicción constitucional para los años 1995 y 2012.

Cuadro 53. México: Resultados de la medición de facto

País	Año de la medición	Conceptos (*)				Pts.	Calificación Ponderada (0 a 10)	Tipo de Régimen Político	
		IJ	AJ	E	Cc			Autoproclamado en la constitución	Calificación <i>Polity Project IV</i>
México	1995	1	2	2	0	5	3.1	República, representativa, democrática y federal (Art. 40)	4 Autocracia débil/ no institucionalizada
	2010/12	6	2	3	2	13	8.1	República representativa, democrática y federal (Art. 40)	8 Democracia

Fuente: Elaboración propia. (*) Concepto: IJ=Independencia judicial; AJ=Acceso a la justicia; E=Eficiencia; Cc=Control constitucional.

La tabla muestra que la calificación sobre el poder de la jurisdicción constitucional para el año 1995 fue de 3.1 a pesar de que formalmente se

315 Los datos toman en cuenta 964 puntos resolutivos de fondo jurídico votados por los ministros, de un universo de 721 expedientes. La información está en: <http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx> (revisada el 23 de octubre de 2012). Los datos pueden variar de acuerdo con las actualizaciones que se registren en la página web.

habían registrado cambios importantes en la justicia constitucional. En 2012 el poder de la jurisdicción en el plano empírico presenta avances importantes ya que se coloca en 8.1 de calificación. En los dos periodos de análisis las reglas formales eran esencialmente las mismas, sin embargo, en los hechos algo se modificó.

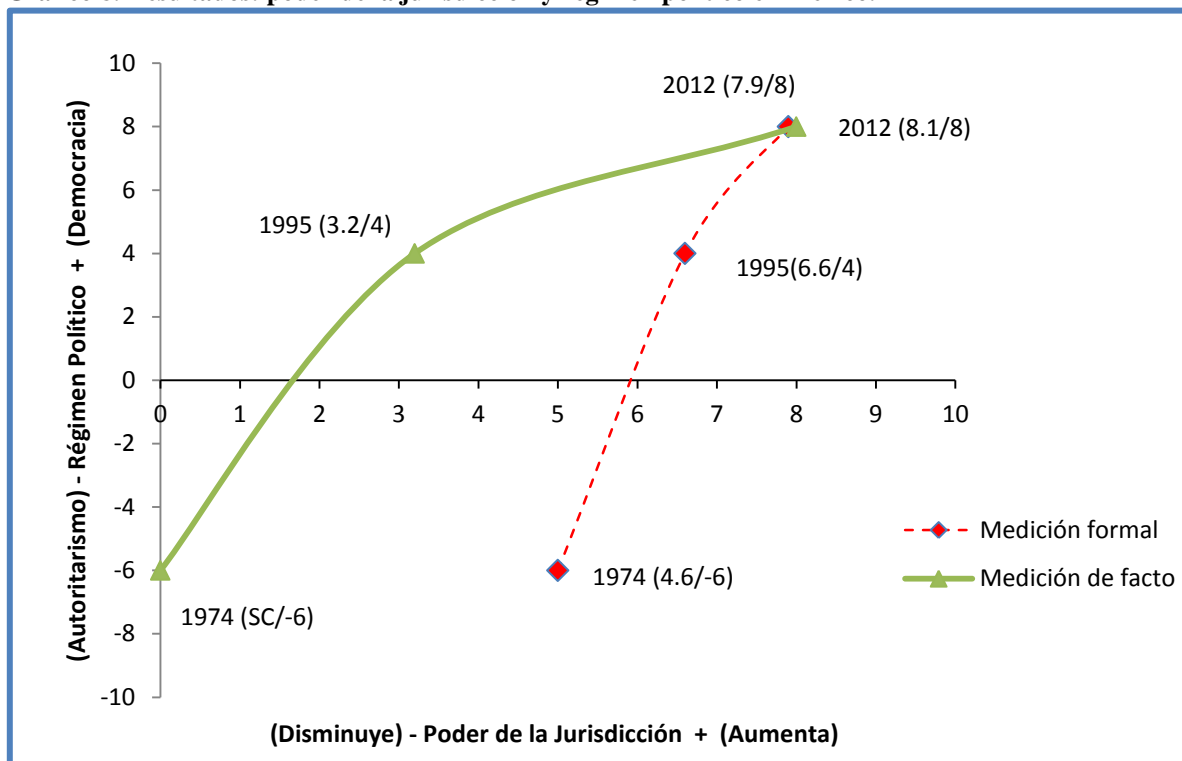
Cuadro 54. Comparativo de la medición formal y de facto en México

País	Tipo de medición	Año 1974			Año 1995			Año 2012		
		Pts.	C. PJ	C. RP	Pts.	C. PJ	C.RP	Pts.	C. PJ	C.RP
México	Formal	10	4.6	-6	16	6.6	4	19	7.9	8
	<i>Facto</i>	--	--	--	5	3.1	4	13	8.1	8

Fuente: Elaboración propia.

La comparación entre los resultados de la medición empírica y la medición formal sobre la variación del poder de la jurisdicción constitucional indican que se generó una distancia de más de 3 puntos en la medición de 1995, mientras que en el año 2012 los resultados son similares, es decir, se observa que existe una simbiosis entre la dinámica del proceso de político y las reglas formales.

Gráfico 8. Resultados: poder de la jurisdicción y régimen político en México.



Fuente: Elaboración propia.

La grafica ilustra cómo desde 1995 las reglas formales y los hechos iniciaron un proceso de institucionalización que con el tiempo permitió la consolidación de las instituciones encargadas de la jurisdicción constitucional. Por su parte, el régimen político también registró avances importantes durante este periodo pues de una calificación de 4 que lo colocaba como un régimen autoritario paso a ser una democracia con 8 de calificación.

d. Venezuela

En Venezuela, el Tribunal Supremo de Justicia es el encargado de velar por que se cumpla el orden jurídico. Éste se compone por siete salas, cada una con cinco magistrados a excepción de la Sala Constitucional que está integrada por siete. Los 32 magistrados son electos por un periodo de 12 años, sin

posibilidad de reelección. Un comité de postulaciones es el encargado de proponer a los candidatos para ocupar el cargo de magistrado y la Asamblea Nacional deberá hacer el nombramiento a partir de una votación de 2/3 de sus miembros.³¹⁶

Desde la creación del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) en 1999 a la fecha se han removido a dos magistrados de sus cargos por juicios de responsabilidad. El primero fue el magistrado Franklin Arrieché a quien se le acusó de presentar documentos falsos sobre su experiencia académica y profesional ante la Asamblea Nacional. Sin embargo, la destitución del Magistrado Arrieché parece ser consecuencia de la decisión que tomó al absolver a cuatro de los oficiales acusados de haber encabezado el golpe de estado de abril del 2002 que mantuvo fuera de la presidencia a Hugo Chávez.³¹⁷

La resolución de Franklin Arrieché fue el detonante para que el presidente Chávez ordenara a los legisladores oficialistas iniciar con la depuración del Poder Judicial. Aunque este proceso ya había comenzado desde finales del 2002 cuando la “comisión especial que investigaba la crisis del Poder judicial sobre las presuntas irregularidades cometidas por magistrados del Tribunal Supremo de Justicia”, acusó de golpista al magistrado Pedro Rondón Haaz integrante de la Sala Constitucional y un claro opositor del régimen de Chávez.³¹⁸

316 Véase los artículos 262 al 266 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y los artículos 70 al 74 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (Gaceta Oficial Núm. 39.522 del 01 de Octubre de 2010).

317 Véase la crónica de Javier Pereira, “Chavismo designará hoy a 49 nuevos magistrados”, publicada en el periódico “El Nacional”, el lunes 13 de diciembre de 2004. Disponible en: www.sumate.org/.../NUEVA%20LEY%20DEL%20TSJ.%20MAGIS

318 Véase la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, núm. 37.584, año CXXVII, mes V, miércoles 4 de diciembre de 2002. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/diciembre/041202/041202-37584-02.html>

La depuración judicial que se inició a finales del 2002 llevó a los legisladores a diseñar una estrategia para eliminar a los magistrados opositores. En este contexto, el 20 de mayo de 2004 se publicó en la Gaceta Oficial Núm. 37.942 la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (LOTSJ) que aumentó de 20 a 32 el número de magistrados, con el argumento de que se pretendía eficientar el trabajo del Tribunal, la ley otorgó un plazo de 90 días para que la Asamblea Nacional nombrara a los nuevos integrantes.³¹⁹ Así, el 13 de diciembre de 2004 los miembros de la Asamblea Nacional nombraron, por mayoría simple, doce nuevos magistrados y cinco sustitutos que cubrirían las vacantes que habían quedado tras la destitución de Franklin Arrieche y las jubilaciones de Rafael Pérez Perdomo, José Manuel Delgado Ocando, Alberto Martini Urdaneta y Rafael Hernández Uzcátegui. Junto a los 17 magistrados titulares, se nombró a 32 magistrados suplentes cambiando drásticamente el equilibrio de fuerzas dentro del Tribunal.³²⁰

La Ley Orgánica de 2004 también flexibilizó las reglas para la destitución de los magistrados, al permitir la separación inmediata del cargo cuando existiera una acusación unánime por parte del Poder Ciudadano. Esta modificación permitió la destitución inmediata hasta que la Asamblea Nacional votara si la acusación procedía de forma definitiva.³²¹

319 Véase la “Disposición derogatoria, transitoria y final” de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial núm. 37.942 del 20 de mayo del 2004. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/mayo/200504/200504-37942-11.html>

320 Véase la Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela núm. 38.086, año CXXVII-mes V, del martes 14 de diciembre de 2004. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/diciembre/141204/141204-38086-08.html>

321 Artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo: “Los Magistrados o Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia podrán ser sancionados o removidos de sus cargos, en casos de faltas graves, por la Asamblea Nacional, previa la solicitud y calificación de las faltas que realizare el Poder Ciudadano. En caso de remoción, la misma deberá ser acordada por aprobación de una mayoría calificada de las dos terceras (2/3) partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, previa audiencia del Magistrado o Magistrada. A partir del momento en que el Poder Ciudadano califique la falta como grave y solicite la remoción por unanimidad, el Magistrado o Magistrada quedará suspendido del cargo, hasta la decisión definitiva de la Asamblea Nacional. Asimismo, quedará suspendido si el Tribunal Supremo de Justicia declara que hay mérito para enjuiciarlo; en

El segundo magistrado a quien se le fincó responsabilidad administrativa fue Luis Vicencino Velázquez Alvaray, miembro de la Sala Constitucional, al ser declarado culpable por la Asamblea Nacional por su participación en hechos ilícitos durante la adquisición de un terreno en el marco del programa ciudades judiciales.³²² Sin embargo, el ex magistrado señaló en diversos medios de comunicación que su salida del máximo tribunal se debió a que existía una persecución política en su contra, orquestada desde la vicepresidencia de la República encabezada por José Vicente Rangel, por negarse a participar en el montaje para sentenciar a los comisarios Iván Simonovia, Henry Vivas y Lázaro Ferero por su presunta participación en los hechos de abril del año 2002.³²³

Otro mecanismo utilizado para depurar al Tribunal Supremo de Justicia fue la jubilación adelantada, que se realiza cuando el magistrado reúne ciertas características como llevar nueve años en el cargo y tener más de 50 de edad, entre otras. La modificación a la Ley de Jubilaciones permitió que el retiro pudiera operar sin que el magistrado lo solicitara, es decir, por el simple acuerdo de los miembros del Tribunal. Esta medida trató de ser una alternativa negociada para la salida de los magistrados a partir de garantizar los derechos adquiridos para su retiro. El siguiente cuadro ilustra los cambios que han ocurrido en la Sala Constitucional entre 1999 y 2012.

tal caso, esta medida es diferente a la sanción de suspensión prevista en la Ley Orgánica del Poder Ciudadano”.

322 Véase el informe anual de la Defensoría del Pueblo del año 2006, p. 19. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.ve/dp/index.php/publicaciones/informes-anales/1402-informe-anual-2006>; y la Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela núm. 38.454, año CXXXIII-mes VIII, del jueves 8 de junio del 2006, p. 11. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/junio/080606/080606-38454-01.html>

323 Véase la entrevista que otorgó el ex magistrado Luis Velázquez Alvaray a María Angélica Correa, de la cadena SOI-TV. Disponible en: <http://www.soitv.com/entrevista-reveladora-de-ex-magistrado-venezolano-luis-velasquez-alvaray/>; y

Cuadro 55. Composición de la Sala Constitucional de Venezuela

Ministro	Ingreso	Órgano que nombró	Retiro Legal	Retiro real	Causa de retiro
Iván Rincón Urdaneta	29/04/1998	Nombrados por la Asamblea Nacional	2010	03/02/2005	Jubilación
José Delgado Ocando	21/12/1999		2011	18/08/2004	Jubilación
Antonio García García	27/12/1999		2011	03/06/2005	Licencia
Jesús Eduardo Cabrera	27/12/1999		2011	01/03/2008	Jubilación
Pedro Rondón Haaz	27/12/2000		2012	08/12/2010	Jubilación
Luis Vicencino Velázquez Alvaray	13/12/2004		2016	08/06/2006	Destituido por falta grave (corrupción)
Composición de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (2012)					
Luisa Estella Morales Lamuño	13/12/2004	Nombrados por la Asamblea Nacional	2016	----	----
Francisco Antonio Carrasquero López	13/12/2004		2016	----	----
Marcos Tulio Dugarte Padrón	13/12/2004		2016	----	----
Carmen Zuleta de Merchán	9/12/2010		2022	----	----
Arcadio de Jesús Delgado Rosales	9/02/2005		2017	----	----
Juan José Mendoza Jover	9/12/2010		2022	----	----
Gladys María Gutiérrez Alvarado	9/12/2010		2022	----	----

Fuente: Elaboración propia a partir de diversos documentos: <http://www.tsj.gov.ve>, Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela no. 38.086 del 14 de diciembre de 2004, Artículo 264 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Humberto Nogueira Alcalá “La interacción y estatuto jurídico de los Magistrados de los Tribunales Constitucionales de Latinoamérica, en *Estudios Constitucionales*, año/vol. 6, núm.001, Santiago de Chile, 2008, pp. 281-299. http://www.eluniversal.com/2008/02/07/pol_art_cabrera-dejara--el-t_703175.shtml, http://www.eluniversal.com/2010/03/11/pol_art_tsj-abre-laspuertas_1792831.shtml, http://www.eluniversal.com/2004/06/22/pol_ava_22A469989.shtml

El procedimiento para nombrar a los magistrados del Tribunal inicia con una preselección a cargo del Comité de Postulaciones Judiciales, posteriormente se comunica el resultado al Poder Ciudadano que se encarga de enviar las propuestas a la Asamblea Nacional para la selección definitiva.³²⁴ Al iniciar el proceso de selección, el Comité de Postulaciones debe publicar una convocatoria con los requisitos de elegibilidad en por lo menos tres diarios de circulación nacional; concluida esta etapa, los resultados de los candidatos admitidos se harán públicos a través de un medio impreso de carácter nacional.³²⁵

En los hechos, los nombramientos que se hicieron en el año 2000 para integrar las salas del Tribunal Supremo de Justicia, no siguieron el

324 Véase artículo 264 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y artículo 74 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

325 Véase artículos 70 y 71 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

procedimiento descrito en la constitución aprobada en 1999. La Asamblea Nacional, que era la encargada de crear una ley para regular la forma de integración y los procedimientos que debía realizar el Comité de Postulaciones judiciales, optó por aprobar una “Ley Especial para la Ratificación o Designación de los Funcionarios y Funcionarias del Poder Ciudadano y Magistrados y Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia para el primer período constitucional”, modificando el mandato de la constitución. Así, el Comité de Postulaciones que debía estar integrado por representantes de toda la sociedad fue sustituido por una comisión parlamentaria y los principios de publicidad y participación social se convirtieron en mesas de diálogo con los sectores interesados en participar.³²⁶

En 2004 con la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia se creó una nueva oportunidad para nombrar a 17 nuevos integrantes del Tribunal. Sin embargo, la Ley recién aprobada no modificó la fórmula para integrar a la Comisión de Postulaciones la cual quedó conformada por cinco miembros del congreso y seis representantes de la sociedad, es decir, continuó estando en poder de los diputados. Esta situación les convenía a los oficialistas quienes tenían mayoría en la Asamblea Nacional.

En estas condiciones, se creó gran expectativa por conocer a los candidatos para ocupar el cargo de magistrados, ya que la bancada oficialista había mantenido gran hermetismo en los nombres de los aspirantes. Finalmente, cuando se dieron a conocer a los nuevos magistrados se consolidó

326 Véase Allan R. Brewer-Carías. *La participación ciudadana en la designación de los titulares de los órganos no electos de los poderes públicos en Venezuela y sus vicisitudes políticas*, Ponencia elaborada para el III Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo sobre participación Ciudadana y Administración (Homenaje al Rector José Luis Meilan), La Coruña, Pazo de Mariñan, 6-9 octubre 2004, p. 15.

la sospecha de que únicamente había personajes cercanos al presidente y su partido.³²⁷

En síntesis, en las designaciones hechas en 2000 y 2004 no hubo transparencia en la nominación de magistrados, los procedimientos no se apegaron a las normas previamente establecidas, los nombramientos que se hicieron fueron ampliamente cuestionados por la oposición y por organismos internacionales como *Human Rights Watch*, y los personajes electos mantenían una estrecha cercanía con el presidente Hugo Chávez y con su partido.

