

**Acción de inconstitucionalidad,
garantía judicial del pluralismo político.
Una reflexión procesal desde la perspectiva
de la oposición o minorías políticas**

María Amparo Hernández Chong Cuy*

* Magistrada Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desde 2013, Secretaria de Estudio y Cuenta en la SCJN entre 1998-2013, @MaHdzChongCuy.

Sumario. 1. Planteamiento; 2. De la Constitucionalización del pluralismo a su "efecto útil"; 2.1. En la integración de la Cámara de Diputados; 2.2. En la integración de la Cámara de Senadores; 2.3. En las entidades federativas; 2.4. La función normativa de la introducción de nuevos sistemas electorales (o el "efecto útil" del pluralismo); 3. De la configuración del "Estatuto jurídico de la oposición" a la garantía judicial del pluralismo constitucionalizado; 3.1. La configuración paulatina de un disperso estatuto jurídico de la oposición; 3.2. La Acción de inconstitucionalidad a través del estatuto jurídico de la oposición; 3.3. Minorías políticas en defensa de la Constitución; 3.4. Minorías políticas en defensa de la regularidad de los procesos legislativos; 3.5. Garantía judicial del pluralismo constitucionalizado; Fuentes.

1. Planteamiento

La constitucionalización del pluralismo mexicano y la paulatina conformación de un robusto régimen constitucional regulatorio de las distintas visiones políticas del Estado, aglutinadas en forma de partidos políticos, permite ahora afirmar la existencia en nuestro régimen de lo que en derecho comparado se refiere como el "Estatuto Jurídico de la Oposición". Desde esta aproximación, vale la pena repensar las funciones que puede o debe cumplir la Acción de Inconstitucionalidad, particularmente desde la perspectiva de la oposición o minorías políticas, especialmente como garantía constitucional de la efectividad de dicho Estatuto. En lo sucesivo, una propuesta en torno a ello.

2. De la Constitucionalización del pluralismo a su "efecto útil"

Desde mediados del siglo XX la Constitución ha reconocido a México como un país plural, en el que conviven distintas ideologías políticas y distintas formas de pensar el Estado. Eran tiempos en que prevalecía una hegemonía política, dominada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que si bien coexistía con otros bajo un régimen que admitía —en teoría— la

pluralidad de partidos, en los hechos, tan solo dejaba poco espacio —prácticamente ninguno— a las otras opciones políticas.

Las tensiones políticas que atravesaba México alrededor de los sesenta llevaría a que la cúpula política reflexionara en torno a la posibilidad de dar o abrir espacios políticos a voces minoritarias; a voces que, precisamente por ser minoritarias, no llegarían por sí mismas, en ese momento, a obtener por votación mayoritaria un espacio en los órganos de gobierno. Y entonces se decidió, preservando el sistema presidencial, abrir espacios para esas voces en la Cámara de Diputados. Primero, en 1963, a través de los llamados "Diputados de Partido" y poco más adelante, en 1977, a través de la introducción de Diputados Plurinominales, electos bajo el sistema de representación proporcional. Esta inercia se replicó, como narraremos, en la década de los noventa, a través de la introducción de Senadores de "Primera Minoría" y más adelante de Senadores Plurinominales.

¿Por qué dar voz a las minorías y disidencias precisamente generándoles espacios en el Congreso? La pregunta no es difícil de responder, basta contextualizarlo en el *status quo* entonces prevaleciente en la política mexicana y en los conceptos generalizados de teoría política y constitucional de esa época.

Se trataba de una época en la que el presidencialismo era no sólo el sistema de gobierno por diseño constitucional, sino el único que políticamente tenía cabida. Este era un país saliendo de una revolución, de autoritarismos políticos fuertes y siempre a cargo de un solo partido: el PRI. Transitar a un sistema no presidencialista para dar voz y juego político a ideologías políticas no mayoritarias o, lo que es igual, a ideologías distintas a las de PRI, dado el poder que concentraba, era un escenario impensable.¹ Si tendría que abrirse algún espacio a las minorías, el lugar idóneo era el Congreso de la Unión, porque éste era, en la teoría política y constitucional, el órgano depositario de la representación política; y, además, abrir unos cuantos espacios en un órgano tan amplio y colegiado, no inquietaba políticamente a nadie. Mejor todavía, dar espacios y voz a opciones políticas que difícilmente podrían lograr entrar al Congreso a través de una elección por mayoría, despresurizaba la tensión que estas ejercían sobre el partido oficial.

¹ Cfr. CORDOVA VIANELLO, L., "La reforma electoral y el cambio político en México", en ZOVIATTO, D. y OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. (eds.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, IJ-UNAM-IDEA, México, 2008.

La Cámara de Diputados era *e/* lugar porque, nuevamente, en términos de la teoría política y constitucional imperante, esa Cámara era la depositaria de la representación popular; era el órgano representativo de todos los mexicanos, en contraposición a cómo era concebida la Cámara de Senadores, a la que se veía como depositaria de la representación de las entidades federativas.² La de Diputados era una Cámara numerosa, el Senado era una pequeña. En Diputados unas cuantas voces no podrían resultar problemáticas para el poder.

Sin embargo, pese a la concepción generalizada en torno a la diferenciada representación política que recaía en la Cámara de Diputados y la diversa que ostentaba la Cámara de Senadores, con el tiempo, en los noventas, la necesidad de abrir más y más espacios a esas otras voces fue creciendo. El Senado se incrementó en número para dar cabida también a voces minoritarias, rompiéndose su carácter representativo de las entidades componentes de la Federación.

Así las cosas, hoy en día, subsiste al lado de un sistema presidencial, un Congreso de la Unión integrado, en sus *dos* Cámaras, por representantes políticos de las mayorías y de las minorías, inmerso en un sistema político pluripartidista; de modo tal que muchas corrientes del espectro político prevaleciente tienen, desde hace ya algunos años, espacios de expresión y el muy importante derecho a votar en el seno de estos órganos políticos.

La forma en que el sistema constitucional llevó el pluralismo político a los órganos de representación política fue a través de la modificación a la integración de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, básicamente aumentando el número de legisladores y, concomitantemente, introduciendo un distinto sistema electoral para ese nuevo tramo de curules y escaños.

a. En la integración de la Cámara de Diputados

Como ha reseñado la SCJN (1999), desde el texto original de 1917, la Constitución determinaba la elección de 1 diputado por cada 100,000 habitantes o fracción que excediera de la mitad, estableciendo una representación popular mínima de dos diputados por estado. Se trataba de un sistema de mayoría con base poblacional, en tanto que el número de representantes dependía

² Cfr. FIX-ZAMUDIO, H., *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, IJ-UNAM-Porrúa, México, 2011 y tb. TENA RAMÍREZ, F., *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994.

de los conjuntos de cien mil habitantes que se pudieran formar; junto con la regla de un mínimo de representantes populares por Estado, que iba dirigida a los Estados poco poblados.

La introducción de minorías políticas en los órganos legislativos empezó con la reforma constitucional de **1963** con la introducción de la figura de los "Diputados de Partido". Se trató de un momento verdaderamente relevante en la historia constitucional y política pues, tradicionalmente, desde el constitucionalismo del Siglo XIX, los órganos legislativos sólo se habrían integrado por quienes ganaran elecciones por mayoría. Estos espacios fueron instrumentalizados a través de la introducción, a su vez, de un sistema de elección distinto al de mayoría. Conforme a éste se atribuía un número determinado de curules (5 diputaciones) a *todos* los partidos que hubieran obtenido un cierto porcentaje mínimo de la votación nacional (2.5%), aumentando sucesivamente un diputado más según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo. Sin embargo, este esquema resultó insuficiente para permitir de facto el ingreso significativo de otras voces a través de este tipo de diputaciones. Así, por reforma de **1972** se introdujo a este sistema una pequeña modificación, que consistió en reducir el mínimo fijado para la acreditación de diputados y aumentar el límite máximo fijado para ello.