La independencia judicial en Venezuela presenta serias dificultades para transparentar los procedimientos de selección de jueces constitucionales y para garantizar la estabilidad judicial. Sin embargo, desde el punto de vista de la independencia financiera existen salvaguardas constitucionales que permiten asegurar como mínimo el dos por ciento del presupuesto ordinario nacional para atender el funcionamiento de la justicia.³²⁸ En la práctica se observa que desde la creación del Tribunal Supremo de Justicia el presupuesto ha mantenido los estándares constitucionales creando una tendencia positiva que indica la intención de fortalecer a la institución.

En el año 2001 el presupuesto del Tribunal se multiplicó diez veces en comparación con el último ingreso de la Suprema Corte del año 2000, es decir, que los recursos asignados al Tribunal crecieron en más de mil por ciento, no obstante, el aumento responde a una situación particular, ya que a

327 Entre los nombres que más fueron cuestionados por estar vinculados al chavismo fueron los de Francisco Carrasquero ex presidente del Consejo Nacional Electoral (CNE), y del congresista oficialista Luis Velásquez Alvaray. Véase la crónica de Javier Pereira, “Chavismo designará hoy a 49 nuevos magistrados”, publicada en el periódico “El Nacional”, el lunes 13 de diciembre de 2004. Disponible en: www.sumate.org/.../NUEVA%20LEY%20DEL%20TSJ.%20MAGIS

328 Véase el artículo 254 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

partir del 2001 los recursos que administraba el Consejo de la Judicatura pasaron a formar parte de la partida presupuestal del Tribunal.

Desde el año 2002 el presupuesto ha mantenido niveles de crecimiento altos, llegando a superar el 80% anual. En 2004 y 2008 los ingresos del Tribunal experimentaron un ligero estancamiento en comparación con el resto de los años. La siguiente tabla muestra cómo evolucionó el presupuesto del Tribunal desde el año 2000.

Cuadro 56. Presupuesto asignado al Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela

Año	Presupuesto asignado (Expresado en bolívares, bs.)	Porcentaje de variación respecto del año anterior
2000	26.101.153.678	----
2001	312.529.860.800	1097.38%
2002	359.383.464.200	14.99%
2003	680.018,700,000	89.21%
2004	742.020.031.800	9.11%
2005	1.381.326,700,000	86.15%
2006	1.891.296,854,600	36.91%
2007	3.196.385.000,000	69.01%
2008	3,255,911,082,000	1.86%
2009	4,381,180,100,000	34.56%
2010	3,682,426,653,000	-15.94%
2011	4,728,012,800,000	28.39%
2012	6.518.799.689,000	37.87%
2013	8.154.492.961,000	25.09%

Fuente: Ley de presupuesto para el ejercicios fiscal 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

En el ejercicio fiscal 2010 los ingresos asignados al Tribunal ascendieron a 3,682,426 millones de bolívares, mientras que en el 2011 obtuvieron recursos por 4,728,012 millones de bolívares, esto indica un crecimiento del 28.39 por ciento para 2011, este incremento permitió superar la baja de 15.94% que se registró en el ejercicio fiscal del 2010 en comparación con el presupuesto de 2009. En cambio el presupuesto del Tribunal Supremo de Justicia para el año 2012 fue de 6.518,799 millones de bolívares, equivalentes al 2.2 por ciento del Proyecto de Ley de presupuesto

de ese año y al 0.4 por ciento del Producto Interno Bruto de Venezuela.³²⁹ En términos generales el presupuesto del 2012 experimentó un crecimiento de 3.25% respecto del año anterior y logró superar en 0.2% lo establecido a nivel constitucional. La variación del presupuesto indica una tendencia al alza aunque en algunos años se observa que disminuye o simplemente se actualiza según las condiciones macroeconómicas, este fenómeno ocurre luego de que el presupuesto del año anterior creció de forma importante.

La independencia financiera observada a partir del ingreso de los magistrados cuenta con una restricción que establece un tope máximo de doce salarios mínimos mensuales consagrado en la “Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público”.³³⁰ Con fundamento en la Ley y de acuerdo al salario mínimo vigente en el segundo semestre de 2011 el sueldo de los magistrados equivaldría a Bs. F. 18 581.64,³³¹ sin embargo, la remuneración real de los magistrados en ese año fue de Bs. F. 23 679.00, es decir, el equivalente a 15.29 salarios mínimos y 27 por ciento más de lo que señala la ley.

Para el año 2012 la Ley de Presupuesto estipuló una partida anual de Bs.F. 9, 377,214 para el pago de salarios de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, es decir, que a cada magistrado le corresponderían Bs.F. 284,158 anuales y un salario mensual de 23,679.8 bolívares fuertes.³³² Si

329 Véase la exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos del año 2013.

330 Véase el artículo 8 de la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, publicada en la Gaceta Oficial número 39592 del 12 Enero de 2011.

331 El salario Mínimo vigente durante el segundo semestre de 2011 fue de 1548.47 bolívares fuertes (Bs. F). Véase: <http://revistaeconomicadevenezuela.blogspot.mx/2011/04/salario-nominal-en-venezuela-1999-2011.html>

332 Véase Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2012, en la parte correspondiente al Tribunal Superior de Justicia. Gaceta Oficial Núm. 6.065, Extraordinario, año CXXXIX, mes III, lunes 19 de diciembre de 2011.

tomamos en cuenta el salario mínimo vigente durante el primer semestre de 2012 que fue de 1 780.45 bolívares, encontramos que el salario de los magistrados equivalía a 13.29 salarios mínimos, colocándose por encima de los doce salarios que estipulaba la Ley de Emolumentos. En cambio, si utilizamos como referencia el salario mínimo vigente durante el segundo semestre del año (Bs. F. 2 047.52), encontramos que el presupuesto mensual para el pago de sueldos de los magistrados se encontraba por debajo del tope máximo legal al ubicarse en los 11.56 salarios mínimos.

En 2011 y 2012 el salario mensual de los magistrados se mantuvo sin cambios, no obstante, en términos reales y atendiendo a la variación en los salarios mínimos, se observa una devaluación en los ingresos de los magistrados. Por tanto, la independencia financiera, medida a partir de esta variable, representa una fuente de inestabilidad para los jueces constitucionales.

El acceso a la justicia constitucional se analiza a partir de la comparación entre los casos que permiten la participación de los ciudadanos como actores principales en la promoción del recurso y aquellos que no le otorgan esa calidad de manera directa. En Venezuela, al igual que en el resto de los países analizados, el principal instrumento para la defensa de los derechos fundamentales es el juicio de amparo el cual puede interponerse por cualquier persona. En el 2010, la Sala Constitucional recibió 1438 promociones de los cuales 948 correspondían a acciones de amparo y 329 a revisiones constitucionales, es decir, que en el 65.9% de los casos los ciudadanos fueron los principales promoventes, mientras que los recursos de revisión constitucional representaron el 22.87% y el resto de asuntos como demandas por derechos difusos o colectivos y solicitudes de revisión en los

que también participaban los ciudadanos, aunque con ciertas formalidades y requisitos previos, representaron tan solo el 11.19%.³³³

Las causas resueltas durante 2011 reflejan una situación similar ya que de los 2 007 asuntos que se resolvieron el 54.50% eran juicios de amparo, el 20.20% solicitudes de revisión, el 5.08% recursos de nulidad y el 20.22% fueron resoluciones sobre constitucionalidad de leyes, conflicto de competencias, *habeas corpus*, *habeas data*, conflictos por derechos difusos o colectivos, recursos de interpretación, solicitudes de evocación, recursos de colisión, omisión legislativa y aclaratorias. El siguiente cuadro muestra la distribución de los asuntos resueltos por la Sala Constitucional durante el 2011.

Cuadro 57. Asuntos que resolvió la Sala Constitucional de Venezuela en el 2011

Asuntos que resolvió la Sala Constitucional de Venezuela en el 2011		
Tipo de asunto	Número	Porcentaje
Amparo	1094	54.50%
Habeas corpus y habeas data	17	0.84%
Constitucionalidad de ley	4	0.20%
Conflicto de competencias	32	1.59%
Demanda por derechos difusos o colectivo	17	0.84%
Solicitud de revisión	405	20.20%
Desaplicación de normas	58	2.90%
Acción de inconstitucionalidad	6	0.30%
Recurso de nulidad	102	5.08%
Otros	272	13.55%
Total	2007	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Tribunal Supremo de Justicia sobre decisiones judiciales del año 2011. Disponibles en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/sala.asp?Sala=005&Nombre=Sala+Constitucional>

Durante el año 2012 ingresaron a la Sala 1376 expedientes de los cuales el 56.83% fueron acciones de amparo constitucional y el restante 43.17% correspondió a solicitudes de revisión constitucional, acciones colectivas, desaplicación de normas, recursos de nulidad, conflictos de competencia, entre

333 Discurso apertura del año judicial 2011 pronunciado por la magistrada Luisa Estella Morales presidenta del Tribunal Supremo de Justicia y de la Sala Constitucional.

otros.³³⁴ Los datos muestran que en los tres años analizados el acceso a la justicia constitucional fue garantizado por el recurso de amparo que representó la mayor carga de trabajo para la Sala, tanto de los asuntos que ingresaron como de los que resolvieron.

En cuanto a la eficiencia en los tiempos de respuesta de la Sala Constitucional, éstos no están claramente definidos en la constitución, ni en la Ley Orgánica. Sin embargo, los datos empíricos que proporciona la presidencia del Tribunal indican que el 51.1% de las causas ingresadas en 2011 terminaron luego de 180 días y que el 67.1% lo hicieron en un plazo de 270 días naturales. Para el 2012 la eficiencia fue mayor ya que el 56.6% de los asuntos fueron terminados en los primeros 180 días y el 70.3% antes de los 270 días. En promedio, el tiempo que tardó un asunto desde su ingreso hasta su terminación fue de 294 días naturales en 2011 y de 268 en 2012.³³⁵

Cuadro 58. Duración de los juicios del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela

Año	antes de 180 días	antes de 270 días	Más de 270 días
2011	51.1%	67.1%	100%
2012	56.6%	70.3%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir del informe de la Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia.

El rezago judicial es otro de los indicadores para medir la eficiencia de la justicia constitucional. En Venezuela, la creación del Tribunal Supremo de Justicia en el año 2000 representó un avance que pretendía modernizar al poder judicial haciendo más eficiente la solución de conflictos y terminando con el rezago que había dejado la Suprema Corte. No obstante, durante los

334 Véase el discurso de apertura del año judicial 2013 pronunciado por la magistrada el Luisa Estella Morales presidenta del Tribunal Supremo de Justicia. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/index.shtml>

335 A partir de una muestra de 40 650 asuntos terminados entre 2006 y 2012 se obtuvo que el 70% de los casos se resolvía en 270 días naturales. Véase el discurso de apertura del año judicial 2013 pronunciado por la magistrada el Luisa Estella Morales presidenta del Tribunal Supremo de Justicia. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/index.shtml>

primeros dos años de vida del Tribunal no se logró aumentar la productividad de los jueces, ya que el número de expedientes que ingresaban representó 40% más de los asuntos que se resolvieron. El siguiente cuadro muestra la evolución del rezago judicial entre 2000 y 2013.

Cuadro 59. Rezago judicial de la Sala Constitucional de Venezuela

Año	Ingresos (I)	Egresos (E)	Diferencia (I-E)	% eficiencia (Rezago)
2000	2710	1621	1089	40.18
2001	2916	2751	165	5.65
2002	3254	3352	-98	-3.01
2003	3294	3746	-452	-13.72
2004	3360	3257	103	3.06
2005	2466	5139	-2673	-108.39
2006	1893	2539	-646	-34.12
2007	1872	2492	-620	-33.11
2008	1625	1939	-314	-19.32
2009	1451	1741	-290	-19.98
2010	1438	1334	104	7.23
2011	1509	2007	-498	-33.00
2012	1376	1778	-402	-29.21
2013*	197	140	57	28.93

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos estadísticos publicados en la página del Tribunal Superior de Justicia. <http://www.tsj.gov.ve/gestion/> (* Datos registrados hasta el 01 marzo del 2013)

A partir del año 2005 la eficiencia de la Sala Constitucional fue en aumento, ya que empezó a resolver más asuntos de los que ingresaban, por ejemplo, durante ese año se resolvieron 5 139 casos, mientras que sólo ingresaron 2466, lo que indica un incremento de 108%. Una explicación posible es que el crecimiento en la productividad sea consecuencia de la reforma que incrementó el número de magistrados y suplentes de las Salas del Tribunal Supremo. Desde 2005 hasta 2012, la Sala Constitucional continuó resolviendo más casos de los que ingresaban combatiendo de forma estructural el rezago judicial. La única excepción se presentó en el año 2010 cuando la Sala resolvió 104 casos menos (7.23%) de los que se promovieron.

Los resultados de estos indicadores ubican a Venezuela con un poder real limitado al haber obtenido 8 de los 16 puntos posibles, lo que equivale a una calificación de cinco. Los principales problemas se presentaron en los procesos para nombrar a los magistrados de la Sala constitucional y la inestabilidad que se produjo por la destitución o jubilación forzada de jueces. Además, la falta de información detallada sobre los tiempos de respuesta o el sentido de las decisiones, impactaron sobre los indicadores de acceso a la justicia, eficiencia y control constitucional. El siguiente cuadro muestra los resultados de la medición de *facto*.

Cuadro 60. Venezuela: Resultados de la medición de *facto*

País	Año de medición	Conceptos				Pts.	Calificación Ponderada (0 a 10)	Tipo de Régimen Político	
		IJ	AJ	E	Cc			Autoproclamado en la constitución	Calificación <i>Polity Project IV</i>
Venezuela	2011-2012	2	2	3	1	8	5	Estado democrático y social de Derecho y de Justicia (Art. 2)	5 Autocracia débil/ no institucionalizada

Fuente: Elaboración propia.

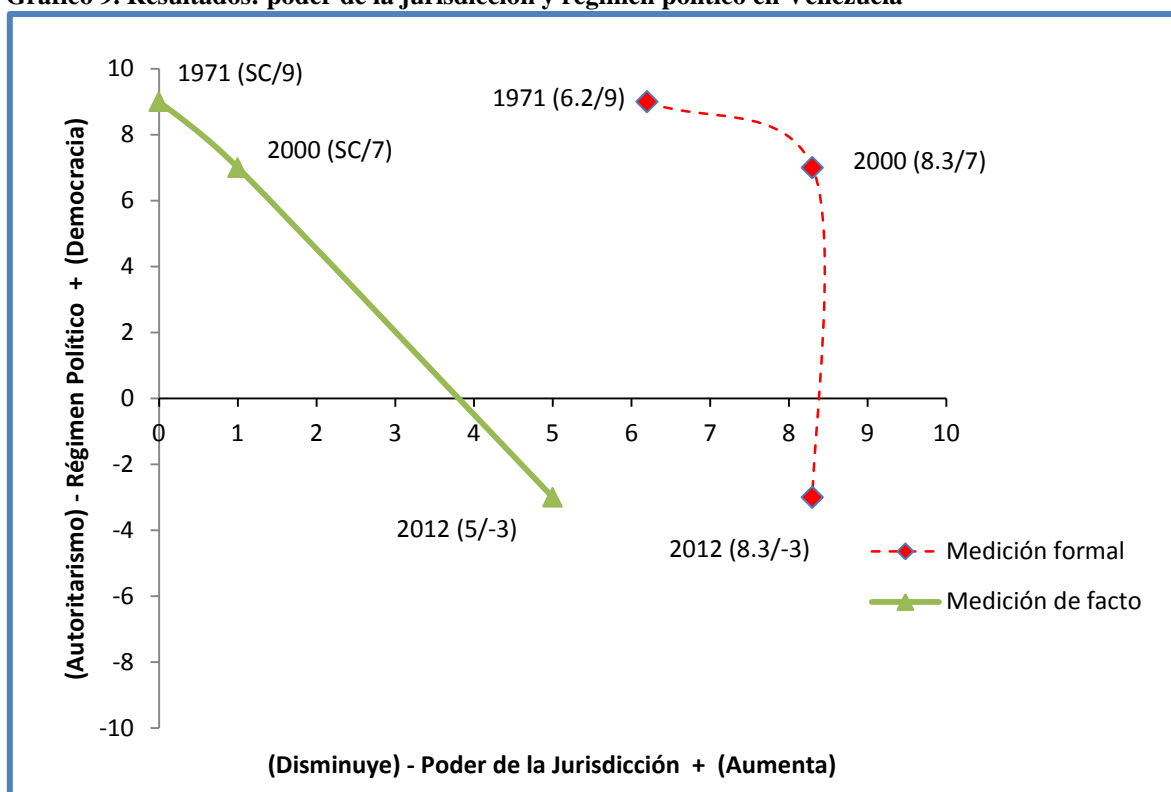
La distancia entre las reglas formales y la realidad sugiere que la jurisdicción constitucional en Venezuela no funciona como un contrapeso real del poder político. Por tanto, a pesar de que existan reglas que intenten asegurar el buen funcionamiento de la justicia constitucional, no es posible garantizar que dichas reglas logren institucionalizarse y operar correctamente. En este caso, el tipo de régimen político parece impactar en el funcionamiento de la jurisdicción constitucional de manera negativa, al permitir que la voluntad política prevalezca por encima de la normas. A continuación se presenta un cuadro y una gráfica que muestran la distancia entre el poder formal y real de la jurisdicción y su relación con el tipo de régimen político en Venezuela.

Cuadro 61. Comparativo de los resultados de la medición formal y de facto en Venezuela

País	Tipo de medición	1961-74			2000			2010-2012		
		Pts.	C. PJ	C. RP	Pts.	C. PJ	C.RP	Pts.	C. PJ	C.RP
Venezuela	Formal	15	6.2	9	20	8.3	7	20	8.3	-3
	Facto	--	--	--	--	--	--	8	5	-3

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 9. Resultados: poder de la jurisdicción y régimen político en Venezuela



Fuente: Elaboración propia.

4. La distancia de *iure* y de *facto*

Los resultados de la medición formal y de *facto* muestran la relación entre la variación del poder de la jurisdicción y el tipo de régimen político, en tres sentidos. El primero, está relacionado con los elementos que teóricamente debería tener la jurisdicción para funcionar de manera democrática en un

contexto democrático, estas características se materializan en los conceptos de independencia judicial, acceso a la justicia, eficiencia y control constitucional. En este sentido, el correcto funcionamiento de la jurisdicción está relacionado con la presencia de normas jurídicas que apuntalen las características señaladas *a priori* como precondition para incidir en la configuración del régimen político.

En contextos de régimen político autoritario la presencia de salvaguardas constitucionales que fortalezcan la independencia judicial y que sometan los actos de los poderes constituidos al control constitucional, indica que las características señaladas teóricamente no son exclusivas de una aspiración democrática, por tanto, es posible encontrar presencia de estos conceptos en regímenes de tipo autoritario y en menor intensidad o con menores garantías en regímenes en proceso de transición o liberalización política.

El segundo enfoque surge del contraste entre la calificación del poder formal de la jurisdicción y la calificación del régimen político. La confrontación de ambos resultados es un indicador que explica si, desde el punto de vista estructural, el tipo de régimen político es significativo en determinar la variación del poder de las instituciones encargadas de la justicia constitucional.

Uno de los argumentos más recurrentes en los estudios sobre empoderamiento judicial es el que afirma que el tránsito de un régimen autoritario a uno democrático produce la ampliación de las facultades constitucionales de la jurisdicción, es decir, que en la medida que un país avanza hacia un régimen democrático el poder de la jurisdicción aumenta, creando con este argumento una relación de tipo causal.

El tercer enfoque pretende conocer cómo se materializan las normas en la realidad y cómo está contribuyendo a modificar el *statu quo*. La distancia entre el mundo formal (deber ser) y el mundo real (ser) proporciona un panorama general que ayuda a explicar cuál es el papel de la jurisdicción constitucional en diferentes contextos de régimen político.

En síntesis, si las cortes constitucionales se han convertido en instituciones que equilibran las fuerzas del Estado y que funcionan como actores influyentes en la vida pública, debemos primero conocer si cuentan con las herramientas legales necesarias para asumir ese papel, ya que es poco probable que las cortes sean activistas, sin la plena vigencia de un marco estructural o formal que proporcione los elementos necesarios para lograr ese equilibrio.

A continuación se exponen los hallazgos más importantes que surgen de la comparación entre los resultados de la medición formal y de *facto* a partir de su aplicación en distintos contextos institucionales.

a. Resultados de la medición formal o de *iure*

La siguiente tabla y su expresión gráfica contienen los resultados de la medición formal de acuerdo a las calificaciones obtenidas por Chile, Costa Rica, México y Venezuela en los tres años propuestos. Además se incluye la calificación del régimen político tomada de la base de datos *Polity Project*. La tabla se integra de la siguiente forma: 1) la columna (Pts.) indica los puntos que obtuvo la jurisdicción de acuerdo a la asignación de valores propuesta en donde la máxima puntuación es 24; 2) la columna (C. PJ) registra la calificación ponderada de la jurisdicción en una escala de cero a diez, es decir, es el resultado de la aplicación de una regla de tres, que se obtiene dividiendo

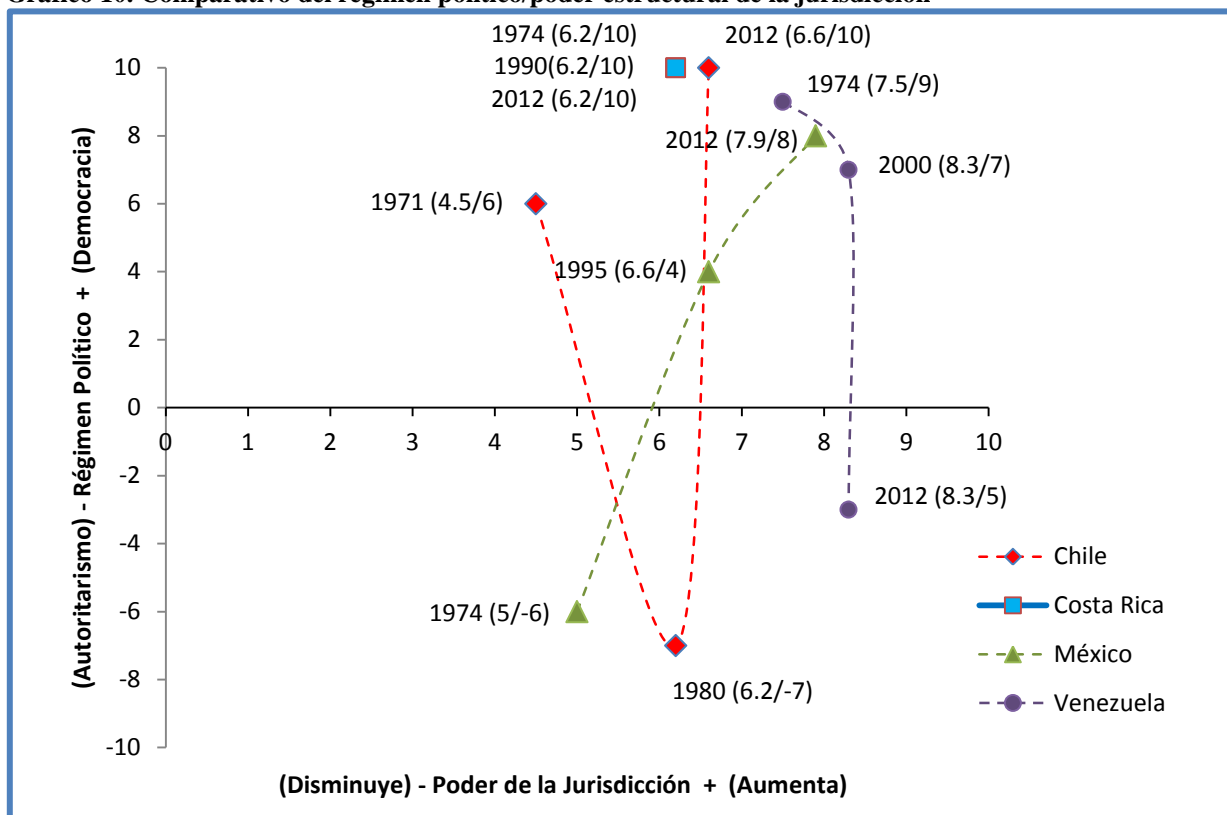
el máximo de puntos posibles (24) entre 10 (escala) que proporciona un valor de 2.4 (2.4 puntos = 1 de calificación), luego se dividen los puntos que obtuvo el país en un periodo específico entre el ponderador (2.4) y el resultado es el valor que compone la columna sobre la calificación del poder de la jurisdicción (C. PJ); 3) la columna (C. RP) presenta la calificación del tipo de régimen político tomada de la base de datos de *Polity Project*.

Cuadro 62. Comparativo del poder formal de la jurisdicción

País	Periodo inicial			Periodo intermedio			Periodo final		
	Pts.	C. PJ	C. RP	Pts.	C. PJ	C.RP	Pts.	C. PJ	C.RP
Chile	11	4.5	6	15	6.2	-7	16	6.6	10
Costa Rica	15	6.2	10	15	6.2	10	15	6.2	10
México	12	5	-6	16	6.6	4	19	7.9	8
Venezuela	15	6.2	9	20	8.3	7	20	8.3	-3

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la medición formal y de la base de datos de *Polity Project*.

Gráfico 10. Comparativo del régimen político/poder estructural de la jurisdicción



Fuente: Elaboración propia.

La grafica muestra que existe una tendencia a otorgar mayores herramientas formales a los órganos de justicia constitucional independientemente del tipo de régimen político dominante. Por ejemplo, en el caso de Chile, México y Venezuela que sufrieron variación en el tipo de régimen político se muestra que el aumento del poder formal de la jurisdicción se mantuvo constante en todo el periodo. Mientras que en Costa Rica donde no se registró variación en el tipo de régimen político tampoco se alteró el poder formal de la jurisdicción.

Estos resultados sirven para argumentar que no existe una relación causal entre el aumento del poder formal de la jurisdicción y el tránsito hacia un régimen democrático, como generalmente se piensa. No obstante, es posible encontrar otro tipo de relaciones en donde dependiendo del tipo de régimen político la jurisdicción cumplirá determinadas funciones específicas.

Desde esta perspectiva, el régimen político resulta no ser significativo en determinar el aumento o disminución del poder formal de la justicia constitucional. Sin embargo, este hecho no significa que el régimen político no impacte en la variación del poder de la jurisdicción. Por ejemplo, en todo el periodo, Costa Rica mantuvo un régimen democrático consolidado y el poder de la jurisdicción no se modificó a pesar de la reforma judicial de 1989, lo que significa que la estabilidad democrática generó las condiciones que permitieron institucionalizar las normas formales que regulan la actuación de la justicia constitucional. El caso de Costa Rica sirve para fortalecer la hipótesis de que en sociedades democráticas avanzadas el poder de la jurisdicción está institucionalizado, mientras que en sociedades autoritarias el poder de la jurisdicción es contingente y depende de la coyuntura.

b. Resultados de la medición real o de facto

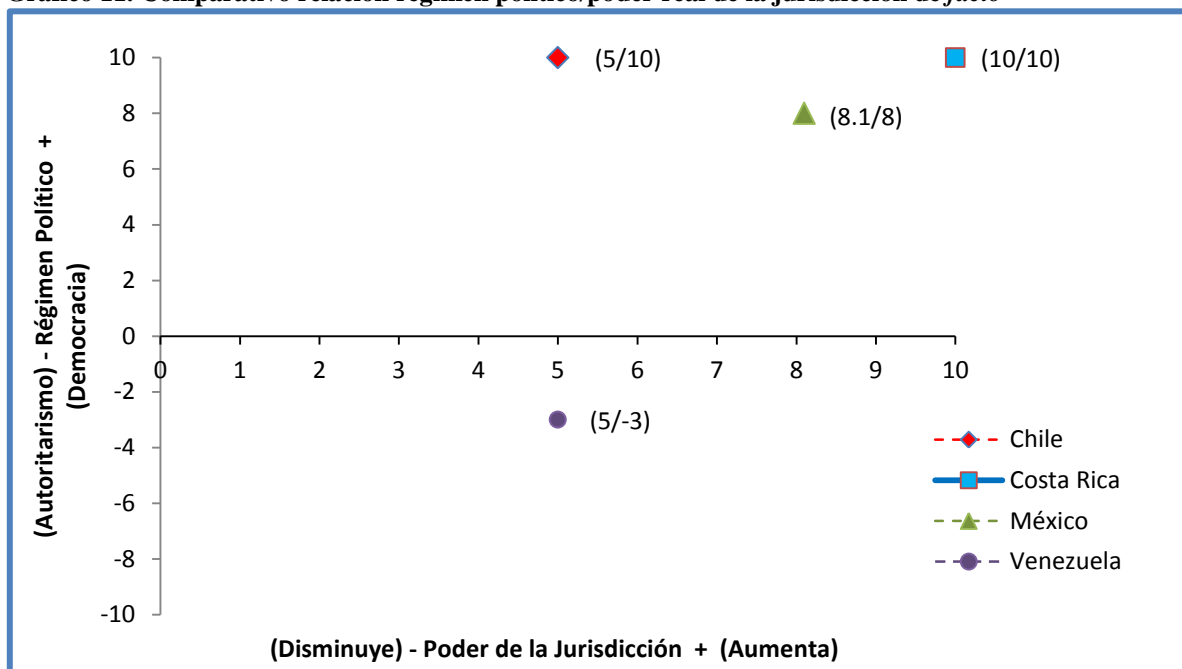
Los resultados de la medición de *facto* muestran la distancia de las normas con la realidad. En el caso de Costa Rica y México la calificación del poder de *facto* de la jurisdicción constitucional es similar a la calificación del régimen político. En el caso de Chile los datos obtenidos en el análisis no corresponden con las aspiraciones de los estándares de calidad que debería tener la jurisdicción en un régimen democrático. A continuación se presenta un cuadro con los resultados empíricos de todos los países y su expresión gráfica.

Cuadro 63. Comparativo poder real de la jurisdicción constitucional (2010-2012)

País/evaluación	Chile	Costa Rica	México	Venezuela
Pts.	8	16	13	8
C. PJ	5	10	8.1	5
C. RP	10	10	8	-3

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 11. Comparativo relación régimen político/poder real de la jurisdicción de *facto*



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de la medición de *facto* muestran que no existe una tendencia definida sobre la variación del poder de la jurisdicción como ocurrió en el caso de la medición formal en donde existía claramente una propensión a aumentar el poder de la jurisdicción independientemente de la modificación del régimen.

En Costa Rica y México existe correspondencia entre la calificación del poder de *facto* de la jurisdicción y la consolidación de un régimen democrático, mientras que en Venezuela la correspondencia existe pero en relación con un régimen autoritario. Estos tres casos confirmarían la hipótesis sobre la institucionalización o contingencia del poder de la jurisdicción y evidenciarían una relación causal entre ambas variables, sin embargo, el caso de Chile se desvía de los supuestos planteados ya que a pesar de tener un régimen democrático consolidado el poder real de la jurisdicción está por debajo de las expectativas esperadas para un régimen democrático.

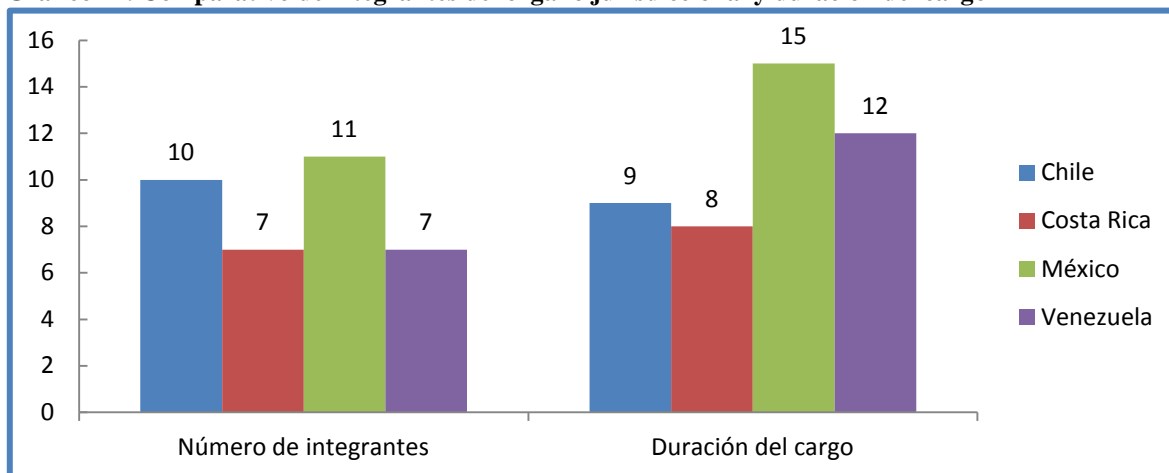
5. Las reglas formales y sus prácticas: análisis comparado

Las reglas formales son el fundamento y límite del comportamiento de las instituciones frente a los individuos. Cuando se comparan instituciones similares a partir de realidades distintas, las reglas formales suelen establecer parámetros objetivos para evaluar su funcionamiento. En este sentido, las reglas formales que limitan el desempeño de la jurisdicción constitucional pueden variar al momento de su aplicación dependiendo el contexto que se analice, a pesar de estar sustentadas en principios comunes cuyo objetivo sea garantizar la independencia judicial, el acceso a la justicia, la eficiencia o el control constitucional.

El proceso de medición formal permitió encontrar un valor aproximado del poder de la jurisdicción constitucional a partir de identificar la presencia de ciertas características establecidas a nivel constitucional, no obstante los valores que se ofrecen no reflejan con claridad las particularidades de cada sistema. Por tanto, a continuación se ofrece un análisis comparado de las dimensiones de análisis en los cuatro países, cuyo objetivo es identificar las fortalezas y debilidades de cada caso.

El sistema de control constitucional en Chile está concentrado en el Tribunal Constitucional que es un organismo autónomo, compuesto por diez integrantes por un periodo de nueve años. Este sistema es el único de los cuatro casos en que la jurisdicción constitucional no forma parte de la estructura orgánica del poder judicial. En el caso de Costa Rica, la jurisdicción constitucional está conferida a una sala dentro de la Suprema Corte de Justicia y pertenece al poder judicial, la Sala IV está integrada por siete ministros por un periodo de ocho años. Este mismo esquema lo adopta Venezuela al facultar a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como la encargada del control constitucional, la Sala cuenta con siete magistrados nombrados por un periodo de doce años. En el caso de México, a diferencia de los otros países, se intentó concentrar las facultades de control constitucional dentro de la Suprema Corte de Justicia que es el máximo órgano del poder judicial, emulando las características de un tribunal constitucional. La Suprema Corte de Justicia de México se compone de once ministros nombrados por un periodo de quince años. A continuación se presenta un gráfico en el que se compara el número de integrantes del principal órgano de control constitucional y el tiempo de duración del cargo en Chile, Costa Rica, México y Venezuela.