Pocos años después, en **1977**, se vino una reforma constitucional de gran calado, conocida desde entonces como la "Reforma Política", cuya autoría se ha atribuido a Jesús Reyes Heróles, entonces Secretario de Gobernación.³ Para muchos, esta reforma fue el punto de partida de un verdadero procedimiento democratizador que habría de ir avanzado a distintos ritmos con el paso de los años; y es con motivo de ésta que se dijo que México entró en la llamada "tercera ola" democrática.⁴ A partir esta reforma, entre otras transformaciones relevantes, los Diputados de Partido fueron sustituidos por los Diputados Plurinominales porque el sistema electoral para la integración de la Cámara de Diputados pasó de ser un sistema de mayorías a un sistema electoral mixto, en el que confluían Diputados electos por mayoría relativa, bajo un criterio poblacional, como siempre había sido; con Diputados electos por Circunscripción Plurinominal, por listas, bajo el sistema de representación proporcional.

³ Cfr. CORDOVA VIANELLO, L., "La reforma electoral...", *op. cit.*, p. 657.

⁴ Cfr. OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. y ZOVATTO, D., "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada" en *Ibidem*, pp. 3-209.

La adopción de un sistema electoral mixto resulta de lo más relevante para los efectos de lo que en el presente documento queremos reflexionar pues fue a través de éste que el Poder Revisor trató de evitar la sobre representación a que llevaba un sistema de elección por mayoría y, a la vez, incorporar de manera más tangible a las minorías, sub o nulamente representadas hasta ese momento.

La introducción de un nuevo sistema electoral mixto tuvo, como es sabido que sucede,⁵ como objeto y efecto directo, una modificación significativa en la forma en que se integraba la Cámara de Diputados y llevaría, en el caso mexicano, a detonar una presencia visible de las minorías hasta ese entonces no incluidas en ese órgano deliberativo,⁶ destacadamente por la inclusión de un tramo de 100 Diputados electos por representación proporcional.

Esta dinámica de mayor inclusión de minorías no paró allí. Como ha reseñado Córdova Vianello,⁷ hubo otras reformas constitucionales que siguieron avanzando en ese derrotero. Destacadamente, la reforma electoral de 1986 en la que, entre otras cosas, se incrementó el número de Diputados Plurinominales a 200 y se afinaron algunos detalles del sistema de elecciones por representación proporcional que, con el paso de las sucesivas reformas electorales, siguieron modificándose.

No nos detendremos en los detalles de qué mutaciones fue presentando el sistema electoral de representación proporcional en Diputados, pues excedería nuestros propósitos; no obstante, sí es relevante señalar que la introducción de minorías en este órgano político fue paulatinamente creciendo.

Hay que señalar también que aun cuando inicialmente se introdujo con el sistema de elección por representación proporcional la llamada "cláusula de gobernabilidad", ésta fue suprimida en 1993.⁸ Dicha "cláusula" era, más bien, un candado constitucionalmente establecido que tenía por objeto permitir que el partido mayoritario tuviera control efectivo de la Cámara y así permitir a un definido interlocutor frente al Poder Ejecutivo; objeto que se lograba a través de

⁵ Cfr. NOHLEN, D., "Sistemas electorales" en *Diccionario electoral*, 2a. edición, CAPEL-IIDH-IIJ-UNAM-TEPJF-IFE, México, 2003.

⁶ Cfr. CORDOVA VIANELLO, L., "La reforma electoral...", *op. cit.*

⁷ *Idem.*

⁸ Salvo por lo que hace a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, donde fue suprimida todavía años después (DOF 9 agosto de 2012).

otorgar curules de representación proporcional al partido mayoritario y/o a través de límites al número de Diputados por asignar de entre las diputaciones de representación proporcional. En palabras muy sencillas de la SCJN,⁹ la llamada clausula de gobernabilidad consistía en otorgar al partido mayoritario que no había alcanzado el cincuenta y uno por ciento de la Cámara, los Diputados necesarios para asegurar tal mayoría. En el contexto político posterior a la elección presidencial de Salinas de Gortari, las fuerzas políticas de la oposición reclamaban más espacios de representación política, menos prerrogativas para el Partido de mayoría y esto llevaría a la supresión de este mecanismo.

Así, actualmente, de los 500 Diputados que integran la Cámara, 300 son electos por mayoría relativa, a través de Distritos uninominales; y 200 por listas plurinominales, correspondientes a circunscripciones geográficamente delimitadas; lo que equivale a una proporción 60/40.

b. En la integración de la Cámara de Senadores

Como anticipamos, la tendencia antes descrita no se limitaría a la Cámara de Diputados. La cada vez más fuerte voz de las minorías (que ya se dudaba si no eran mayorías) llevaría a que, en la reforma político-electoral de 1993, el Senado, que había permanecido prácticamente intocado en su diseño institucional, resintiera también esta dinámica política.

Así, en **1993**, el número de Senadores se amplió a 4 por cada Estado; estableciéndose que 3 se elegirían por mayoría y el cuarto escaño sería para quién quedase como "primera minoría". Esto es, integraría al Senado quien hubiese sido postulado como candidato por el partido político que hubiese quedado en segundo lugar.

El diseño anterior sería modificado pocos años después, con motivo de la reforma político electoral de **1996**, para que del total de 128 integrantes del Senado, 2 fuesen electos en cada

⁹ Vid. la tesis de jurisprudencia 73/2001, "CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD. EL SISTEMA ASÍ CONOCIDO, QUE ASEGURABA EN LOS CONGRESOS LEGISLATIVOS LA GOBERNABILIDAD UNILATERAL DEL PARTIDO POLÍTICO MAYORITARIO, FUE MODIFICADO DESDE 1993, AL CULMINAR UNA SERIE DE REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE TIENDEN A CONSOLIDAR EL SISTEMA DEMOCRÁTICO, ADOPTANDO EL SISTEMA DE GOBERNABILIDAD MULTILATERAL QUE, POR REGLA GENERAL, OBLIGA A BUSCAR EL CONSENSO DEL PARTIDO MAYORITARIO CON LOS MINORITARIOS (INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA DE LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 41, 52, 54 Y 116 CONSTITUCIONALES)."

entidad federativa por mayoría relativa (64 senadores en total), 1 para la primera minoría resultante de esa elección (32 senadores) y 32 bajo elección plurinominal nacional.

Así, a la fecha, tal Cámara se integra: la mitad por mayoría relativa y la otra mitad bajo reglas electorales afines a la representación proporcional, resultando así una proporción al interior de 50/50, más relevante incluso que el 60/40 que impera en la de Diputados.

c. En las entidades federativas

Al tiempo en que se modificaba la forma de integrar las Cámaras en el Congreso de la Unión, el Poder Revisor obligó a los Estados —aunque hasta varios años después, en 1987— a transitar hacia un sistema electoral mixto (mayoría relativa y representación proporcional). Primero, se introdujo en sus poderes legislativos la figura del Diputado de Partido (DOF 17/03/87) y luego la del Diputado Plurinominal (DOF 22/08/96). Esto se lograba en tanto que, de modo concomitante con las reformas que iba sufriendo la Cámara de Diputados y el sistema electoral de representación proporcional, se reformaba también el diverso artículo 116 constitucional, que establece el diseño básico de los gobiernos estatales. Con base en dichos mandatos, los Estados tuvieron que ir adecuando sus Constituciones y legislación para introducir la representación de minorías en las Legislaturas locales.

Lo mismo sucedió, bajo similar dinámica, en lo relativo a la integración de los Ayuntamientos. El artículo 115 constitucional, que establece y regula al municipio, se fue también modificando para que se reflejara el pluralismo político en el seno de dichos órganos colegiados (DOF 17/03/87).

Esta pluralidad de frentes con las que se abordó constitucionalmente la integración de minorías a los órganos representativos fue, como se puede ver, una aproximación prácticamente transversal en todo el orden jurídico mexicano. No obstante, vale precisar que en este trabajo, dado que nos aproximamos a estas temáticas a propósito de la Acción de Inconstitucionalidad, fijamos nuestra atención en el pluralismo reflejado en los órganos legislativos, tanto federal como estatales.

d. La función normativa de la introducción de nuevos sistemas electorales (o el "efecto útil" del pluralismo)

Modificar la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión, a través de la introducción de distintos y concomitantes sistemas electorales obedeció, causalmente, a los contextos políticos ya referidos sucintamente, en los que no es el caso por ahora detenernos más. Los porqués ya han quedado, así sea sucintamente, respondidos.

Ahora, en lo que creemos importante hacer un alto, pues la respuesta es crucial para la reflexión que aquí queremos proponer, es en responder *para qué* se instauran estos sistemas electorales y las variadas reglas de integración de los órganos de representación política a que nos hemos venido refiriendo.

Como se puede constatar de los documentos que integran el proceso legislativo de las mismas, las reformas constitucionales antes reseñadas tenían por objeto directo hacer de las Cámaras *un mejor reflejo del pluralismo político* imperante de momento a momento en México y *dar presencia, voz y voto* a todas ellas. Para esto se diseñan sistemas electorales mixtos y las formulas de representación proporcional; estas pues resultan instrumentales, y en mayor o menor grado determinantes, para que se de este deseado resultado.¹⁰

Desde 1999, ocasión en la que la SCJN empezó a incursionar en la temática de la representación proporcional, ha venido reiteradamente sosteniendo afirmaciones en este mismo tenor cuando interpreta la integración de la Cámara de Diputados de la Unión y se pronuncia en torno a la representación proporcional en las legislaturas estatales. Ha dicho que la conformación mixta (mayoría relativa/representación proporcional) de los órganos de representación política o, mejor dicho, que la introducción de elecciones por representación proporcional procura reflejar esas voces minoritarias que, por lógica, quedaban sub representadas o anuladas en un sistema de mayorías; que procura facilitar que los partidos políticos que tengan un mínimo de significación o representatividad ciudadana tengan acceso a tales Cámaras; que procura que las Cámaras reflejen de mejor manera el peso electoral real de las diferentes corrientes de opinión. La Corte ha reiterado que a través de este mecanismo electoral se configura un

¹⁰ Cfr. SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1996, y tb. NOHLEN, D., "Sistemas ...", *op. cit.*

canal que da voz y presencia a las corrientes ideológicas minoritarias con el destacado objetivo de que éstas se hagan presentes en la formación de la representación nacional y en la conformación de la voluntad política colectiva. Se trata del medio del que se valió el Poder Revisor para garantizar, en una forma más efectiva, el *derecho de participación de la minorías políticas*,¹¹ para hacer vigente el *pluralismo político* y así sentar bases para avanzar en la democratización del país.

La respuesta al *para qué*, como se ve, bien podría resumirse en que a través de la introducción de legisladores de minorías se entró en una dinámica democratizadora, impregnada de un importante reconocimiento a la *pluralidad* como un valor en sí mismo y característica de la democracia hacia la que se quería transitar.

Pero —y esto ya es nuestro— el pluralismo no se agota en repartir curules o escaños a voces disidentes o minoritarias y subirlas al presupuesto público. Eso parecería cooptar minorías, no incluirlas. El pluralismo, o lo que nos atreveríamos a referir como el "efecto útil" del pluralismo político representado en las Cámaras legislativas, conlleva un *deber de auténtica incorporación o de inclusión* de esas voces disidentes o diferentes con las de todos los demás.

El acceso a un curul o escaño que es reconocido constitucionalmente a las minorías, creemos, es o debe ser entendido como un auténtico derecho de participación en la deliberación política y en la toma de decisiones estatales, con voz y voto en el seno de los órganos de representación política; que no es lo mismo —y es importante distinguirlo— a que les asista algún derecho a que prevalezcan sus opiniones o preferencias o a vetar —con su disconformidad— las decisiones que quiere tomar la mayoría.

Creemos que, estrechamente vinculado con el binomio representación proporcional-pluralismo está el diverso pluralismo-deliberación y, eventualmente, el diverso deliberación-decisión. Visto así, lo más relevante para las minorías políticas en el curso de un proceso legis-

¹¹ En el contexto temático que aquí se aborda, al hablar de "minorías" hacemos referencia a grupos con ideologías políticas aglutinados bajo la forma de partidos políticos, distintos, en peso electoral, al del partido político en el poder. No utilizamos el término en la acepción que se le da en el derecho internacional de los derechos humanos (colectivos identificados en función de características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas). *Cfr. Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías*, de 1992; y *Derechos de las Minorías: normas internacionales y orientaciones para su aplicación*, ONU, Nueva York y Ginebra, 2010.

Cabe agregar que en algunas legislaciones locales, en la integración de las Cámaras de Diputados, ya se prevén Diputados electos para representar específicamente a mexicanos en el exterior o migrantes, como también a minorías indígenas; se trata de ejercicios novedosos en los que el derecho estatal constitucional ha venido presentando notas relevantes.

lativo —que es el típico quehacer de los órganos de representación política— es que *su derecho de participación sea real y respetado*; así sea que, al final, en las votaciones logren avanzar sus preferencias políticas. Y así, si lo importante pues es la efectividad real que pudiera desplegar su derecho de participación, el acento tendría que estar en cómo se lleva a cabo ese proceso, más que en qué posición resultan las minorías al momento de la votación.

Dada la forma de integración y composición del Congreso de la Unión y los órganos legislativos locales, así como el efecto directo que en ello tiene el que el sistema electoral sea mixto y la forma en que está regulado el tramo de la elección por representación proporcional, bien puede afirmarse que, en México, las leyes, cualquiera que sea la materia sobre la que versan, son —o más bien tendrían que ser— en realidad el resultado del trabajo y decisiones que se toman en órganos de representación política de conformación plural. Esto, en teoría, significaría que las leyes que se llegan a emitir por las Legislaturas, provienen de procesos deliberativos en los que participan una pluralidad de opiniones y/o corrientes políticas o ideologías partidistas; deliberaciones que, aunque al final se deciden o pueden decidirse —como sucede en las democracias— por votaciones mayoritarias, permitan a las minorías expresarse y no precisamente ante oídos sordos, sino realmente generando y siendo partícipes del debate político y público, ser partícipes de una auténtica deliberación política.