Gráfico 12. Comparativo de integrantes del órgano jurisdiccional y duración del cargo



Fuente: Elaboración propia a partir de la constitución de cada país.

La comparación del diseño institucional muestra ciertas coincidencias en los cuatro países, por ejemplo en Costa Rica y Venezuela donde la jurisdicción constitucional está conferida a una sala del máximo órgano del poder judicial el número de ministros es menor en comparación con Chile y México donde está concentrada la función de control en órganos con rasgos dominantes de un tribunal constitucional. Además se observa que en los cuatro casos el periodo de duración de los jueces constitucionales supera el periodo establecido para los órganos políticos electos. Esta última característica está relacionada con la independencia judicial externa, es decir, aquella que puede violentarse a partir de la presión de actores como el poder ejecutivo y legislativo. En este caso, tal vez la pregunta sería si es posible que un periodo más largo influya de manera positiva sobre el poder de la jurisdicción o si las características del régimen político impactan en la decisión de ampliar el plazo. Paradójicamente los dos países mejor evaluados en su régimen político por el *Polity Project*, Chile y Costa Rica, son los que utilizan un periodo más corto mientras que México y Venezuela que tienen regímenes menos democráticos ampliaron la duración del cargo de los jueces.

Otro de los indicadores utilizados en la medición formal fue si existían procedimientos para destituir a jueces constitucionales donde participaran actores políticos. En Chile y Costa Rica se incluyó la protección institucional de los jueces al no permitir la destitución y al restringir la participación de actores políticos en los casos en que existieran elementos para suspender a un juez. Por su parte en México y Venezuela si se contemplan mecanismos para la destitución de los jueces y se permite la participación de actores políticos en el desahogo de dichos procedimientos.

En la nominación y selección de jueces constitucionales en Chile, México y Venezuela se privilegió la participación de varios poderes durante el proceso, es decir, en ninguno de los tres casos es una decisión unilateral que permita la parcialidad en las decisiones judiciales. Por el contrario, en Costa Rica sólo participa la Asamblea Nacional en el proceso de nominación y selección de jueces.

Las disposiciones sobre el presupuesto están ausentes en la constitución de Chile, mientras que en México sólo se faculta a la Suprema Corte para que elabore el presupuesto que será sometido a la consideración del ejecutivo y el legislativo. En Costa Rica y Venezuela se establece un porcentaje de participación presupuestal que en el caso del primero es del seis por ciento de los ingresos ordinarios del año y en Venezuela del dos por ciento del presupuesto total.

Respecto de las disposiciones para la protección de salario de los jueces, salvo el caso de México que establece la prohibición para disminuir el salario de los ministros de la Corte, en el resto de los casos no se contempló ninguna salvaguarda para garantizar dicha prestación. El siguiente cuadro condensa la información más relevante en cada uno de los casos.

Cuadro 64. Comparativo sobre la independencia judicial estructural (2012)

País	Núm. Jueces Const.	Duración del cargo	Mecanismos para la destitución de jueces por órgano político	Forma de nominación y selección de jueces	Disposiciones sobre el Presupuesto	Disposición sobre el Salario de los jueces constitucionales
Chile	10	9 años	-No están contemplados -Los miembros del TC son inamovibles	-Tres designados por el presidente de la república -cuatro por el Congreso Nacional -tres por la Corte Suprema	-No está contemplado	-No está contemplado
Costa Rica	7	8 años	-No, los magistrados no pueden ser suspendidos. -si existiere una causa decide la Suprema Corte	-Elegidos por la Asamblea Legislativa	-Se le asignará al Poder Judicial una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico	-No está contemplado
México	11	15 años	-SI, podrán ser sujetos a procedimiento de juicio político -Decide el órgano legislativo.	-El Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado	-La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto -Pero queda a la decisión de la cámara de diputados	-Sólo se establece la prohibición de disminuir el salario de los ministros
Venezuela	7	12 años	-Contempla los supuestos en que podrán ser removidos y suspendidos los jueces. -Participan la Asamblea Nacional y el poder ciudadano	-Participa el Comité de Postulaciones Judiciales y el poder ciudadano para la nominación y decide la Asamblea Nacional	-Corresponde al sistema de justicia una partida anual del presupuesto no menor al dos por ciento. - Corresponde al Tribunal Supremo de Justicia elaborar y ejecutar el presupuesto.	-No está contemplado

Fuente: Elaboración propia a partir de diversos documentos citados en este trabajo.

El acceso a la justicia constitucional está garantizado en los cuatro países a partir de salvaguardas que establecen la obligación del Estado para otorgar una defensa jurídica gratuita. Sin embargo, la manifestación expresa sobre la gratuidad en la justicia y la prohibición de costas judiciales sólo la realizan los ordenamientos constitucionales de México y Venezuela.

En cuanto a las facultades para garantizar la eficiencia de los tribunales constitucionales se utilizaron los plazos para la tramitación de juicios y la existencia de una división del trabajo administrativo y jurisdiccional. En ninguno de los países existe una división clara entre el trabajo administrativo y

el jurisdiccional ya que se faculta a los órganos de justicia constitucional a que administren su presupuesto y en algunos casos como el de Venezuela y Costa Rica se encargan de administrar el presupuesto de toda la estructura del poder judicial. En México, la existencia del Consejo de la Judicatura Federal que se encarga de administrar el presupuesto del poder judicial con excepción de la Suprema Corte hace que la carga sea menor en ese caso. En Chile, la autonomía que tiene el Tribunal Constitucional hace que únicamente tenga la tarea de administrar su propio presupuesto.

Los plazos que determinan la duración de los juicios constitucionales generalmente no se encuentran establecidos de manera explícita a nivel constitucional, en algunos casos como en Chile y México se determina la duración de algunas de las partes del procedimiento, sin embargo, en la mayoría de los casos los tiempos de tramitación están contenidos en diversas leyes secundarias que determinan, según sea el caso, cuánto tiempo deben durar las diversas etapas de un juicio. En el siguiente cuadro se resume los hallazgos sobre acceso a la justicia y eficiencia.

Cuadro 65. Comparativo sobre acceso a la justicia y eficiencia estructural (2012)

País	Acceso a la justicia		Eficiencia	
	Costas judiciales	Obligación del Estado de prestar asesoría jurídica gratuita	Órganos encargados de la administración judicial	Plazos establecidos constitucionalmente
Chile	No está contemplado	Obligación del Estado de garantizar una defensa jurídica gratuita	El Tribunal constitucional tiene autonomía	Están definidos a nivel constitucional
Costa Rica	No está contemplado	Señala únicamente el derecho de defensa	La Corte Suprema tiene facultades administrativas de todo el Poder Judicial.	Están definidos en leyes secundarias
México	Prohibidas las costas judiciales	Lo contempla como derecho de los ciudadanos y como obligación del Estado	Contempla la existencia de un consejo de la judicatura que administra al poder judicial con excepción de la Suprema Corte	Algunos están definidos a nivel constitucional y otros en leyes secundarias.
Venezuela	Justicia sea gratuita y prohíbe el cobro de tasas o aranceles judiciales	Lo contempla como derecho de los ciudadanos y como obligación del Estado	El TSJ será el encargado de las funciones administrativas del Poder Judicial	Están definidos en leyes secundarias

Fuente: Elaboración propia a partir de diversos documentos citados en este trabajo.

Finalmente, las facultades de control constitucional mantienen ciertas características similares en los cuatro países, a pesar de que en Chile el sistema de control está concentrado en el Tribunal Constitucional y en el resto de los países existe una mezcla entre el sistema difuso y el concentrado de control. En todos los países la revisión constitucional puede ser *a priori*, y *a posteriori*, y contemplan diversos medios de control que producen decisiones cuyos efectos pueden ser particulares, es decir, que tengan validez sólo para el caso concreto o que produzcan efectos generales y que obliguen a todos los integrantes del sistema.

La única diferencia sustantiva la encontramos en Costa Rica en donde los ciudadanos no están en el catálogo de sujetos legitimados para impulsar procedimientos constitucionales en donde los efectos de la sentencia sean *erga omnes*. El siguiente cuadro ilustra las características sustantivas del sistema de control constitucional en Chile, Costa Rica, México y Venezuela a partir de lo que establecen sus ordenamientos constitucionales para el año 2012.

Cuadro 66. Comparativo sobre control constitucional para el año 2012 (reglas formales)

País	Órgano encargado del control constitucional	Sistema de control constitucional	Tipo de control	Efectos de la sentencias	Están legitimados los ciudadanos en control <i>erga omnes</i>
Chile	Tribunal Constitucional	Concentrado	<i>A priori y a posteriori</i>	Particulares y <i>erga omnes</i>	Si
Costa Rica	Sala IV de la Suprema Corte	Concentrado	<i>A priori y a posteriori</i>	Particulares y <i>erga omnes</i>	No
México	Suprema Corte	Mixto	<i>A priori y a posteriori</i>	Particulares y <i>erga omnes</i>	Si
Venezuela	Sala Constitucional del TSJ	Mixto	<i>A priori y a posteriori</i>	Particulares y <i>erga omnes</i>	Si

Fuente: Elaboración propia a partir de diversos documentos citados en este trabajo.

El proceso para medir empíricamente la proximidad entre las reglas formales y la manera en que el comportamiento de los diversos actores se aproxima o se aleja al mandato de dichas reglas es muy complejo. En el

ejercicio de medición formal y de *facto* se intentó encontrar esa proximidad o desviación entre la realidad del proceso político y las normas constitucionales que establecen los parámetros del funcionamiento de la jurisdicción constitucional frente a los actores políticos. En las siguientes líneas se intenta observar el fenómeno de institucionalización de las reglas formales a partir de un análisis comparado de los indicadores sobre la relación entre el poder político y la jurisdicción constitucional a partir del funcionamiento real en cada uno de los países.

El primer indicador es el número de jueces constitucionales que fueron removidos de sus cargos antes de que finalizara el periodo para el que fueron elegidos, siempre que en la separación esté involucrada una decisión de algún actor político.³³⁶ En el caso de Chile entre el año 2003 y 2012 fueron removidos de su cargo cinco ministros del Tribunal Constitucional, que habían sido electos durante el régimen de Pinochet, por efecto de la reforma judicial del año 2005. En el caso de Venezuela fueron removidos dos ministros de la Sala constitucional por presuntos hechos de corrupción. En México y Costa Rica no se realizó ningún procedimiento para destituir de sus cargos a los jueces constitucionales.

Otro de los indicadores que se observan es si el procedimiento para la nominación y selección de jueces constitucionales se realizó conforme a las reglas formales previamente establecidas y si dicho proceso fue transparente. En los casos de Costa Rica y México el proceso fue transparente, público y se respetaron los procedimientos establecidos; mientras que en Chile en la designación de los ministros que le corresponden al Presidente de la República y a la Suprema Corte el proceso fue opaco y discrecional, en tanto que el

336 Para medir este fenómeno se toma en cuenta un periodo igual al establecido constitucionalmente para la duración del cargo de juez constitucional

proceso que se ventiló en el congreso fue más plural y transparente. En Venezuela los procedimientos no se apegaron a las normas previamente establecidas y los nombramientos fueron cuestionados por la oposición y organismos internacionales. El siguiente cuadro resume la información.

Cuadro 67. Comparativo sobre independencia judicial y acceso a la justicia (de Facto)

País	Número de jueces removidos*	Transparencia en la nominación de jueces	Crecimiento presupuestal (2002-2012)**
Chile	5 por reforma judicial	El proceso es opaco y discrecional en el caso de los nombramientos realizados por el presidente y por la Corte Suprema. El Procedimiento en las Cámaras presenta mayor transparencia	552 %
Costa Rica	Ninguno	El proceso fue transparente, público y se respetaron los procedimientos establecidos.	180 %
México	Ninguno	El proceso fue transparente, público y se respetaron los procedimientos establecidos.	150 %
Venezuela	2 por juicio de responsabilidad	Los procedimientos no se apegaron a las normas previamente establecidas. Los nombramientos fueron cuestionados por la oposición y organismos internacionales como <i>Human Rights Watch</i> .	2169 %

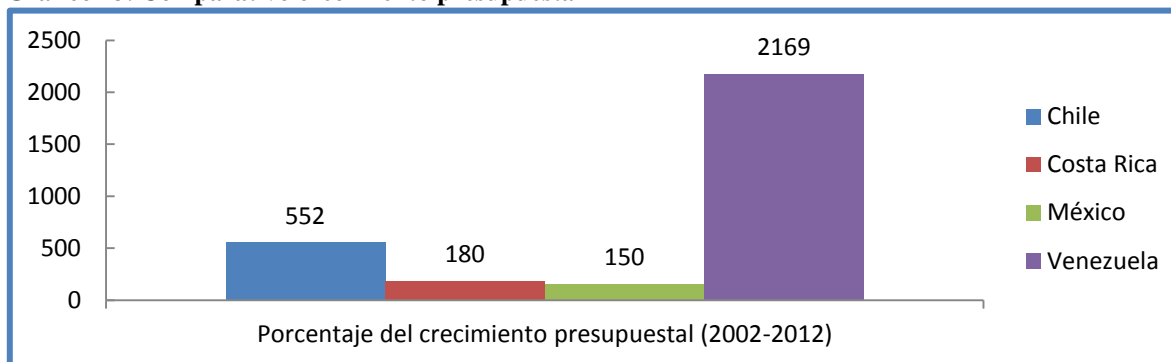
Fuente: Elaboración propia a partir de diversos documentos citados en este trabajo.

*En el caso de Chile son datos de jueces removidos entre el 2003 el 2012 antes de que finalizara el periodo para el que fueron elegidos por efecto de la reforma judicial de 2005.

**En el caso de Chile los datos corresponden al presupuesto del Tribunal Constitucional; en Costa Rica los datos son del Poder Judicial (2006-2012); para México son datos del presupuesto de la Suprema Corte, y; para Venezuela corresponden al presupuesto del Tribunal Supremo de Justicia.

El presupuesto fue uno de los indicadores empíricos que se utilizaron para detectar si hubo variaciones que condicionaran la independencia de los jueces. En este sentido, se presenta la variación del presupuesto de los principales órganos de control constitucional durante un periodo de diez años, con excepción de Costa Rica para el que sólo se tienen datos se los años 2006 al 2012. El siguiente grafico compara el porcentaje de variación acumulado del presupuesto de la jurisdicción constitucional en Chile, Costa Rica, México y Venezuela.

Gráfico 13. Comparativo crecimiento presupuestal



Fuente: Elaboración propia.

La grafica muestra como en los últimos diez años el presupuesto que más creció fue el de Venezuela, seguido del presupuesto de Chile, mientras que en Costa Rica y México la variación presupuestal no fue tan marcada. Paradójicamente en los casos en los que más creció el presupuesto es en los que se han registrado destituciones de jueces constitucionales y en donde el procedimiento de selección de jueces ha sido cuestionado. El siguiente cuadro muestra los resultados de los indicadores diseñados para medir empíricamente el acceso a la justicia, la eficiencia y el control constitucional.

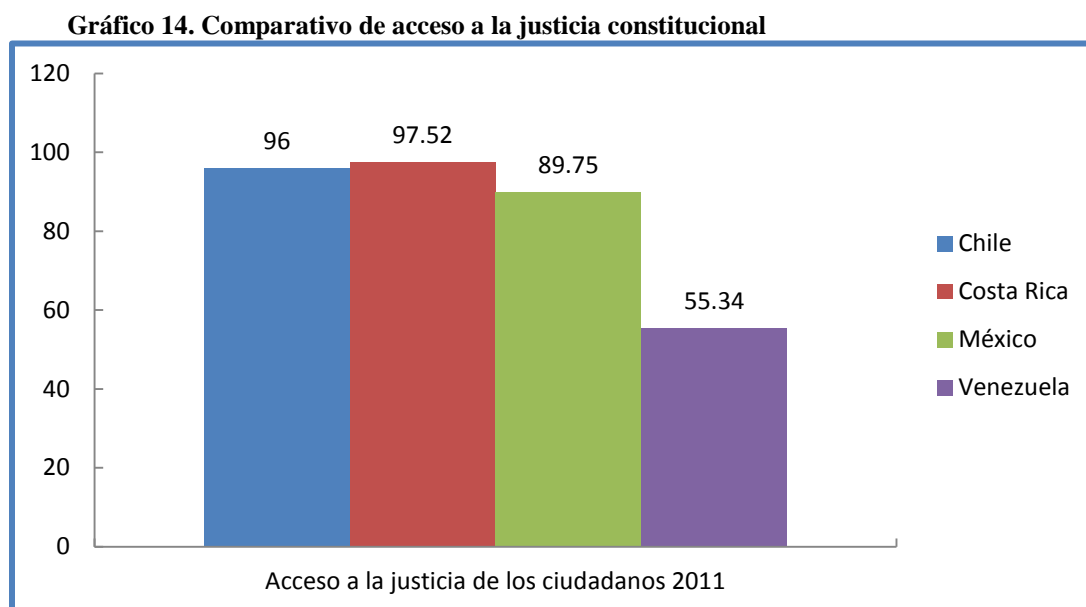
Cuadro 68. Comparativo sobre control constitucional (de facto)

País	Acceso a la justicia de los ciudadanos en 2011	Tiempo que duran los juicios constitucionales (2011-2012)	Rezago judicial*	Sentencias que declaran inconstitucionalidad con efectos <i>erga omnes</i>
Chile	96 %	No encontré información.	6.35 %	50% (2006-2012)
Costa Rica	97.52 %	Acciones de inconstitucionalidad 501 días Amparo 51 días Habeas Corpus 16 días	1.09 %	8.72 % (1989-2012)
México	89.75 %	Acciones de inconstitucionalidad 195.5 días naturales Controversias constitucionales 452 días naturales	1.08 %	38% (1995-2012)
Venezuela	55.34 %	268 días naturales en promedio.	-33 %	Sin información

Fuente: Elaboración propia. * Los datos de Chile corresponden al año 2011; para Costa Rica se utilizó el año 2012; los de México son del 1° de diciembre de 2010 al 30 de noviembre de 2011; para Venezuela es el año 2011 (el -33 % significa que la Sala Constitucional resolvió más casos de los que ingresaron).

El primer indicador es el porcentaje de ciudadanos que recurren a la justicia constitucional en relación con otros sujetos colectivos o institucionales legitimados. En los cuatro casos la mayor carga de trabajo para los tribunales constitucionales está en los procedimientos que permiten la defensa de los derechos de los ciudadanos como el juicio de amparo, el *habeas corpus* y la acción de inaplicabilidad, que en todos los casos se relacionan con actos que buscan reparar el daño de forma individual. Costa Rica y Chile tienen los porcentajes de acceso a la justicia de los ciudadanos más alta con rangos que están en el 97.52% para el primero y 96% para el segundo. En México el dato sobre acceso de los ciudadanos a la justicia constitucional es de 89.75%, ligeramente inferior que en los casos anteriores. Por último, en Venezuela se registra una diferencia considerable con sus contrapartes nacionales al registrar un acceso ciudadano de sólo el 55.34%.

La siguiente grafica ilustra la diferencia.

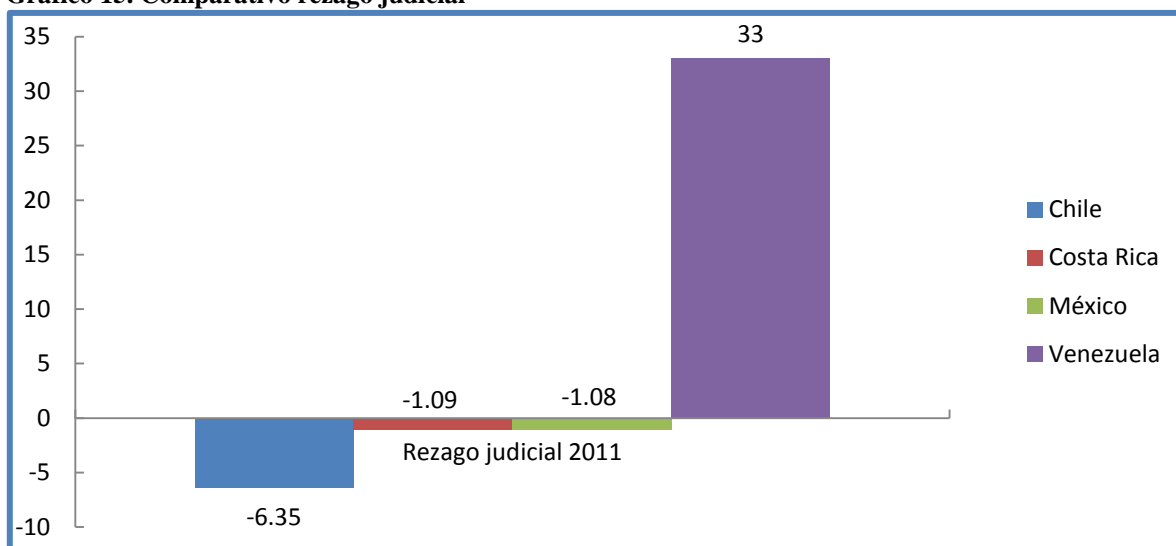


Fuente: Elaboración propia.

La eficiencia de la jurisdicción constitucional se observa a partir del tiempo que tardan los tribunales en resolver los juicios constitucionales. En Costa Rica la acción de inconstitucionalidad tarda en resolverse en promedio en 501 días naturales, mientras que en México el mismo procedimiento se realiza en 195 días. En Venezuela no existe información detallada respecto del tiempo en que se resuelven las acciones de inconstitucionalidad, pero establece que el 100% de los juicios que conoce se resuelven antes de 268 días naturales. Por último, Chile no ofrece información al respecto.

Otro indicador es el rezago judicial que se obtiene restando al número de ingresos los asuntos que resuelve el tribunal. El país que tiene más rezago de expedientes es Chile que cuenta con un 6.35%, mientras que Costa Rica y México apenas rebasan el uno por ciento cada uno. Por su parte Venezuela no tiene rezago, incluso los datos que ofrece el Tribunal Supremo establecen que resolvió, en el año 2011, un 33% más de los asuntos que ingresaron. La siguiente grafica ilustra el fenómeno del rezago judicial para el año 2011.

Gráfico 15. Comparativo rezago judicial



Fuente: Elaboración propia.

El último indicador que se utilizó para medir empíricamente el poder de la jurisdicción fue el porcentaje de sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una ley con efectos *erga omnes*. En este caso se registran los datos a partir del año de la última reforma judicial en cada país y hasta el año 2012. En Chile el 50% de los casos en los que se pidió la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley fueron aceptados; en Costa Rica sólo el 8.72% de los casos alcanzaron dicha resolución; en México el 38% de las acciones de inconstitucionalidad presentadas lograron declarar una ley inconstitucional, mientras que en Venezuela no se registró el dato.

CONCLUSIONES

El paradigma dominante del liberalismo político indica que el Estado debe estar limitado jurídicamente respecto de sus poderes y funciones. El estado de derecho, que surge en contraposición del estado absoluto, permite garantizar las libertades individuales y poner límites al ejercicio de los poderes públicos, a través del establecimiento de normas generales consagradas en un ordenamiento constitucional.³³⁷

El estado constitucional de derecho encuentra su fundamento en los principios de supremacía y rigidez constitucional. La supremacía constitucional implica la existencia de una ley fundamental que se encuentra jerárquicamente por encima de las leyes ordinarias; en tanto que la rigidez hace referencia al procedimiento requerido para modificar la norma, en el caso de la constitución dicho procedimiento debe ser más riguroso que el establecido para reformar leyes ordinarias.³³⁸

La existencia de un pacto político-social que establezca la sujeción de gobernados y gobernantes a la constitución, no garantiza su observancia. Por tanto, se hace necesario el análisis de las relaciones de poder a la luz de la práctica del mismo. Es decir, se requiere conocer cuáles son los límites normativos de los poderes públicos y si éstos actúan en la práctica de acuerdo con el marco jurídico. La correspondencia de los actos de los poderes públicos con la ley fundamental implicaría la existencia de un estado de constitucionalidad, mientras que la violación de la norma mediante un acto de autoridad causaría un estado de inconstitucionalidad.³³⁹

337 Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, FCE, México, 1989, pp. 7-26.

338 Véase Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª edición, Ariel, México, 1986, pp. 23-36.

339 Miguel Covián Andrade. *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, México, 2004, pp. I-VI.

La forma en que se relacionan los poderes del Estado está vinculada con quién tiene la facultad para conocer y decidir sobre la constitucionalidad de las leyes y actos de los poderes constituidos. Esta facultad puede ser conferida a un órgano político o a un órgano jurisdiccional que se coloca al mismo nivel que los otros poderes o que está por encima de ellos. Sin embargo, existe la posibilidad de que el diseño institucional no contemple mecanismos que confieran la facultad de control constitucional a uno de los órganos tradicionales del Estado, ni algún otro creado al efecto.³⁴⁰ En este sentido, la decisión sobre quién debe conocer de las violaciones a la constitución se presenta como un asunto de primer orden. Así, la efectividad del marco constitucional está determinada por los mecanismos que éste mismo establece para frenar y subsanar los abusos en el ejercicio del poder. Los mecanismos que generalmente se utilizan para limitar el poder son: 1) la existencia de un catálogo de derechos; 2) la división de poderes³⁴¹; y, 3) un sistema de control de constitucionalidad.

Un ingrediente adicional, que influye en la relación entre la defensa de la constitución y el ejercicio del poder, es el tipo de régimen político. Un régimen autoritario³⁴² presupone la concentración de poder y el abuso

340 *Ibid*, p. 27.

341 “La teoría de la división de poderes, desde su diseño original, ha implicado dos grandes condiciones o principios para ser efectiva: el equilibrio entre los diversos poderes y la existencia de un esquema de frenos y contrapesos. El primer principio implica que ninguno de los órganos detentadores del poder público debe situarse por encima de los otros, lo que trae como consecuencia lógica que éstos no deben estar subordinados a otro poder. Además, implica una división equilibrada de competencias que impida que uno de los poderes tenga preeminencia funcional sobre los otros”. Marcos Alejandro Celis Quintal, “El papel del Poder Judicial en el esquema de la división de poderes de las entidades federativas”, en Gámiz Parral y Rivera Rodríguez (coord.), *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, UNAM, México, 2005, p. 289.

342 “El aparato de poder autoritario tiene la capacidad de impedir que ocurran ciertos resultados políticos al ejercer no sólo control *ex ante* sobre la sociedad, sino también el control *ex post*”. Fix Fierro, “Sobre la legitimidad revolucionaria del régimen político mexicano”, en José Ramón Cossío. *Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario*, Fontamara, Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política núm. 71, México, 1998. “El gobernante monocrata sabe –o sospecha– que en su régimen no mandan las instituciones o los grupos a los que la constitución y las leyes fundamentales conceden –formalmente– el poder”. George Burdeau, *La democracia*, Ariel, Barcelona, 1970, p. 12.

autoritario de éste, en contraposición con un régimen democrático que tiende a su distribución. Desde el punto de vista teórico parece una incongruencia creer que un régimen autocrático pueda sujetarse a límites institucionales impuestos constitucionalmente; sin embargo, el análisis del contexto histórico en Chile, Costa Rica, México y Venezuela muestra que en la práctica es posible limitar el ejercicio autoritario del poder por medio de la constitución y de los órganos encargados de su defensa. No obstante, las reglas político-institucionales que determinan la relación entre poderes y los mecanismos de defensa de la constitución pueden variar según la coyuntura y el tipo de régimen político, originando diversas relaciones entre los detentadores del poder y los órganos de control.

Es necesario destacar que independientemente del año y país de la constitución analizada en todos los casos había un común denominador: la presencia de un régimen democrático plasmado constitucionalmente. Esto habla de una visión que encuentra en ciertos valores democráticos las características que deben definir la vida de cada uno de estos países. La presencia de instituciones democráticas a nivel constitucional permite explicar por qué aumentó el poder formal de las cortes constitucionales a pesar de que en los hechos el contexto de régimen político conserve rasgos autoritarios.

Todos los países establecen a nivel constitucional que su régimen es democrático, lo que ayuda a explicar por qué en escenarios autoritarios se otorgan ciertas garantías que contribuyen a fortalecer el poder formal de la jurisdicción más allá de la explicación del cálculo de incentivos. El punto es que los países catalogados como autoritarios no se conciben a sí mismos como tales, razón por la cual crean sus instituciones con una visión sobre la democracia y no sobre postulados autoritarios, a pesar de que en la práctica se comporten de forma autoritaria.

En estas condiciones, Chile en 1980, México en 1995 y Venezuela desde el año 2000, han aumentado el poder formal de la jurisdicción mediante salvaguardas a la independencia judicial o el control constitucional. Los datos de Venezuela 2010 y México 1995 son contundentes pues demuestran cómo el poder formal de la jurisdicción puede aumentar, independientemente de que el régimen sea calificado de autoritario.

La hipótesis de trabajo sostiene que el poder de la jurisdicción constitucional se modifica en relación con la transformación de reglas formales e informales que determina el tipo de régimen político. Así, en regímenes cercanos al autoritarismo el poder de la jurisdicción será contingente en lugar de institucionalizado y tendrá menos control del poder político; mientras que en aquellos regímenes compatibles con reglas democráticas el poder de la jurisdicción será institucionalizado en lugar de contingente, y tendrá mayor capacidad para controlar y ser contrapeso del poder político.

La primera parte de la hipótesis señala una relación lógica recurrente en investigaciones que encuentran en la transformación de reglas formales o informales el origen de la alteración de su objeto de estudio. Sin embargo, en este caso la relación tiene implicaciones sustantivas a la hora de traducir los resultados ya que la diferencia entre el cambio formal (de *iure*) e informal (de *facto*) es clave para explicar si existe o no una relación causal entre el aumento del poder de la jurisdicción y la consolidación de la democracia.

Por ejemplo, si se observan únicamente los resultados de la medición formal³⁴³ es posible concluir categóricamente que no existe relación causal entre el aumento del poder de la jurisdicción constitucional y el cambio de régimen político debido a que en todos los casos se observó una tendencia

343 Véase capítulo IV.

sostenida a incrementar el poder formal de la jurisdicción, independientemente de las modificaciones sustantivas que experimentó el régimen político a lo largo de todo el periodo.

En contraste, cuando se analizan los resultados de la medición de *facto* es posible interpretar que existe cierta causalidad en la relación descrita ya que la evaluación obtenida por cada país respecto del poder de la jurisdicción constitucional fue compatible con las características del régimen político. Este fenómeno se observa claramente en los casos de Costa Rica, México y Venezuela en la medición de *facto* del año 2012 donde la calificación del régimen coincidió con la nota obtenida por la jurisdicción. Por ejemplo, Costa Rica con una valoración de 10 puntos en su régimen político es catalogada como una democracia consolidada de acuerdo con los estándares del *Polity Project*; por su parte el poder de la jurisdicción constitucional obtuvo una calificación similar. En México se presenta una ligera variación entre ambos datos, pues mientras que el tipo de régimen logró una evaluación de 8 puntos, la jurisdicción constitucional obtuvo 8.1, es decir, apenas experimentó una diferencia de una décima de punto. En el caso de Venezuela coincidió el poder limitado de la jurisdicción con un régimen autoritario no institucionalizado.

En Chile la tendencia parece desviarse ya que a pesar de que el régimen político tiene la máxima calificación que lo ubica como democrático, en la estimación del poder de la jurisdicción sólo alcanzó cinco puntos. Esto significa que en este caso la jurisdicción constitucional actuó con un poder limitado a pesar del estatus democrático que ostenta el régimen político. Sin embargo, si observamos la calificación que obtuvo Chile en la medición formal que fue de 6.6 y la comparamos con los resultados de la medición de *facto* que es de 5 puntos se observa que existe correspondencia entre lo que puede hacer y lo que realmente hace la justicia constitucional.

Entonces, ¿cómo explicar la diferencia entre los resultados de la medición de *iure* y de *facto*?, ¿cómo estimar el impacto del régimen político sobre el empoderamiento judicial? La respuesta está contenida en la segunda parte de la hipótesis que hace referencia al proceso de institucionalización del régimen y a las condiciones contextuales del mismo.

Si observamos los procesos que se gestaron antes y después de las reformas judiciales en cada uno de los países del estudio podemos explicar las diferencias en la variación del poder de la jurisdicción formal y de *facto*, es decir, que las condiciones del contexto y el grado de institucionalización son significativos en la medida en la que afectan el rumbo de la justicia constitucional.

Por ejemplo, en Chile se creó el Tribunal Constitucional en 1970 para controlar la constitucionalidad de las leyes hechas por el Congreso con un carácter preventivo, es decir, antes de que fueran promulgadas. La creación del Tribunal obedeció al objetivo de debilitar al poder legislativo que se había convertido en un fuerte contrapeso al gobierno de Salvador Allende.

En este sentido, el contexto en el que se creó el Tribunal Constitucional fue de incertidumbre económica y social a partir de la crisis del petróleo de 1972, de las huelgas que se habían desatado argumentando diversas violaciones al derecho de propiedad y, en general, a los derechos civiles y políticos, además de una crisis política que tenía como antecedente la radicalización del gobierno de izquierda encabezado por Salvador Allende, quien pretendía llevar a Chile hacia un régimen socialista. En estas circunstancias el Congreso decidió, el 22 de agosto de 1973, destituir al presidente Allende acusándolo de haber violado la constitución en reiteradas

ocasiones y en romper el equilibrio entre los poderes del Estado al tratar de concentrar el poder.³⁴⁴

El golpe de estado de 1973 instauró una junta militar que terminó con el gobierno de Salvador Allende, disolvió al congreso y al Tribunal Constitucional dejando en funciones, únicamente, a la Suprema Corte, la cual conservó la facultad de inaplicar las normas contrarias a la constitución, pero que no intervenía en asuntos políticos.

El gobierno militar que se instauró de *facto* había logrado estabilizarse e incluso logró importantes avances en algunas variables económicas; sin embargo, las constantes acusaciones por la represión y violación constante de los derechos humanos desató la presión interna e internacional que pedían el fin del gobierno de transición y el regreso a la democracia. En este contexto fue que se elaboró una nueva constitución en la que si bien se establecieron ciertos enclaves autoritarios que aseguraban la continuidad del sistema, también quedaron establecidas las bases del proceso de transición que en un periodo de ocho años daría paso a la democracia. El nuevo marco normativo contempló la reinstauración del Tribunal Constitucional, aunque con ciertas restricciones respecto a la forma de nombramiento de sus miembros y con facultades limitadas.