3. De la configuración del "Estatuto jurídico de la oposición" a la garantía judicial del pluralismo constitucionalizado

El recogimiento constitucional del pluralismo político en México empezó con las cambiantes formas de integración de las dos Cámaras del Congreso antes reseñadas; pero no se detuvo ahí. Si bien ese proceso ocurrió en un periodo de alrededor de 35 años (1963-1996), en el último tramo de ese periodo hubo otros cambios constitucionales —aunado a la nueva conformación del Poder Legislativo y los sistemas electorales antes apuntados— que vinieron a fortalecer de modo superlativo a las minorías políticas.

a. La configuración paulatina de un disperso estatuto jurídico de la oposición

En el curso de esos años, pero destacadamente a partir de los noventas, se fueron gestando en el sistema jurídico, otros cambios a favor de la oposición o las minorías políticas que han llevado

a Fix Zamudio¹² (a afirmar que hoy en día existe, si bien de modo disperso y no identificado como tal, un régimen constitucional que garantiza a la oposición política ciertos derechos) o, lo que en el derecho comparado se refiere como, un "estatuto jurídico de la oposición".¹³ Para Fix Zamudio este estatuto jurídico de la oposición tiene por objeto, "...reforzar el papel de la oposición, no sólo como una posibilidad de alternancia en el poder, sino como un sector que debe actuar de manera permanente en la toma de decisiones, conjuntamente con la mayoría."¹⁴

Siguiendo al maestro, entre las normas dispersas que integrarían este estatuto de derechos de la oposición están: (i) el sistema electoral mixto y las reglas de integración de las Cámaras; (ii) la participación de los partidos minoritarios en las comisiones legislativas (ambos referidos ya en páginas precedentes); (iii) las prerrogativas de los partidos políticos para acceder, en forma equitativa, a financiamiento público (régimen que iniciaría en 1977 y se sofisticaría con los años) y radio y televisión (que iniciaría en 2007); (iv) la existencia de registros electorales confiables; y, como instrumentos que fortalecen la situación jurídica y procesal de los partidos de oposición, (v) la Acción de Inconstitucionalidad y el Juicio de Revisión Constitucional (que tuvieron origen en 1995 y 1996).¹⁵

b. La Acción de inconstitucionalidad a través del estatuto jurídico de la oposición

El concepto de "Estatuto Jurídico de la Oposición" (en lo sucesivo EJO) nos ofrece una aproximación analítica diferente para apreciar la Acción de Inconstitucionalidad (en lo sucesivo AI) Desde esta perspectiva, desde la problemática de la oposición y/o minorías políticas a que alude este concepto, la introducción de la AI, vino a cumplir una pluralidad de funciones normativas en nuestro sistema jurídico.

¹² Vid. FIX-ZAMUDIO, H., *Estudio de la defensa ..., op. cit.*

¹³ Vid. además de la obra en cita, DE VERGOTTINI, G., *Derecho constitucional comparado*, traducción de Claudia Herrera, SEPS-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.

¹⁴ FIX-ZAMUDIO, H., *Estudio de la defensa ..., op. cit.*

¹⁵ Es importante precisar que estos dos mecanismos procesales (AI y Juicio de Revisión Constitucional) son conferidos por Fix-Zamudio cuando explica en qué consiste el Estatuto de la oposición; sin embargo, pareciera reticente a clasificarlos propiamente como tales, quizá, en razón de su previa clasificación de medios preventivos de control constitucional, (*ibidem*, pp. 10 y ss., entre los que incluyó al Estatuto de la oposición) y "garantías constitucionales", que tenderían a remediar violaciones constitucionales ya cometidas, entre las que después incluye la Acción de Inconstitucionalidad y el Juicio de Revisión Constitucional. Para nuestros efectos, consideramos, bien podemos prescindir de la dicotomía preventivo-remedial, para subsumir y englobar a todos estos elementos normativos como componentes del Estatuto jurídico (disperso) de la oposición.

Por un lado, fue el medio por el que, por vez primera, se introdujo un mecanismo de revisión judicial de leyes cuyos efectos pudieran ser totalmente invalidatorios (*erga omnes*, en oposición a los tradicionales efectos relativos de las sentencias de amparo contra leyes), al tratarse de un mecanismo de tipo abstracto (en oposición a concreto) en el que era innecesaria la producción de una afectación para que pudiera realizarse el control judicial de la ley. Se configuró como un control *ex post* (una vez que la ley entrara en vigor) aun cuando la posibilidad de impugnación fuera prácticamente de modo inmediato a su publicación, procurando así que si hubiese dudas sobre la validez de una ley, ésta fuera disipada con la mayor cercanía al momento de su emisión, antes de que se acumularan con el paso del tiempo más situaciones jurídicas creadas bajo su amparo.¹⁶

Estos aspectos fueron tan novedosos en el contexto mexicano, que prácticamente acapararon la atención social e incluso de la doctrina que con los años fue surgiendo en torno a la figura. Cuando se pensaba en la AI, ésta se veía, sobre todo, en oposición al juicio de amparo contra leyes y se veía en aquella lo que a éste le había faltado: la posibilidad de dictar sentencias invalidantes con efectos generales.

Pero había otro aspecto de la introducción de este mecanismo de control constitucional al que quizá en ese momento no se prestó tanta atención o cuya trascendencia no se vio entonces tan clara como ahora se ve, especialmente si lo vemos desde el prisma del concepto de EJO: nos referimos a que, a través de la AI, se dio, por primera vez, un garantía constitucional y judicial a las minorías políticas con presencia en los poderes legislativos (federal y locales) para poder acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en lo sucesivo SCJN), cuando consideraran que la producción legislativa no satisfacía las exigencias constitucionales, siempre que no fuera una ley electoral.

Con esto, se amplió, por así decirlo, el espectro de derechos que, en su dimensión colectiva, se reconocían a las minorías políticas al otorgárseles legitimación procesal para presentar, en su calidad de minorías parlamentarias, demandas directamente ante la SCJN, cuestionando la legislación emanada de los congresos de los que formaban parte.

¹⁶ Cfr. BRAGE CAMAZANO, J., *La acción de inconstitucionalidad*, UNAM, México, 1998.

Ciertamente, el texto constitucional no se refirió expresamente a "la oposición" ni a las "minorías políticas o partidistas", pues simplemente señaló como legitimados activamente para acudir ante la SCJN al "... 33% de los integrantes de .." el órgano legislativo emisor de la ley acusada; pero esto, *de facto*, se traducía en que fueran los Diputados o Senadores que no tenían mayoría en las Cámaras, o sea los Diputados o Senadores de partidos políticos de oposición o minoritarios, quiénes fueran los reales destinatarios y usuarios de tal mecanismo judicial.

En 1996, 2 años después de introducida la AI, y como parte de una más amplia y muy ambiciosa reforma electoral ocurrida en la posteridad de la elección presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León, la AI fue ampliada —al removerse la veda hasta entonces establecida— en torno a las leyes electorales. Más aún, la reforma no se quedó en sólo levantar esa veda por materia, de suyo sumamente importante, aspecto en el que se centraría la atención de la reforma; sino que además —y esto es algo que aquí queremos destacar- *estableció como sujetos legitimados para acudir ante la SCJN en AI, a los partidos políticos nacionales y a los locales*. Por primera vez en la historia constitucional, los partidos políticos tenían derecho por sí mismos para acceder a la SCJN y cuestionar la validez de leyes electorales que son, precisamente, la infraestructura normativa que les abre o cierra el espacio de su posible participación política. Esto no fue nada menor.

Ciertamente, la reforma en su literalidad facultó a *todos* los partidos políticos a acudir ante la SCJN y no específicamente a los "partidos políticos de oposición" o a los "partidos políticos minoritarios", pero *de facto* lo que hizo fue legitimar a los partidos que no están en el poder (a los de oposición o minoritarios) para acudir ante la SCJN en vía de AI (al igual que sucedió con la legitimación del 33%). Basta tener presente que el partido en el poder en el Congreso o el partido que logra sacar adelante un proyecto de ley, no es el que necesita impugnar la producción legislativa.

Esta legitimación resultó aún mas generosa que la de la reforma de 1994 respecto de las minorías parlamentarias. ¿Por qué? Porque para estos casos no era siquiera necesario que el Partido impugnante tuviera un peso electoral equivalente o similar al de un 33% de la integración de la Cámaras legislativas; bien podría ser un partido con una presencia muy mínima en las Cámaras, en cualesquiera de ellas, o con un peso electoral muy bajo, para que pudiera acudir ante la SCJN y lograr, si prosperara su acción, invalidar las leyes electorales aprobadas por las mayorías legislativas. Podría ser un partido con apenas el 2% (ahora 3%) de peso electoral

y aún así tener acceso directo a la SCJN en contra de la producción legislativa, así fuera acotado a la materia electoral.

Por esto, creemos, puede decirse que esta reforma constitucional vendría a empoderar nuevamente, desde otro ángulo, a las minorías políticas, ahora en forma de partidos políticos (prácticamente los partidos políticos de oposición o minoritarios), ampliando y fortaleciendo su "estatuto jurídico".

Esta reforma ha sido la que, en realidad, más ha impactado el quehacer de la SCJN en Al pues han sido los partidos políticos minoritarios quienes, superlativamente más que las minorías parlamentarias, han acudido a este mecanismo de control constitucional;¹⁷ y prácticamente más que cualesquier otro de los sujetos a quienes el artículo 105, fracción II, permite acudir a la SCJN en esta vía.¹⁸

c. Minorías políticas en defensa de la Constitución

La posibilidad de que las minorías políticas (parlamentarias o partidistas) puedan acudir ante la SCJN alegando la inconstitucionalidad (invalidez) de las leyes aprobadas por las mayorías legislativas, es, como hemos procurado dejar establecido, de suyo sumamente relevante, pues a través de esta vía pueden lograr invalidar leyes con las que no están de acuerdo.

Pero, para bien dimensionar la valía o relevancia de esta legitimación, es importante detenernos en reparar ¿qué pueden alegar en este tipo de juicios las minorías políticas para echar abajo una ley que consideran inválida?, ¿qué tipo de intereses pueden ir a defender judicialmente ante la SCJN? En las respuestas a esto radica el potencial del empoderamiento que se ha hecho o no con esta legitimación a las minorías.

En términos de lo que ha establecido la SCJN, en este tipo de juicios se pueden alegar como vicios de las leyes que se impugnen en Al: (i) que la norma impugnada violenta algún

¹⁷ Así se puede verificar en la consulta a @lex, en el portal de internet de la SCJN.

¹⁸ En términos de la fracción II, del artículo 105, puede también acudir a la SCJN la PGR; y a partir de 2006, también las comisiones nacional y estatal de derechos humanos. Recientemente (DOF 10/02/2014) se facultó también al Ejecutivo Federal, al Fiscal General de la República (que sustituirá a la PGR); así como a los organismos encargados de proteger el acceso a la información (DOF 7/2/2014).

precepto de la Constitución (parte dogmática y/o parte organizacional); (ii) que fue expedida por un órgano que no tendría competencia para legislar en tal materia (cuestión competencial); y, por interpretación pretoriana, se puede alegar también que la legislación esta viciada y, por ende, debe invalidarse en tanto (iii) es producto de un proceso legislativo irregular.¹⁹ Detengámonos un poco en ello.

En las primeras dos hipótesis, podríamos establecer que las minorías, parlamentarias o partidistas, actúan en defensa o para hacer efectivo un interés público o, un interés tuitivo de la colectividad, enarbolado en torno a la vigencia efectiva de la propia Constitución (y no propiamente un interés propio). Acuden a defender la Constitución por la Constitución misma, en tanto en ella encuentren asidero los derechos o bienes jurídicos que consideren comprometidos en la legislación que impugnan. De ahí precisamente el carácter de medio de control constitucional "*abstracto*", que no requiere más que de la publicación de la norma (sin necesidad de actos de aplicación o vigencia efectiva); de ahí que sea irrelevante si la norma afecta o no a la minoría que pide su invalidez.

Si visualizamos esta situación desde el EJO, la AI se configura —siguiendo las líneas trazadas por Fix Zamudio— como un mecanismo de garantía, de tipo judicial, a través del cual las minorías políticas presentes en los órganos representativos (cámaras legislativas) pueden acudir ante la SCJN para hacer valer la inconstitucionalidad de las leyes que hubiesen emitido los órganos a que pertenecen. Una especie de segunda oportunidad, en sede judicial, para hacerse escuchar, más solo en tanto su voz, su petición de fondo, busque y se empalme con la protección de un bien constitucionalmente relevante. Más aún, cuando se impugnan leyes electorales y, más particularmente aún, normas electorales relativas al financiamiento público, acceso a tiempo aire o acceso a la justicia electoral, la AI se erige también en una garantía de defensa del propio EJO constitucionalizado, pues, recuérdese, dichos aspectos forman parte de lo que hemos considerando —siguiendo al Maestro Fix— parte integrante del Estatuto. Esto es muy importante destacarlo.

¹⁹ Véanse las siguientes tesis de la SCJN: P./J. 35/2004, "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL." P./J. 73/2000, "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA SEA EN RELACIÓN CON SU PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA."

d. Minorías políticas en defensa de la regularidad de los procesos legislativos

En la última de las hipótesis, cuando se impugnan vicios de procedimiento legislativo, los impetrantes actúan en defensa de intereses, si bien también de orden constitucional —la regularidad constitucional del proceso legislativo mismo—, también lo hacen de algún modo en defensa de intereses en cierto sentido propios, porque actúan, según los términos que de petición en petición aduzcan, en defensa del derecho de participación que en los procesos legislativos, estiman, no fue observado.

Las violaciones de procedimiento legislativo que se han hecho valer en este tipo de juicios son de la más variada índole. Entre estos, ciertamente, la experiencia observada lleva a establecer que no todas las violaciones de procedimiento que se acusan pueden configurarse como una afectación a la propia minoría; por mencionar un ejemplo: se turnó para dictamen a una comisión equivocada. Pero otros tantos hechos acusados como vicios de procedimiento sí tienen como trasfondo una afectación o desconocimiento de la efectiva participación de la oposición o las minorías políticas en la toma de la decisión: valiendo como ejemplo, casos tan excesivos como calificar de "urgente" una propuesta de ley, para suprimir así el paso por comisiones (plurales de origen) y/o las fases deliberativas para pasar directamente a la votación (donde prevalece sin más la posición de la mayoría); o incluso, no permitir el ingreso al salón de sesiones a quiénes pueden complicar la votación.