La reforma constitucional de 2005 que terminó por consolidar a la jurisdicción constitucional Chilena se gestó en un contexto de estabilidad democrática cuyo fin era terminar con los resquicios autoritarios de la constitución de 1980. Los principales cambios que se realizaron en el diseño del Tribunal Constitucional (transformación de la forma para designar a sus integrantes y concentración de las facultades de control constitucional) permitieron aumentar el poder formal de la jurisdicción, pero no terminaron

344 Véase el Acuerdo del Congreso de Chile publicado en el diario “La Nación” el 25 de agosto de 1973.

por completo con la idea de que la jurisdicción no debe participar en asuntos políticos.

En Costa Rica, el proceso de institucionalización de la democracia que había iniciado en 1948 tenía un avance significativo cuando se aprobó la reforma judicial de 1989. Esto permitió que la jurisdicción lograra consolidarse como un actor relevante dentro del régimen político. En este caso el contexto de estabilidad institucional y regularidad normativa contribuyeron a modificar la postura que históricamente había mantenido al Poder Judicial al margen de los asuntos políticos. Además un factor clave para el equilibrio de poder fue que el ejecutivo tenía facultades acotadas y el sistema de partidos funcionaba de acuerdo a las reglas democráticas que establecía la constitución.

Por su parte, el sistema de control de constitucionalidad de México se mantuvo estable desde la promulgación de la constitución de 1917 hasta la reforma judicial de 1994, funcionando como un sistema difuso cuya base fue el juicio de amparo. Durante este periodo la SCJN permaneció alejada de asuntos políticos a cambio de conservar cierta autonomía del poder político, relación que fue benéfica para la legitimidad del régimen ya que, por un lado, en el ámbito doméstico se utilizaba para mantener controlados los conflictos y, por el otro, servía en el exterior para presumir acerca de la existencia de un estado de derecho. En este contexto, el régimen de partido hegemónico no permitió que la jurisdicción constitucional se desarrollara manteniéndola como un actor secundario dentro del sistema.

La reforma judicial que empoderó formalmente a la Suprema Corte surgió en un contexto de crisis económica producto de la devaluación de la moneda, de crisis social cuyo clímax se presentó cuando el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) se levantó en armas y de una crisis política que se remontaba al proceso electoral de 1988 y que estuvo marcada por el

asesinato del candidato del PRI a la presidencia de la república durante la campaña de 1994.

Por su parte el Poder Judicial presentaba un déficit institucional que lo mantenía como ineficiente y corrupto, mientras que la Suprema Corte no lograba abatir el rezago que generaban la gran cantidad de amparos de legalidad, sobre todo en materia administrativa, que ocupaban la mayor carga de trabajo.

En los meses previos a la reforma judicial el régimen de partido hegemónico parecía débil en comparación con la fuerza que alcanzó durante su etapa de auge, aunque mantuvo una estructura presidencialista con un partido que gozaba de mayoría legislativa tanto en las cámaras del congreso de la unión como en las legislaturas de los estados.

Una vez en marcha la reforma, el empoderamiento formal era evidente; sin embargo, el cambio que experimentó la corte como garante de la justicia constitucional fue relativo y no se alcanzó a percibir sino hasta varios años después. El cambio gradual del papel de la Suprema Corte obedeció a la configuración del diseño institucional que permitió al régimen priista mantener a los ministros que ellos habían elegido durante los sexenios sucesivos y bajo ciertas condiciones que aseguraban su pervivencia en caso de convertirse en minoría. Además, la alternancia en la presidencia de la República del año 2000 y el equilibrio de fuerzas que se alcanzó en el Congreso de la Unión permitieron a la Corte jugar un papel más activo.

Estos hechos explican por qué, en el caso de México, el empoderamiento de *facto* de la jurisdicción fue un proceso que corrió paralelo al proceso de transición del régimen político. Así, en la medida que se consolidaban las instituciones democráticas el sistema de control

constitucional fue tomando relevancia hasta convertirse en una institución sólida que permitió el equilibrio del poder.

En Venezuela, después de la dictadura de Pérez Jiménez, los gobiernos de transición democrática mantuvieron centralizado el poder en manos del ejecutivo quien logró controlar a la jurisdicción constitucional por la falta de una legislación secundaria que materializara las disposiciones de la constitución de 1961.

Entre 1958 y 1999 la democracia venezolana estuvo en manos de los partidos Acción Democrática y COPEI que se alternaban en el poder y se repartían los cargos públicos. En el caso de la magistratura los partidos políticos controlaban al Consejo de la Judicatura y tenían dividida a la Suprema Corte de Justicia lo que provocó el desprestigio del poder judicial, que era considerado como un botín político.

En la década de los noventas la crisis económica, social y política se agudizó permitiendo un cambio radical en el discurso dominante a partir de la llegada, por la vía electoral, de Hugo Chávez Frías quien se encargó de refundar las instituciones a partir de un pacto político que derivó en la constitución de 1999. En este contexto, la jurisdicción constitucional obtuvo mejores condiciones formales que reivindicaron los derechos del nuevo marco normativo e hicieron viable la posibilidad de tener mayor control del poder político. Si bien, la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia tuvo mayor participación en asuntos políticamente importantes durante los primeros años de la constitución, a raíz del golpe de Estado del año 2002 en contra del gobierno de Chávez y su reinstalación en el poder poco tiempo después, la estructura judicial en su totalidad fue cooptada por el oficialismo.

A partir de la reelección de Chávez, el régimen logró consolidarse permitiendo la institucionalización de una serie de reglas informales no

democráticas que impidieron que la jurisdicción constitucional funcionara atendiendo a los principios consagrados en la constitución.

Estos hechos muestran como ciertos elementos contextuales del régimen político consiguieron empoderar formalmente a la jurisdicción constitucional, y permiten identificar por qué no se logró consolidar a la magistratura como garante del estado de derecho si existían las condiciones para hacerlo. En el primer caso los aspectos que influyeron en el proceso de empoderamiento de la justicia constitucional fueron: 1) la crisis política, social y económica que antecedió a la promulgación de la constitución de 1999; 2) el desprestigio generalizado de la justicia a raíz de la intervención de los partidos políticos; 3) el discurso alternativo que pretendía modificar el *statu quo*; y, 4) la necesidad de legitimidad del nuevo gobierno que lo llevó a reestructurar a las instituciones a nivel formal.

En el segundo caso, los aspectos que impidieron que las reglas formales se tradujeran en una jurisdicción con un poder real fuerte fueron: 1) la concentración del poder en manos del presidente; 2) la cooptación o anulación de la oposición; 3) una mayoría oficialista en el congreso respaldada por apoyo popular; y, 4) la falta de institucionalización de los principios democráticos contenidos en la constitución.

En todos los casos se observó que el proceso de institucionalización de las reglas formales podía ocurrir en contextos de régimen político democrático o autoritario y que, en realidad, la contingencia se manifestó sólo en casos de coyuntura en los que el interés político se colocó por encima del marco normativo.

El siguiente cuadro resume algunas de las características más importantes que muestran cómo el grado de institucionalización, la relación

entre poderes, el contexto político y normativo, y el tipo de sistema de control constitucional incidieron en el empoderamiento de la jurisdicción.

Cuadro 69. Grado de institucionalización, relación entre poderes y papel de la jurisdicción

País	Periodo	Sistema de control	División de poderes	Contexto político	Contexto normativo	Papel de la jurisdicción
Chile	1981-2004	Jurisdiccional mixto	Inestable	Transición	SCJ/TC Estructural Débil	Reactiva
	2005-2012	Jurisdiccional concentrado	Equilibrio	Democracia	TC fuerte	Proactivo
Costa Rica	1949-1989	Jurisdiccional concentrado	Predominio ejecutivo/legislativo	Transición democrática	Estable Constitución de 1949	Reactiva (a pesar de contar con independencia)
	1989-2012	Jurisdiccional concentrado	Equilibrio	Democracia	Reforma judicial Se crea la Sala IV	Proactivo
México	1917-1994	Jurisdiccional difuso	Ejecutivo fuerte	Partido hegemónico	SCJN débil Reformas.	Reactiva Apolítica
	1995-2012	Mixto: Difuso y concentrado	Equilibrio	Transición Jurídico/político	SCJN fuerte	Proactiva
Venezuela	1959-1998	Mixto: Difuso y concentrado	Predominio de los partidos políticos	Periodo de transición democrática y consolidación del sistema de partidos	Estable Cambio legislativos para adecuarlos a la constitución de 1961: Consejo de la judicatura	Hasta 1969 dependiente del ejecutivo, papel marginal. Independiente pero con interferencia de partidos políticos
	1999-2012	Mixto: Difuso y concentrado	Inestable Ejecutivo fuerte	Progresiva transformación del régimen político.	Nuevo orden normativo 1999 inoperante	Debilidad institucional

Fuente: Elaboración propia.

Desde la perspectiva de análisis que se utilizó en la investigación se pueden extraer algunas relaciones entre ambos fenómenos. En primer lugar, encontramos que la dinámica que se desarrolló entre la jurisdicción constitucional y el resto de los actores políticos corresponde a una racionalidad distinta, ya que mientras la primera se basa en una racionalidad jurídica, los segundos se guían por una racionalidad política que se manifiesta en la búsqueda y ejercicio del poder.

En segundo lugar, observamos que el grado de institucionalización del régimen político afectó las condiciones reales para que la jurisdicción constitucional actuara como un actor político relevante que contribuyera a la defensa constitucional y, en consecuencia, a la consolidación de la democracia

y el estado de derecho. Este fenómeno se observó claramente en el caso de Costa Rica donde las condiciones de estabilidad democrática contribuyeron a que la jurisdicción constitucional lograra funcionar de acuerdo con las características establecidas constitucionalmente.

En los casos de México y Chile las condiciones institucionales y el tipo de régimen político autoritario en el que se elaboraron las reformas judiciales impactaron en el desempeño real de la jurisdicción retrasando algunos años la puesta en marcha de los mecanismos establecidos para el correcto desempeño de los jueces constitucionales. Además, en ambos casos los gobiernos autoritarios que aprobaron las reformas trataron de utilizar a la jurisdicción constitucional como un enclave del poder autoritario que les permitiera continuar en el juego político aun cuando se pudiera perder el respaldo de la mayoría del electorado.

En Venezuela el proceso de institucionalización del régimen impactó en el desempeño de los jueces constitucionales ya que durante los primeros años de vigencia de la constitución de 1999, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia logró ser un contrapeso del poder político; sin embargo, en la medida en que el régimen autoritario se fue institucionalizando la jurisdicción constitucional terminó por ser cooptada, abriendo una brecha entre el poder que formalmente tenía y el que realmente ejercía.

En tercer lugar, el contexto de crisis económica, política, social e institucional fue la antesala de las reformas judiciales más importantes en los cuatro países del estudio. En todos los casos el empoderamiento de la jurisdicción constitucional respondía a intereses específicos que pretendían hacer frente a la falta de seguridad jurídica y respeto a las instituciones.

En cuarto lugar, salvo el caso de Costa Rica, el empoderamiento formal de la jurisdicción constitucional tenía como trasfondo el dotar de legitimidad

al gobierno en turno, así ocurrió en el caso de la crisis que vivía el régimen de partido hegemónico en México, durante el proceso de transición a la democracia en Chile y en el proceso de construcción de la constitución venezolana.

En quinto lugar, uno de los rasgos del régimen político que afectó el empoderamiento real de la jurisdicción fue la concentración del poder y el presidencialismo. En el caso de Chile la concentración del poder en la junta militar impactó en el desempeño de la jurisdicción incluso después de la transición democrática. En los casos de México y Venezuela la estructura presidencialista terminó por restringir de *facto* el poder de la jurisdicción, a pesar del gran poder que formalmente ostentaba. En Costa Rica, el efecto del régimen presidencial fue en sentido contrario, ya que la debilidad institucional del titular del ejecutivo y el respeto del marco constitucional influyeron para que la justicia constitucional lograra funcionar correctamente una vez que se aprobó la reforma judicial que amplió el acceso a la justicia y concentró en la Sala IV de la Suprema Corte la facultad de conocer de las violaciones a la constitución.

En sexto lugar, el cambio cultural permitió modificar la visión tradicional que se tenía sobre el funcionamiento del poder judicial acerca de la imposibilidad para intervenir en asuntos políticos. Esta visión se puede observar claramente en los casos de México, Chile, Costa Rica y Venezuela en los que la justicia funcionó al margen de las decisiones políticas y sólo intervenían de una manera activa bajo ciertas condiciones de debilidad institucional o crisis coyuntural aguda. En resumen, los elementos del régimen político que inciden en la variación del poder de la jurisdicción constitucional son: 1) Grado de institucionalización; 2) Contexto de crisis económica, política, social e institucional; 3) Presidencialismo y/o concentración del

poder; 4) Necesidad de legitimar al gobierno; 5) Cambio en la cultura respecto de la concepción apolítica de la función jurisdiccional.

Si medimos la calidad de la democracia en términos de ampliación y protección de derechos fundamentales, entonces los jueces constitucionales se convierten en piedra angular del sistema, pues se colocan como los garantes últimos del régimen constitucional. En tal caso, la constitución como mecanismo que limita el ejercicio del poder requiere de condiciones específicas que le otorguen plena vigencia. Sin embargo, en la realidad el cumplimiento cabal de las normas jurídicas no suele ser una práctica común entre las distintas fuerzas que luchan por el poder. Es así que la alternativa es tratar de crear una simbiosis entre la dinámica del poder político y lo que establecen las normas jurídicas ya que en la medida en que éstas se institucionalicen, la normatividad se convertirá en normalidad.

Bibliografía

- Acuña Carlos y Gabriela Alonso. “La reforma Judicial en América Latina: un estudio político institucional de las reformas judiciales en Argentina, Brasil, Chile y México”, en *La sociedad civil en las cumbres presidenciales*, coordinado por FLACSO Argentina y financiado por fundación Ford, Mayo de 2002.
- Aibar Julio y Daniel Vázquez (coord.). *¿Autoritarismo o democracia?: Hugo Chávez y Evo Morales*, FLACSO-México, 2009.
- Ander Egg Ezequiel. *Introducción a las técnicas de investigación social*, 4ª edición, Humanitas, Buenos Aires, 1974.
- Ansolabehere Karina. “Poder Judicial, entre el protagonismo y la desorientación. Un poder en busca de su papel”, en Antonella Attili (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, UAM-I, México, 2006.
- Ansolabehere Karina. *La política desde la justicia: cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*. FLACSO-México, 2007.
- Arce Gómez Celín. *El abuso Interpretativo de la Sala Constitucional*, Universidad Estatal a Distancia San José, Costa Rica, 2008.
- Arellano Ríos Alberto. “Poder Judicial, Ciencias Sociales y consolidación democrática”, en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. XV, No. 43, septiembre/diciembre de 2008.
- Arenas Nelly. *Poder reconcentrado: el populismo autoritario de Hugo Chávez*, en *Revista Politeia*, Núm. 39, vol. 30. Instituto de Estudios Políticos, UCV, 2007.
- Arenas Nelly. El gobierno de Hugo Chávez: de la Asamblea Nacional Constituyente a la propuesta de reforma constitucional, en Julio Aibar y Daniel Vázquez (coord.), *¿Autoritarismo o Democracia?: Hugo Chávez y Evo Morales*, FLACSO-México, México, 2009.
- Arguedas Salazar Olmán. La administración de justicia en Costa Rica, en José Ovalle Favela (coord.). *Administración de justicia en Iberoamérica*, IIJ-UNAM, México, 1993.
- Arteaga Nava Elisur. *Constitución política y realidad*, siglo XXI, México, 1997.
- Báez Silva Carlos. “Cambio político y poder judicial en México”, en *Espiral*, vol. XI, Núm. 032, Universidad de Guadalajara, México, enero/abril de 2005, pp. 51-91.

- Barros Robert. *Constitutionalism and Dictatorship: Pinochet, the Junta and the 1980 constitution*, Cambridge University Press, Inglaterra, 2002.
- Bell John. “Reseña a Martin Shapiro and Alec Stone Sweet. *On Law, Politics and Judicialization*, Oxford: Oxford University Press, 2002, pp. 417. y Carlo Guarnieri and Patrizia Pederzoli. *The Power of Judges*, Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 235”, en *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 52, Núm. 4, octubre, 2003.
- Benito Sánchez Ana Belén. “Reseña a Lisa Hilbink. *Judges beyond politics in democracy and dictatorship. Lessons from Chile*”, en *Reflexión Política*, Vol. 9, Núm. 18, diciembre, 2007.
- Bickel M. Alexander. “Reseña a Martin Shapiro. *Law and Politics in the Supreme Court: New Approaches to Political Jurisprudence*, London and New York, The Free Press of Glencoe, 1964, pp. 364. Y Walter F. Murphy. *Elements of Judicial Strategy*, Chicago and London, University of Chicago Press, 1964, pp. 249”, en *Political Science Quarterly*, Vol. 81, Núm. 1, marzo, 1966.
- Bobbio Norberto. *Liberalismo y democracia*, FCE, México, 1989.
- Bordalí Salamanca Andrés. *Tribunal Constitucional chileno: ¿Control Jurisdiccional de Supremacía Constitucional?*, en *Revista de derecho*, vol. XII, Chile, 2001, pp. 45-73.
- Boscán Carrasquero Guillermo. La modelización formal en la ciencia política: Usos, posibilidades y limitaciones, en *Política y gobierno*, vol. XVII, núm. 1, 1 semestre de 2010.
- Brewer-Carías Allan R. *La formación del Estado venezolano*, trabajo presentado en las II Jornadas Colombo-Venezolanas de Derecho Público, Colombia, 1995.
- Brewer-Carías Allan R. *Evolución Histórica del Estado. Instituciones políticas y constitucionales*, Tomo I, Caracas, 1996.
- Brewer-Carías Allan R. *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, IJ-UNAM, México, 2001.
- Brewer-Carías Allan R. *La participación ciudadana en la designación de los titulares de los órganos no electos de los poderes públicos en Venezuela y sus vicisitudes políticas*, Ponencia elaborada para el III Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo sobre participación Ciudadana y Administración (Homenaje al Rector José Luis Meilan), La Coruña, Pazo de Mariñan, 6-9 octubre 2004.
- Brewer-Carías Allan R. Reforma constitucional, Asamblea Nacional Constituyente y control judicial contencioso administrativo. El caso de Honduras (2009) y el antecedente venezolano (1999), en *Estudios Constitucionales*, Año 7, Núm. 2, 2009.