Ante agravios como estos, se desvanece el carácter "abstracto" que caracteriza este vía procesal, para ceder paso a un instrumento con tintes "concretos", de agravio o afectación (o al menos se empalman visos de control concreto con visos de control abstracto). De hecho, ante situaciones así, se llegan a analizar pruebas en torno a hechos ocurridos en el curso del proceso, algo que en un control absolutamente abstracto de constitucionalidad no sería el caso.

Esta pérdida de "pureza" procesal, no nos parece importante; primero, porque la pureza del carácter abstracto difícilmente puede ser considerado como un valor en sí mismo; pero sobre todo, porque la posibilidad de someter a revisión judicial lo acontecido en un proceso legislativo, desde la perspectiva de las minorías políticas, tiene implicaciones o efectos tan relevantes desde la perspectiva del pluralismo constitucional, ante las cuales la pureza procesal poco tiene que decir, y antes bien, vale y debe ceder.

Hay elementos que, visibilizados, permiten mejor dimensionar la importancia, para nosotros superlativa, de que las minorías políticas puedan judicializar en esta vía violaciones al proceso legislativo. Veamos.

i) Las (inalteradas) reglas del proceso legislativo

Pese a las muchas mutaciones por las que ha pasado la conformación constitucional de los Congresos (federal y locales), las reglas que rigen los procedimientos legislativos son prácticamente, en general, las mismas que históricamente han sido.²⁰ En el caso del Congreso de la Unión, es la Constitución la que establece las distintas fases del proceso legislativo (artículo 72), mientras que en el caso de los congresos estatales, son las respectivas constituciones locales las que lo regulan; de modo prácticamente igual, *mutatis mutandi*, que lo establecido en la Constitución para el proceso legislativo del Congreso de la Unión.²¹

De hecho, el artículo 72 —a diferencia de casi todo el texto constitucional— sólo ha sufrido dos reformas desde la promulgación de la Constitución; no menores, pero que tampoco alteran la dinámica del proceso legislativo en el interior de las Cámaras. Véase: (i) la primera reforma fue en 1923 (DOF 24/11/1923) y consistió en negar expresamente al Ejecutivo Federal el derecho de veto (observaciones) cuando las Cámaras actuaran en funciones de cuerpo electoral (lo cual hoy en día ya no hacen), así como en los casos en que actuaran como jurados o conociendo (lo que hoy en día hacen a través de juicios políticos) o en la declaración de procedencia de enjuiciamiento a altos funcionarios por delitos oficiales (cuyo equivalente hoy en días vendría a ser el "desafuero" o "declaración de procedencia"); (ii) la otra reforma es sumamente reciente (DOF 17/08/2011), por la que se suprimió la posibilidad del "veto de bolsillo", al establecerse un plazo

²⁰ No se desconoce que en 2011 se introdujo la llamada "iniciativa preferente" conforme a la cual el Ejecutivo Federal puede propiciar la celeridad del proceso legislativo de sus iniciativas (reforma al artículo 71 constitucional, DOF 17/08/2011); ni que en la reforma política de 2012 (DOF 9/08/2012) fueron introducidas a nivel constitucional el derecho de iniciativa popular (o ciudadana), así como el diverso de consulta popular; procesos que, de alguna manera, confluyen en el quehacer legislativo. Sin embargo, de momento esto no lo estamos considerando al hacer estas afirmaciones porque tales mecanismos aun no entran en funcionamiento y además porque aún cuando así sea, dejan incólume el resto del procedimiento legislativo en sí pues se refieren más que nada a su punto de partida y no alteran el proceso deliberativo mismo.

²¹ Cabe agregar que no pasa inadvertido que en recientes años, en el ámbito local se han venido presentado algunas variaciones en los rubros de derecho de iniciativa de leyes (se da facultad de iniciativa a más órganos que los reconocidos para el proceso legislativo federal, p.e., universidades públicas) e incluso, en el Estado de Yucatán, se ha establecido un *impasse* en el proceso legislativo local a través de la introducción de la figura del "control previo" (revisión judicial de proyectos leyes); pero los casos son pocos y no alteran el *status quo* generalizado, de allí que insistamos en que el proceso legislativo sigue siendo prácticamente el mismo.

al Ejecutivo para que formule sus observaciones, transcurrido el cual, de no decir nada, la ley se considerará aprobada y pasará a publicarse.

El que ahora sea una constante la integración plural de los Congresos —porque es resultado de un mandato constitucional y no tan solo de la voluntad que de momento a momento tenga el electorado— y que el sistema de elección ya no sea exclusivamente el mayoritario, si bien ha llevado a nuevas formas de organización interna del trabajo de las Cámaras, no ha tenido ninguna repercusión en cómo formalmente está previsto el proceso legislativo.

¿En qué aspectos del trabajo interno se ha visto reflejada la pluralidad política presente en el Congreso? Primero, los legisladores representantes de minorías pueden presentar, como todo legislador, Iniciativas de ley o de decreto (artículo 71 constitucional y correlativos de los Estados). Por otra parte, tienen también la posibilidad de participar, como cualquier otro legislador, según la legislación interna vigente, en los órganos de gobierno internos del Congreso y/o las Cámaras y, en esa medida, participar, influir o incidir en la composición de la agenda legislativa de cada Legislatura o periodo legislativo; además de influir a través de las reglas formales por las cuales se decide la integración de las Comisiones Legislativas (órganos de trabajo internos) en la confección, derrotero y contenido de las leyes que están incluidas en esa agenda.

Las dinámicas de trabajo internas de las Cámaras y los Congresos han avanzado hacia mecanismos de trabajo en los cuales las minorías políticas participan no sólo en los debates plenarios, sino también en los debates y decisiones que se dan en los órganos de gobierno político cupulares y en las comisiones legislativas. En estos tramos, las minorías tienen, al menos formalmente, más espacio para ejercer sus derechos de participación política.

Sin embargo, el proceso legislativo formalmente ha permanecido prácticamente igual y, pasando al plano estrictamente decisorio (la votación), tampoco han cambiado sus requisitos: las leyes deben ser aprobadas por una mayoría simple o relativa (la generalidad) y las menos (excepcionalmente) deben ser aprobadas por mayorías calificadas, en la votación plenaria de cada Cámara o, en su caso, de la Legislatura local.²²

²² Lo anterior se dice sin desconocer que hay hipótesis previstas en el proceso legislativo ordinario en el que, si bien la ley o la materia no exige mayoría calificada, algún incidente en el proceso así lo obliga; como cuando el proyecto de ley es vetado por el ejecutivo o es devuelto a una de las Cámaras por la otra con observaciones.

El hecho de que, como generalidad, para emitir una ley basta que ésta sea aprobada por mayoría simple, *representa un riesgo sumamente importante en la relación entre mayorías y minorías políticas*; una concepción clásica de democracia permite que, quien tenga tal mayoría, pueda decidir por sí mismo, y hasta con total exclusión del 49 por ciento restante, qué es ley y qué no. Y esto no sólo al momento de someter a votación las propuestas de legislación, sino también al momento de procesarse la fase deliberativa de las decisiones a tomar.

Las reglas que materializan el proceso legislativo tienen como trasfondo el concepto de democracia como mayoría, tornan vulnerable el diverso concepto de democracia plural, que es sobre el que están construidas las reglas de integración de las Cámaras y los sistemas electorales mexicanos

ii) Composición partidista y peso electoral en los Congresos

La composición partidista y el peso electoral que en cada legislatura tienen los distintos partidos políticos que la integran influyen en diversos aspectos que ya hemos referido, como son la composición y rotación de órganos de gobierno y comisiones legislativas y de trabajo interno, e influye también —y esto es lo que es relevante para nuestra reflexión— en que puedan tomarse decisiones legislativas con la exclusión total o parcial de las minorías políticas.²³ En otras palabras, reunir la mayoría necesaria para sacar adelante un proyecto de ley —sea mayoría simple o absoluta—, con o sin la inclusión de distintas minorías y/o plurales corrientes, depende de la composición partidista que de momento a momento tengan las Cámaras.

Así, si ningún partido político tiene por sí mismo la mayoría simple, cualquier ley tendrá que ser producto del consenso entre por lo menos dos partidos políticos y se incentivará la búsqueda del consenso. En contrapartida, si un partido político tiene por sí mismo 2/3 partes de la Cámara, no será necesario que consense, ni siquiera que escuche a los otros partidos

²³ Es importante notar que en los últimos años la Constitución mexicana ha venido encomendado más y más funciones a los órganos de representación política, que ya poco tienen que ver con la función de legislar. Ahora, las Cámaras cumplen con funciones presupuestarias, de fiscalización, y tienen importantes facultades de nombramiento de funcionarios públicos y un poder de aprobación (que podría ser también de veto) de algunos nombramientos cuya propuesta proviene del Ejecutivo Federal (artículos 74 y 76 constitucionales), en torno a las cuales también predicaríamos la importancia de la inclusión de las minorías políticas en los procesos deliberativos que las preceden, pero dado el objeto de nuestro estudio, no estaremos haciendo referencia a estas sino centrándonos en la producción legislativa.

minoritarios, ni tendrá incentivos para hacerlo. Dentro de estos dos extremos, pueden encontrarse otros escenarios en los que se tendrá o no que consensar con el otro para poder sacar adelante la legislación.²⁴

Estos variantes y coyunturales escenarios podemos visualizarlos para efectos gráficos en dos extremos: (i) legislaturas en las que se pueden configurar como decisiones *excluyentes* (total o parcialmente) de las minorías; y (ii) legislaturas en las que las votaciones, al margen de lo que exija formalmente la ley, tienen que ser decisiones *incluyentes* de alguna o algunas minorías.

iii) Posibilidad e imposibilidad de la inclusión de las minorías

Conforme a lo antes dicho, formal y coyunturalmente, es posible ignorar o excluir a las minorías políticas. Pero hacerlo, en realidad, gráficamente dicho, tendría que considerarse como no posible. ¿Por qué?

La doctrina contemporánea sobre los procesos colegiados de toma de decisiones y sobre los procesos legislativos empieza a pronunciarse en el sentido de que el *ser incluido en el debate* es lo más importante para todos los que tiene derecho a participar en la toma de la decisión; más importante aún que el hecho de que al final sea su opinión la que prevalezca.²⁵ El solo hecho de participar activamente en ese proceso, de realmente ser tomado en cuenta, debatido y rebatido en ese proceso colegiado, brinda, aún a quienes no "ganan" la votación final, la sensación de ser parte en el colectivo y de no ser meramente una presencia decorativa o inútil.

Ignorar, excluir o no incluir minorías tiene un importante potencial poder de rompimiento político que puede llegar a generar brechas sociales difíciles de zanjar que, al final, perjudican

²⁴ Se ha demostrado que en México, aun cuando el Congreso no ha tenido mayorías claras desde hace ya un par de décadas, contrario a lo que podría esperarse, ha habido un significativo proceso de reformas constitucionales; *vid.* CASAR, M. A. y MARVAN, I. (eds.), *Reformar sin mayorías, la dinámica del cambio constitucional en México 1997-2012*, Taurus, 2014. El hecho de que haya un número significativo de reformas en este período, claramente demostrado en la obra referida, no riñe con lo que aquí venimos tratando de apuntalar en torno a la efectiva inclusión de las minorías en la toma de esas decisiones. Nuestro punto no es que las minorías impidan o permitan la toma de decisiones; nos centramos más bien en qué hace que la inclusión sea una inclusión auténtica y, como se verá más adelante, garantizable.

²⁵ *Cfr.* ESAISSON, P., GILLJAM, M. y PERSSON, M., "Wich decision making arrangements generate the strongest legitimacy beliefs? Evidence from randomised field experiment", *European Journal of Political Research*, 51, 2012, pp. 787-808; MAC COUN, R. J., "Voice, control, and belongin: The double edge sword of procedural fairness", *Annual Review of Law and social sciences*, 2005, pp. 171-201 y SUSSKIND, L. E. y CRUIKSHANK, J. L., *Breaking Robert's Rules*, Oxford University Press, New York, 2006.

al todo; es semilla de diferendos sobre la percepción social que sobre la igualdad y la importancia de todos en la toma de decisiones públicas van segmentando a la sociedad. Una colectividad que no se percibe como escuchada, como real partícipe en la toma de decisiones que le afectan, es el punto de partida de divisiones sociales en las que nadie gana y todos tienen mucho que perder. La problemática, en el fondo, invoca la esencia de aquella máxima de "*no taxation without representation*"; máxime que, si esa representación política ya se dio por normativa, y aun así, sólo fue en la forma y no en el fondo, el resultado es casi el mismo que si no se hubiese dado.

Partiendo de esta base es que afirmamos que la relación entre todas las fuerzas políticas idealmente tendría que ser de negociación e inclusión *constante*, porque, con acuerdos o desacuerdos, lo cierto es que, después de cada votación, mayorías y minorías seguirán conviviendo bajo un mismo espacio político y territorial.

Sacar adelante un proyecto de ley, con una magra mayoría legislativa (suponiendo que se tiene) que excluya a las voces minoritarias, podrá ser formal o jurídicamente siempre una posibilidad; pero, de *facto*, implicará un rompimiento con las minorías, que se percibirán excluidas (aún cuando se les haya dejado participar en el proceso deliberativo) si al final, ni lo que dijeron, ni lo que querían, es tomado en consideración o, por lo menos, respondido y rebatido. Y entonces, de nada o de poco habría servido su reconocimiento constitucional como voz disidente o contrastante; como voz políticamente representativa de algunos porque se rompen las relaciones que dan cuerpo al tejido político y su derecho a votar habría sido, en ciertos sentidos, en realidad diluido o desvanecido.

En este sentido, es importante que precisemos que cuando hablamos de buscar consensos y de ser incluyentes con las minorías al expedirse legislación, no queremos significar que mayoría y minorías estén totalmente de acuerdo con las leyes que se aprueban ni, mucho menos, que predicamos unanimidad necesaria (eso sería darle a las minorías un poder de veto prácticamente invalidante de la democracia misma); pero sí que todos, mayoría y minorías, tengan una *participación auténtica* —no de mera forma— en la mesa de negociaciones que dan rumbo y contenido al quehacer político legislativo.

Así, la inclusión puede tener distintas manifestaciones, como son, por ejemplificar: (a) inclusión en la toma de decisiones de qué temas o leyes integraran la agenda legislativa (sobre qué se va a discutir); (b) inclusión en la discusión de las propuestas o alternativas (qué se va a

discutir); y (c) inclusión en la toma de decisiones de en qué sentido se aprueban las leyes (cómo se va a decidir). Y puede darse el caso de que las minorías presten su consentimiento para la expedición de leyes que si bien no desean impulsar, tampoco les merecen una objeción ideológica importante y, en contrapartida, que se les permita avanzar en otra cosa que sí es relevante para sus intereses.