- Burdeau George. *La democracia*, Ediciones Ariel, Barcelona, España, 1970.
- Burgoa Orihuela Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 10ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1996.
- Caballero Juárez José A. y Hugo Concha Cantú. “Los elementos de la reforma judicial: una propuesta multidisciplinaria para el estudio de los tribunales estatales mexicanos”, en *Reforma judicial: Revista Mexicana de justicia*, núm. 1, enero-junio, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.
- Cabanellas Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 20ª ed., tomo VI, Editorial Heliasta, Argentina, 1986.
- Cabrera Acevedo Lucio. *La Suprema Corte de Justicia. La república y el imperio*, SCJN, México, 1988.
- Cabrera Acevedo Lucio. *La Suprema Corte de Justicia a principios del siglo XX (1901-1914)*, SCJN, México, 1993.
- Carbonell Miguel, *et al*, *Jueces y Derecho*, 2ª edición, Porrúa, 2008.
- Carrillo Flores Antonio. La Suprema Corte de Justicia mexicana y la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos; orígenes semejantes, caminos diferentes, en *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, Poder Judicial de la Federación, México, 1985.
- Celis Quintal Marcos Alejandro. El papel del Poder Judicial en el esquema de la división de poderes de las entidades federativas, en Gámiz Parral y Rivera Rodríguez (coord.), *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, UNAM, México, 2005.
- Colomer Joseph M. *Ciencia de la política*, Ariel, España, 2009.
- Contreras Gerardo. Una lectura crítica de don José Figueres Ferrer. En torno a la guerra civil de 1948 y su papel en la Junta Fundadora de la Segunda República, en *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, Vol. 9, Núm. 1, febrero-agosto, Costa Rica, 2008.
- Couture Eduardo. *Vocabulario Jurídico*, Editorial Desalma, Buenos Aires, Argentina, 1988.
- Covián Andrade Miguel. *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, México, 2004.
- Cumplido Cereceda Francisco. Reforma constitucional en Chile, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2000, pp. 317-332.

- De la Barra Rodrigo. “Sistema inquisitivo versus adversarial; cultura legal y perspectivas de la reforma procesal en Chile”, en *Ius et Praxis*, año/vol. 5, núm. 2, Universidad de Talca, Chile, 1999.
- Díaz Rivillas Borja y Sebastián Linares Lejarraga. “Fortalecimiento de la independencia judicial en Centroamérica: un balance tras veinte años de reformas”, en *América Latina Hoy*, año/vol. 39, núm. 39, Universidad de Salamanca, España, abril de 2005.
- Domingo Pilar. “Reseña a Rebecca Bill Chávez. *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*, Stanford: Stanford University Press, 2004, en *Perspectives on Politics*, Vol. 3, Núm. 1, marzo, 2005.
- Domínguez Freddy y Napoleón Franceschi G. *Historia general de Venezuela*, Caracas, 2010.
- Duverger Maurice. *Método de las ciencias sociales*, Ariel, Barcelona, 1962.
- Duverger Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª edición, Ariel, México, 1986.
- Faundez Julio y Luis Pásara. “Los actores internacionales en el proceso de reforma”, en Pásara Luis. *Los actores de la justicia Latinoamericana*, Universidad de Salamanca, España, 2007.
- Fix Fierro. Sobre la legitimidad revolucionaria del régimen político mexicano, en José Ramón Cossío. *Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario*, Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política núm. 71, Fontamara, México, 1998.
- Fix-Zamudio Héctor. *Ensayos sobre el derecho de amparo*, Porrúa, México, 1999.
- Fix-Zamudio Héctor y José Ramón Cossío Díaz. *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, FCE, México, 1995.
- Foundez Julio. *Democratization, Development, and Legality. Chile, 1831-1973*, Palgrave Macmillan, New York, 2007.
- Ferrajoli Luigi. “Jurisdicción y democracia”, en Miguel Carbonell, *et al*, *Jueces y Derecho*, 2ª edición, Porrúa, 2008.
- Finkel Jodi. “Judicial Reform as Insurance Policy: Mexico in the 1990s”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 46, Núm. 4, 2005.
- Garretón Manuel Antonio. La evolución política del régimen militar chileno y los problemas en la transición a la democracia, en Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina*, Paidós, México, 1991.

- Gargarella Roberto. “Recientes reformas constitucionales en América Latina: una primera aproximación”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 36, Núm. 144, enero-marzo, 1997.
- Ginsburg Tom. “Lessons from Democratic Transitions: Case Studies from Asia”, en *Orbis*, Elsevier Limited on behalf of Foreign Policy Research Institute, Invierno de 2008.
- Ginsburg Tom y Tamir Moustafa. *Rule by law: the politics of courts in authoritarian regimes*, Cambridge University Press, 2008.
- González Casanova Pablo. *La Democracia en México*, Era, 16ª ed., México, 1982.
- González Compeán Miguel y Peter Bauer. *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, ediciones cal y arena, México, 2002.
- Guarnieri Carlo y Patrizia Pederzoli. *Los jueces y la política: Poder Judicial y democracia*, Taurus, Madrid, 1999.
- Haro García José Vicente. *El control difuso de la constitucionalidad en Venezuela: el estado actual de la cuestión*, Provincia, Número especial, Universidad de los Andes, Venezuela, 2005.
- Harrington Christine. “Reseña a Martin Shapiro y Alec Stone Sweet. *On law, politics and judicialization*, New York: Oxford University Press. 2002. pp. 419”, en *I.CON*, Vol. 2, Núm. 3, 2004.
- Helmke Gretchen y Wolfson Leandro. “La lógica de la defección estratégica: relaciones entre la Corte Suprema y el Poder Ejecutivo en la Argentina en los períodos de la dictadura y la democracia”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 43, Núm. 170, julio-septiembre, 2003.
- Hernández Camargo Lolymar. *El Proceso Constituyente Venezolano de 1999*, Tesis Doctoral, Departamento de Derecho Constitucional, Universidad Carlos III de Madrid, 2007.
- Hernández Valle Rubén. *La eclosión del recurso de amparo en Costa Rica (problemas y posibles soluciones)*.
- Hilbink Lisa. *Judges beyond politics in democracy and dictatorship. Lessons from Chile*, New York, Cambridge University Press, 2007.
- Hirschl Ran. “The Political Origins of Judicial Empowerment Through Constitutionalization: Lessons from Four Constitutional Revolutions”, en *Law & Social Inquiry*, Vol. 25, Núm. 1, invierno, 2000.
- Human Rights Watch. Una década de Chávez: Intolerancia política y oportunidades perdidas para el progreso de los derechos humanos en Venezuela*, USA, 2008.

- Huntington Samuel. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Paidós, Barcelona, 1991.
- Inclán Oseguera Silvia. “Reforma judicial y consolidación democrática en México”, en Fernando Castaños *et. al. El estado actual de la democracia en México*. IIS, UNAM, México, 2007.
- Laws John. “Reseña a Carlo Guarnieri y Patrizia Pederzoli. *The Power of Judges*, Oxford: Oxford University Press, 2002, pp. 245”, en *Journal of Law and Society*, Vol. 30, Núm. 2, junio, 2003.
- Letelier Wartenberg Raúl. Jueces ordinarios y justicia constitucional, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 34, núm. 3, septiembre-diciembre, 2007.
- Linares Sebastián. “La independencia judicial: conceptualización y medición”, en *Política y gobierno*, vol. XI, núm. 1, CIDE, México, septiembre de 2004.
- Linares Sebastián. *La (i) legitimidad democrática del control judicial de las leyes*, Marcial Pons, Barcelona, 2008.
- Lynn Karl Terry. El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela, en Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina*, Paidós, México, 1991.
- Levi Lucio. “Régimen Político”, en Norberto Bobbio *et al. Diccionario de Política, A-Z*, Siglo XXI Editores, México, 1988.
- López Maya Margarita. Venezuela: ascenso y gobierno de Hugo Chávez y sus fuerzas bolivarianas, en Julio Aibar y Daniel Vázquez (coord.), *¿Autoritarismo o Democracia?: Hugo Chávez y Evo Morales*, FLACSO-México, México, 2009.
- López White Daniel. “La reforma judicial en México”, en Víctor Manuel Muñoz Patraca (coord.), *El trayecto al siglo XXI: Estado y cambio institucional en México*, FCPyS-UNAM, México, 2011.
- Louza Laura. *La independencia del Poder Judicial a partir de la Constitución de 1999*, Revista Politeia, Núm. 38, Vol. 30. Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, 2007.
- Lynn Karl Terry. El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela, en Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, Paidós, Argentina, 1988.
- Malleson Kate. “Judicial Bias and Disqualification after Pinochet”, en *The Modern Law Review*, Vol. 63, Núm. 1, enero, 2000.

- Martínez-Barahona Elena. *Las Cortes Supremas como mecanismo de distribución de poder: El caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua*, Revista de Ciencia Política, vol. 30, núm. 3, Chile, 2010.
- Moustafa Tamir. “Law versus the State: The Judicialization of Politics in Egypt”, en *Law & Social Inquiry*, Vol. 28, Núm. 4, 2003.
- Moustafa Tamir. *The Struggle for Constitutional Power: Law, Politics, and Economic Development in Egypt*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2007.
- Muñoz Hugo Alfonso. *El control previo de constitucionalidad*, Sala Constitucional, Costa Rica, p. 6. Documento electrónico disponible en: www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/.../Seminaro.../011.pdf
- Navarro Beltrán Enrique. *El control de constitucionalidad de las leyes en Chile (1811-2011)*, cuadernos del Tribunal Constitucional, núm. 43, Chile, 2011.
- Noriega Cantú Alfonso. *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*. III-UNAM, México, 1972.
- O'Donnell Guillermo y Philippe C. Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, México, 1991.
- Pásara Luis. “Justicia, régimen político, y sociedad en América Latina”, en *Política y gobierno*, vol. X, núm. 2, CIDE, México, septiembre de 2003.
- Pereira Javier, “Chavismo designará hoy a 49 nuevos magistrados”, publicada en el periódico “El Nacional”, el lunes 13 de diciembre de 2004.
- Pérez Perdomo Rogelio. Venezuela 1958-1999: El derecho en una democracia renqueante, en Héctor Fix-Fierro, Lawrence M. Friedman y Rogelio Pérez Perdomo (editores), *Culturas Jurídicas Latinas de Europa y América en tiempos de globalización*, III-UNAM, México, 2003.
- Pérez Perdomo Rogelio. *Una evaluación de la reforma judicial en Venezuela*. Universidad Metropolitana, Caracas, 2006.
- Pérez Perdomo Rogelio. *Medio siglo de historia judicial en Venezuela (1952-2005)*. Revista Derecho y Democracia, Núm. 11, Universidad Metropolitana, 2007.
- Pérez Perdomo Rogelio. *Estado y justicia en tiempos de Gómez (Venezuela 1909-1935)*, Revista Politeia, Núm. 39, vol. 30. Instituto de Estudios Políticos, UCV, 2007.
- Przeworski Adam. Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia, en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, *Transiciones*

desde un gobierno autoritario: 3. Perspectivas comparadas, Paidós, Argentina, 1988.

Ríos Figueroa, Julio Antonio. “El surgimiento de un Poder Judicial efectivo en México: gobierno dividido y toma de decisiones en la Suprema Corte de Justicia, 1994-2002”, en Ensayos, *El poder Judicial en la transición y consolidación democrática de México*, IFE, México, 2004.

Ríos-Figueroa Julio. “Reseña a: Rebecca Bill Chávez. *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*. Stanford: Stanford University Press, 2004. pp. 288”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 47, Núm. 4, invierno, 2005.

Rodríguez Cordero Juan Carlos, Bruce M. Wilson y Roger Handberg. “A mayores previsiones... resultados imprevistos: reforma judicial en América Latina indicios sobre Costa Rica”, en *América Latina Hoy*, año/vol. 39, Universidad de Salamanca, España, abril de 2005.

Rodríguez Urraca José. El Poder Judicial en Venezuela, en José Ovalle Favela (coord.). *Administración de justicia en Iberoamérica*, IIJ-UNAM, México, 1993.

Rubio Luis. “Democratic Politics in Mexico: new complexities”, en Luis Rubio y Kaufman Purcell Susan. *Mexico under Fox*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. 2004.

Ruiz Morales Guillermo y Alberto Rocha Arrieta. La reforma al Poder Judicial de 1994, ¿un golpe de Estado?, en *el Cotidiano*, núm. 172, año 27, marzo-abril de 2012, pp. 18-31.

Sáenz Carbonell Jorge Francisco y Mauricio Masís Pinto. *Historia de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica*, Corte Suprema de Justicia, Editorama, Costa Rica, 2006.

Sánchez C. Fernando F. *Sistema electoral y partidos políticos: incentivos hacia el bipartidismo en Costa Rica*, Anuario de Estudios Centroamericanos, año/vol. 27, Núm. 001, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, 2001.

Sánchez C. Fernando F. Desalineamiento electoral en Costa Rica, en *Revista de Ciencias Sociales*, año/vol. IV, núm. 98, Costa Rica, 2002.

Sartori Giovanni y Leonardo Morlino (eds.). *La comparación en las ciencias sociales*, Alianza Universidad, Madrid, 1994.

Sartori Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, 2ª edición, Madrid, 2005.

Sathe S. P. “Democracy and Judicial Review”, en *Economic and Political Weekly*, Vol. 28, Núm. 17, abril 24 de 1993.

- Sayeg Helú Jorge. *El constitucionalismo social mexicano: La integración constitucional de México (1808-1988)*, 2ª edición, FCE, México, 1991.
- Shapiro Martin. “Juridicalization of Politics in the United States”, en *International Political Science Review*, Vol.15, Núm. 2, abril de 1994.
- Silva-Herzog Márquez Jesús. El fin de la siesta constitucional, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coord.), *Gobernar sin mayoría: México 1867-1997*, Taurus, México, 2002.
- Skaar Elin. “Un análisis de las reformas judiciales de Argentina, Chile y Uruguay”, en *América Latina Hoy*, año/vol. 34, Universidad de Salamanca, España, agosto de 2003.
- Skaar Elin. “Reseña a Pilar Domingo y Rachel Sieder, eds. *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*, London: Institute of Latin American Studies, 2001, pp. 176”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, Núm. 1, primavera, 2003.
- Soberanes Fernández José Luis. *El Poder Judicial Federal en el siglo XIX*, segunda edición, UNAM, México, 1992.
- Solomon H. Peter Jr. “The U. S. S. R. Supreme Court: History, Role, and Future Prospects”, en *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 38, Núm. 1, invierno, 1990.
- Solomon H. Peter Jr. “Judicial Power in Russia: Through the Prism of Administrative Justice”, en *Law & Society Review*, Vol. 38, Núm. 3, Septiembre, 2004.
- Solomon H. Peter Jr. *Courts and Judges in Authoritarian Regimes*, en *World Politics*, Vol. 60, Núm. 1, octubre 2007.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, SCJN, 2ª edición, México, 2004.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Historia de la SCJN*. Archivo electrónico consultado el 10 de febrero de 2012. Disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/documents/historiadelaSCJN.PDF>
- Tate G. Neal y Vallinder Torbjörn (eds.). *The Global Expansion of Judicial Power*, Nueva York, New York University Press, 1995.
- Tate C. Neal. “Courts and Crisis Regimes: A Theory Sketch with Asian Case Studies” en *Political Research Quarterly*, Vol. 46, Núm. 2, junio de 1993.

- Tate C. Neal y Haynie L. Stacia. "Authoritarianism and the Functions of Courts: A Time Series Analysis of the Philippine Supreme Court, 1961-1987", en *Law & Society Review*, Vol. 27, Núm. 4, 1993.
- Taylor M. Matthew. "*Beyond Judicial Reform: Courts as Political Actors in Latin America*", en *Latin American Research Review*, Vol. 41, Núm. 2, 2006.
- Tena Ramírez Felipe. *Leyes fundamentales de México (1808-1971)*, Porrúa, México, 1971.
- Tropel Michel. "El poder judicial y la democracia", en *Isonomía*, núm. 18, abril de 2003.
- Vargas Viancos Juan Enrique. "Las Cortes Supremas y la Reforma", en Pásara Luis. *Los actores de la justicia Latinoamericana*, Universidad de Salamanca, España, 2007.
- Wilson M. Bruce, Rodríguez Cordero Juan Carlos y Handberg Roger. "The Best Laid Schemes... Gang Aft A-Gley: Judicial Reform in Latin America: Evidence from Costa Rica", en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 36, Núm. 3, agosto, 2004.
- Wilson M. Bruce, Juan Carlos Rodríguez Cordero y Roger Handberg. "A mayores previsiones...resultados imprevistos: reforma judicial en América Latina- indicios sobre Costa Rica", en *América Latina Hoy*, año/vol. 39, Universidad de Salamanca, España, abril de 2005.
- Woods Patricia y Lisa Hilbink. "Comparative Sources of Judicial Empowerment", en *Political Research Quarterly*, Vol. 62, Núm. 4, Diciembre de 2009, Universidad de Utah.
- Zaffaroni Eugenio Raúl. "Dimensión política de un poder judicial democrático", en Carbonell *et. al.*, *Jueces y derecho*, segunda edición, Porrúa, México, 2008.
- Zúñiga U. Francisco. "Jurisdicción constitucional en la perspectiva actual: notas para una comparación en América Latina", en *Ius et Praxis*, año 4, núm. 2, Universidad de Talca, Chile, 1998.

Legislación y sentencias:

a. Chile

- Constitución Provisoria para el Estado de Chile del 23 de octubre de 1818.
- Constitución Política del Estado de Chile del 30 de Octubre de 1822.
- Constitución Política del Estado de Chile del 29 de diciembre de 1823.
- Constitución Política del Estado de Chile del 25 de mayo de 1833.
- Constitución Política del Estado de Chile del 18 de septiembre de 1925.
- Constitución Política del Estado de Chile de 1980.
- Constitución Federal de Venezuela del 21 de diciembre de 1811.
- Constitución del 30 de agosto de 1821 (Constitución de Cúcuta).
- Código de Procedimiento Civil de 1897.
- Ley N° 17.284 del 23 de enero de 1970,
- Ley N° 20.050, publicada en el Diario Oficial de 26 de agosto de 2005.
- Tribunal Constitucional. *Cuenta pública del Presidente del Tribunal Constitucional del año 2010*, Santiago, Chile, Marzo de 2011.
- Tribunal Constitucional. *Cuenta pública del Presidente del Tribunal Constitucional del año 2011*, Santiago, Chile, Marzo de 2012.

d. Costa Rica

- Constitución Española de Cádiz de 1812.
- Pacto Social Fundamental Interino de 1821.
- Constitución de la República Federal de Centroamérica de 22 de noviembre de 1824.
- Ley Fundamental del Estado de Costa Rica de 21 de enero de 1825.
- Constitución Política del Estado de Costa Rica del 9 de abril de 1844.
- Ley Orgánica de Tribunales de 1887.
- Constitución Política de Costa Rica del 8 de junio de 1917.
- Constitución Política de Costa Rica de 1949.
- Ley número 4349 del 11 de julio de 1969
- Ley número 7128 del 18 de agosto de 1989.
- Acuerdos de la Asamblea Legislativa números: 6422-10-11 (18-may-2010); Com.03-08-09 (24-mar-2009); 6403-09-10 (17-nov-2009); 6210-04-05 (19-oct-2004); 6444-10-11 (14-set-2010); 6264-05-06 (10-oct-2005); 6465-11-12 (27-jun-2011).; *Gaceta Oficial de Costa Rica de los siguientes números y fechas: 119 (21-jun-2010); 83 (30-abr-2009); 236 (4-dic-2009); 215 (3-nov-2004); 203 (20-oct-2010); 214 (7-nov-2005); 145 (28-jul-2011).*
- LEY N° 20.050 Art. 1°, N°54, D.O.26.08.2005

c. México

- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824.
- Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.
- Constitución Política de la República Mexicana de 1857.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 (texto original).
- Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.
- Diario de los debates de la cámara de diputados, Núm. 26, Legislatura LVI, Año I, Primer Periodo Ordinario, del 21 de diciembre de 1994.
- Informe Anual de Labores del Poder Judicial de la Federación 2011, publicado como suplemento de la revista *Compromiso* órgano informativo del Poder Judicial de la Federación.
- Gacetas del Senado de la República: número 25, del 25 de Noviembre de 2003; número 70, del 26 de octubre de 2004; número 58, del 26 de noviembre de 2009; y, número 29, del 11 de octubre de 2012.

d. Venezuela

- Constitución de la República de Venezuela del 16 de enero de 1961.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.
- Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.
- Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de Venezuela dictada el 19 de enero de 1999 con número de expediente 15169, Magistrado Ponente: Héctor Paradisi León.
- Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de Venezuela dictada el 19 de enero de 1999 con número de expediente 15395, Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche.
- Discurso apertura del año judicial 2011 pronunciado por la magistrada Luisa Estella Morales Iamuño presidenta del Tribunal Supremo de Justicia y de la Sala Constitucional.
- Discurso de apertura del año judicial 2013 pronunciado por la magistrada el Luisa Estella Morales presidenta del Tribunal Supremo de Justicia.
- Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela núm. 38.086, año CXXVII-mes V, del martes 14 de diciembre de 2004.
- Gaceta Oficial Núm. 39.522 del 01 de Octubre de 2010
- Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, núm. 37.584, año CXXVII, mes V, miércoles 4 de diciembre de 2002.
- Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela núm. 38.454, año CXXXIII-mes VIII, del jueves 8 de junio del 2006, p. 11.
- informe anual de la Defensoría del Pueblo del año 2006.

- Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial núm. 37.942 del 20 de mayo del 2004.
- Ley Orgánica del Poder Ciudadano
- Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, publicada en la Gaceta Oficial número 39592 del 12 Enero de 2011.
- Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2012, en la parte correspondiente al Tribunal Superior de Justicia. Gaceta Oficial Núm. 6.065, Extraordinario, año CXXXIX, mes III, lunes 19 de diciembre de 2011.
- Ley de Presupuestos del Sector Público, AÑO 1999 (Ley N° 19. 540, publicada en el Diario Oficial del 12 de diciembre de 1998).
- Ley de Presupuestos del Sector Público, AÑO 2000 (Ley N° 19. 651, publicada en el Diario Oficial del 29 de noviembre de 1999).
- Ley de Presupuestos del Sector Público, AÑO 2001 (Ley N° 19.702, publicada en el Diario Oficial del 01 de Diciembre de 2000).
- Ley de Presupuestos del Sector Público, AÑO 2002 (Ley N° 19.774, publicada en el Diario Oficial del 04 de Diciembre de 2001).
- Ley de Presupuestos del Sector Público, AÑO 2003 (Ley N° 19.842, publicada en el Diario Oficial del 07 de Diciembre de 2002).
- Ley de Presupuestos del Sector Público, AÑO 2004 (Ley N° 19.915, publicada en el Diario Oficial del 04 de Diciembre de 2003).
- Ley de Presupuestos del Sector Público, AÑO 2005 (Ley N° 19.986, publicada en el Diario Oficial del 07 de Diciembre de 2004).
- Ley de Presupuestos del Sector Público, AÑO 2006 (Ley N° 20.083, publicada en el Diario Oficial del 29 de Diciembre de 2005). 234
- Ley de Presupuestos del Sector Público, AÑO 2007 (Ley N° 20.141, publicada en el Diario Oficial del 14 de Diciembre de 2006).
- Ley de Presupuestos del Sector Público, AÑO 2008 (Ley N° 20.232, publicada en el Diario Oficial del 01 de Diciembre de 2007).
- Ley de Presupuestos del Sector Público, AÑO 2009 (Ley N° 20.314, publicada en el Diario Oficial del 12 de Diciembre de 2008).
- Ley de Presupuestos del Sector Público, AÑO 2010 (Ley N° 20.407, publicada en el Diario Oficial del 16 de Diciembre de 2009).
- Ley de Presupuestos del Sector Público, AÑO 2011 (Ley N° 20.481, publicada en el Diario Oficial del 18 de diciembre de 2010).
- Ley de Presupuestos del Sector Público, AÑO 2012 (Ley N° 20.557 publicada en el Diario Oficial del 15 de diciembre de 2011).

Páginas de internet

www.scjn.gob.mx
<http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/documents/historiadelaSCJN.PD>
www2.scjn.gob.mx/leyes/ProcsLegs.asp?nIdLey
www.ife.gob.mx
www.diputados.gob.mx/
www.bcn.cl
<http://www.bcn.cl/ecivica/histcons>
<http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/>
<http://www.tsj.gov.ve/sentencias/SPA/spa19011999-15169.html>
<http://www.tsj.gov.ve/sentencias/SPA/spa19011999-15395.html>
files.embedit.in/embeditin/files/3IIraTUuhw/1/file.pdf
nfghistoria.net/wp-content/uploads/2010/.../Historia-de-Venezuela.pd...
<http://www.hrw.org>
<http://www.youtube.com/watch?v=AZa3Slwgup0&feature=related>
<http://www.youtube.com/watch?v=rqRmFfrhDjA>
<http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/documentos/memorias-y-cuentas>
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>
<http://www.dipres.gob.cl/>
<http://www.emol.com/noticias/nacional/2002/04/08/82622/eleodoro-ortiz-elegido-nuevo-integrante-del-tribunal-constitucional.html>
<http://dof.gob.mx/>
www.senado.gob.mx/
<http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx>
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=3&fecha=2003/11/25/1>
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=3&fecha=2004/10/26/1>
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=3&fecha=2009/11/26/1>
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=3&lg=62&fecha=2012/10/11/1>
www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm
www.gaceta.go.cr/
<http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx>
http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/default.aspx
<http://www.youtube.com/watch?v=m8tbzOWCBNE>
www.sumate.org/.../NUEVA%20LEY%20DEL%20TSJ.%20MAGIS
<http://www.poder-judicial.go.cr/>
www.juridicas.unam.mx
<http://www.tsj.gov.ve/gaceta/diciembre/041202/041202-37584-02.html>
<http://www.tsj.gov.ve/gaceta/mayo/200504/200504-37942-11.html>
<http://www.tsj.gov.ve/gaceta/diciembre/141204/141204-38086-08.html>
<http://www.defensoria.gob.ve/dp/index.php/publicaciones/informes-anales/1402-informe-anual-2006;>
<http://www.tsj.gov.ve/gaceta/junio/080606/080606-38454-01.html>
[http://www.soitv.com/entrevista-reveladora-de-ex-magistrado-venezolano-luis-velasquez-alvaray/;](http://www.soitv.com/entrevista-reveladora-de-ex-magistrado-venezolano-luis-velasquez-alvaray/)
<http://revistaeconomicadevenezuela.blogspot.mx/2011/04/salario-nominal-en-venezuela-1999-2011.html>
<http://www.tsj.gov.ve/index.shtml>
<http://www.tsj.gov.ve/index.shtml>

SIGLAS

AD	Acción Democrática
AGN	Archivo General de la Nación
AJ	Acceso a la justicia
ANC	Asamblea Nacional Constituyente
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CC	Control Constitucional
CJF	Consejo de la Judicatura Federal
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONV	Partido Convergencia
COPEI	Partido Demócrata Cristiano
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
EF	Eficiencia
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
IIS	Instituto de Investigaciones Sociales
IJ	Independencia Judicial
LOSPP	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política
LOTSJ	Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia
MC	Movimiento Ciudadano
MFA	Movimiento de las Fuerzas Armadas
PAN	Partido Acción Nacional
PANAL	Partido Nueva Alianza
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PSUV	Partido Socialista Unido de Venezuela
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
SCJ	Suprema Corte de Justicia
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TSJ	Tribunal Supremo de Justicia
UAM-I	Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
URD	Unión Republicana Democrática

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Reformas judiciales y sistemas de control de constitucionalidad	38
Cuadro 2. Transformación del régimen político y de la jurisdicción constitucional	42
Cuadro 3. Años base para la medición formal y de facto	46
Cuadro 4. Funciones de la jurisdicción constitucional según el régimen político.....	54
Cuadro 5. Duración del cargo	59
Cuadro 6. Destitución.....	59
Cuadro 7. Procedimientos selección formal	60
Cuadro 8. Presupuesto (formal).....	61
Cuadro 9. Salario (formal)	61
Cuadro 10. Estabilidad en el cargo (de <i>facto</i>)	62
Cuadro 11. Procedimientos de selección (de <i>facto</i>)	63
Cuadro 12. Presupuesto (de <i>facto</i>)	63
Cuadro 13. Salario (de <i>facto</i>).....	64
Cuadro 14. Costo para acceder a la justicia	65
Cuadro 15. Asesoría y representación jurídica	65
Cuadro 16. Acceso a la justicia constitucional	66
Cuadro 17. División del trabajo	67
Cuadro 18. Plazos constitucionales.....	68
Cuadro 19. Duración real de los procesos.....	68
Cuadro 20. Rezago judicial	69
Cuadro 21. Facultades de revisión constitucional.....	70
Cuadro 22. Efectos de las sentencias	72
Cuadro 23. Medios de control de constitucionalidad	73
Cuadro 24. Revisión constitucional	73
Cuadro 25. Reformas al Poder Judicial Federal de 1917 a 1987	120
Cuadro 26. Reformas al Poder Judicial Federal de 1994 a 2006	123
Cuadro 27. Elementos democráticos de la jurisdicción constitucional (Formal).....	155
Cuadro 28. Categorías de régimen político y el poder de la jurisdicción constitucional	158
Cuadro 29. Chile: Resultados de la medición formal o estructural.....	159
Cuadro 30. Costa Rica: Resultados de la medición formal o estructural	162
Cuadro 31. México: Resultados de la medición formal o estructural.....	164
Cuadro 32. Venezuela: Resultados de la medición formal o estructural	166
Cuadro 33. Metodología para la medición de facto	169
Cuadro 34. Composición del Tribunal Constitucional de Chile	172
Cuadro 35. Variación anual del presupuesto asignado al Tribunal Constitucional de Chile.....	174
Cuadro 36. Actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional de Chile.....	176
Cuadro 37. CHILE: Resultados de la medición de facto.....	179
Cuadro 38. Comparativo de los resultados de la medición formal y de facto en Chile	179

Cuadro 39. Proceso de selección de los magistrados de la Sala Constitucional de Costa Rica.....	182
Cuadro 40. Composición de la Sala Constitucional de Costa Rica.....	184
Cuadro 41. Variación anual del presupuesto del Poder Judicial de Costa Rica	185
Cuadro 42. Remuneración mensual de los ministros de la Sala Constitucional de Costa Rica.....	187
Cuadro 43. Asuntos que atendió la Sala Constitucional de Costa Rica (2011-2012)	189
Cuadro 44. Promedio de duración en juicios constitucionales según el tipo de resolución	191
Cuadro 45. Rezago judicial en la Sala Constitucional de Costa Rica	192
Cuadro 46. Comparativo de los resultados de la medición formal y de facto en Costa Rica	195
Cuadro 47. Composición de la Suprema Corte de Justicia de México	201
Cuadro 48. Composición del Senado en los procesos de selección de ministros de la SCJN	203
Cuadro 49. Presupuesto asignado al Poder Judicial y a la Suprema Corte de México	206
Cuadro 50. Remuneración nominal anual bruta de los ministros de la SCJN	207
Cuadro 51. Asuntos ingresados a la Suprema Corte de México (01-12-2010 al 30-11-2011)	209
Cuadro 52. Duración real de los juicios constitucionales conocidos por la Suprema Corte	210
Cuadro 53. México: Resultados de la medición de facto	212
Cuadro 54. Comparativo de la medición formal y de facto en México.....	213
Cuadro 55. Composición de la Sala Constitucional de Venezuela	218
Cuadro 56. Presupuesto asignado al Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela.....	221
Cuadro 57. Asuntos que resolvió la Sala Constitucional de Venezuela en el 2011.....	224
Cuadro 58. Duración de los juicios del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela	225
Cuadro 59. Rezago judicial de la Sala Constitucional de Venezuela	226
Cuadro 60. Venezuela: Resultados de la medición de facto	227
Cuadro 61. Comparativo de los resultados de la medición formal y de facto en Venezuela	228
Cuadro 62. Comparativo del poder formal de la jurisdicción	231
Cuadro 63. Comparativo poder real de la jurisdicción constitucional (2010-2012)	233
Cuadro 64. Comparativo sobre la independencia judicial estructural (2012)	238
Cuadro 65. Comparativo sobre acceso a la justicia y eficiencia estructural (2012).....	239
Cuadro 66. Comparativo sobre control constitucional para el año 2012 (reglas formales)	240
Cuadro 67. Comparativo sobre independencia judicial y acceso a la justicia (de Facto)	242
Cuadro 68. Comparativo sobre control constitucional (de facto).....	243
Cuadro 69. Grado de institucionalización, relación entre poderes y papel de la jurisdicción	258

Índice de gráficos

Gráfico 1. Régimen político Chile	48
Gráfico 2. Régimen político Costa Rica.....	49
Gráfico 3. Régimen político México.....	49
Gráfico 4. Régimen político Venezuela	50
Gráfico 5. Resultados: poder de la jurisdicción y régimen político en Chile.....	179
Gráfico 6. Resultados : poder de la jurisdicción y régimen político en Costa Rica	196
Gráfico 7. Presupuesto del Poder Judicial y la Suprema Corte	206
Gráfico 8. Resultados: poder de la jurisdicción y régimen político en México.	214
Gráfico 9. Resultados: poder de la jurisdicción y régimen político en Venezuela.....	228
Gráfico 10. Comparativo del régimen político/poder estructural de la jurisdicción	231
Gráfico 11. Comparativo relación régimen político/poder real de la jurisdicción de <i>facto</i>	233
Gráfico 12. Comparativo de integrantes del órgano jurisdiccional y duración del cargo	236
Gráfico 13. Comparativo crecimiento presupuestal	243
Gráfico 14. Comparativo de acceso a la justicia constitucional.....	244
Gráfico 15. Comparativo rezago judicial	245

ANEXO 1 (ver documento adjunto)

ANEXO 2 (ver documento adjunto)