Esto significa que el **derecho de participación de las minorías en la producción legislativa, aun cuando puede tomar varias manifestaciones, en esencia, se hace tangible y efectivo cuando las minorías son tomadas en cuenta en el debate y la toma de decisiones políticas legislativas importantes.** Que la voz de las minorías sea escuchada —realmente escuchada— y respondida y que su voto sea contado; que aun cuando sus votos no sea en el mismo sentido que el de la mayoría, hayan sido partícipes del debate político, emisores y receptores de argumentos en la deliberación o, según fuere el caso, que sus legítimos intereses hayan sido de alguna manera atendidos en las negociaciones ("*trade-off*"),²⁶

e. Garantía judicial del pluralismo constitucionalizado

Al hacer referencia a lo anterior, a lo que queremos dirigirnos es a sostener que la democracia pluralista, configurada constitucionalmente como tal, debe traducirse en los hechos, para que surta su "efecto útil", en una *democracia deliberativa*, conforme a la cual la legitimidad democrática de lo decidido subyace, más que en la votación final con que las decisiones políticas colectivas se sacan adelante (aun cuándo puede ser sintomática de ello), *en la inclusión de fondo y forma con que se lleva a cabo el procedimiento deliberativo y de negociación que antecede la decisión.* La democracia plural pues, no se allana con el diverso concepto de democracia como voluntad de la mayoría que subyace en el diseño del proceso legislativo hasta hoy vigente, sino que requiere verlo y replantearlo, así sea jurisprudencialmente, en clave de democracia deliberativa, para poder así hacer patente el pluralismo constitucionalizado.

²⁶ Hoy en día, es claro que en el contenido de las agendas legislativas y de los proyectos de ley que se aprueban confluyen muchos intereses y muchas causas eficientes (CHAMBLISS, W. J. y ZATZ, M. S. (eds.) *Making law. The state, the law and structural contradictions*, Bloomington, Indiana, Indiana University Press, 1993). El Pacto por México es un claro ejemplo actual de ello. Si esto es así, no es imposible ni difícil encontrar fichas de cambio para que la negociación política entre mayoría y minorías puedan ofertarse y contra ofertarse compensaciones en aras de la inclusión de todos en las deliberaciones y en las votaciones legislativas que se quieran sacar adelante.

Por esto importa la inclusión de las minorías en el proceso legislativo, en el proceso deliberativo, de negociaciones y trabajo que antecede las votaciones legislativas. Por esto también, que las minorías políticas pueden hacer valer judicialmente la invalidez de leyes que estiman son el producto de procesos legislativos en los que les fueron desconocidos o ignorados sus derechos de participación, resulta de la mayor relevancia en tanto el medio —la AI—, se convierte en garantía judicial de tales derechos. Así, estos dejan de ser letra muerta o meras promesas o buenas intenciones constitucionales.

Desde esta perspectiva, la AI (mediante la cual se pueden hacer valer y analizar violaciones al proceso legislativo) funge, así sea de modo contingente, como un mecanismo de garantía de los derechos de participación de las minorías políticas en los procesos legislativos y, por tanto, favorece la dimensión deliberativa de la democracia, máxime si tales irregularidades pueden tener como consecuencia la invalidez de las normas de que se trate.

Digamos que, sumados al valor en sí mismo empoderante que les da tener la posibilidad de accionar (legitimación activa) en esta vía *ante la SCJN*, el máximo tribunal del país, en contra de los *Congresos*, esto resulta aún de mayor valía para la efectiva realización del pluralismo y como garantía o medio de tutela judicial del Estatuto Jurídico de la Oposición, cuando a través de esta vía también se pueden judicializar violaciones del procedimiento legislativo.

Al sostener lo anterior, no desconocemos que el alcance de tal protección habrá de depender del concepto de democracia que se tenga por la SCJN, la consecuente aproximación analítica con que se aborde el estudio de cada proceso legislativo, así como la relevancia constitucional —y no de mera legalidad— que puedan tener las incidencias del proceso legislativo que se acusen (porque en AI se ven vicios de constitucionalidad, no de mera legalidad); y tampoco soslayamos que este tipo de problemáticas no son las únicas que pueden afligir a las minorías políticas. Baste recordar que las minorías políticas tienen, como tales, otros derechos de participación en el seno de las Cámaras legislativas (como los referidos en páginas anteriores) y sería deseable que tales derechos tuvieran una alternativa de protección judicial, que ciertamente no está dentro del resorte de la AI, por estar esta circunscrita a la impugnación de *leyes*.

La protección judicial que puede brindar la SCJN a las minorías políticas a través de la AI se refiere a hechos que ocurran en el marco de un proceso legislativo, y con los apegues ya notados, pero estas acotaciones de ninguna manera restan mérito a lo antes dicho en torno a la protección judicial que en esta vía pueden encontrar; sobre todo, si se considera que, en términos generales, el derecho parlamentario se ha quedado al margen de la intervención de los tribunales.²⁷ He aquí un ingrediente más para mejor dimensionar la relevancia de que la AI está a su disposición y de que la SCJN haya interpretado que en esta vía puedan revisarse violaciones ocurridas en el curso de los procesos legislativos que, vale remarcar, creemos deben ser aproximados como procesos auténticamente deliberativos, porque así puede garantizarse judicialmente el pluralismo constitucional.

Fuentes

BRAGE CAMAZANO, J., *La acción de inconstitucionalidad*, UNAM, México, 1998.

CASAR, M. A. y MARVAN, I. (eds.), *Reformar sin mayorías, la dinámica del cambio constitucional en México 1997-2012*, Taurus, 2014.

CHAMBLISS, W. J. y ZATZ, M. S. (eds.), *Making law. The state, the law and structural contradictions*, Indiana University Press, Bloomington, Indiana, 1993.

CORDOVA VIANELLO, L., "La Reforma Electoral y el cambio político en México" en ZOVATTO, D. y OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. (eds.), *Reforma política y electoral en américa latina 1978-2007*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-IDEA (International institute for democracy and electoral assistance), México, 2008, pp. 653-703.

DE VERGOTTINI, G., *Derecho constitucional comparado*, Universidad Nacional Autónoma de México-Secretariado Europeo per le pubblicazioni scientifiche, Mexico, 2004.

²⁷ *Vid.* La tesis aislada de la Sala Superior XIV/2007 "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA REMOCIÓN DEL COORDINADOR DE UNA FRACCIÓN PARLAMENTARIA NO ES IMPUGNABLE (LEGISLACIÓN DE CAMPECHE).", la diversa de rango jurisprudencial 34/2013 "DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO."; así como la sentencia dictada en el juicio de clave SUP-JDC-228/2014, fallado el 5 de marzo de 2014.

- ESAISSON, P., GILLJAM, M. y PERSSON, M., "Which decision making arrangements generate the strongest legitimacy beliefs? Evidence from randomised field experiment". *European Journal of Political Research*, 51, 2012, pp. 787-808.
- FIX ZAMUDIO, H., *Estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano*, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2011.
- MAC COUN, R. J., "Voice, control, and belongin: The double edge sword of procedural fairness", *Annual Review of Law and social sciences*, 2005, pp. 171-201.
- NOHLEN, D., "Sistemas electorales", en *Diccionario Electoral*, Segunda edición, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CAPEL-Instituto de Investigacions Jurídicas de la UNAM-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral, México, 2003.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. y ZOVATTO, D., "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada" en ZOVATTO, D. y OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. (eds.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-IDEA (International institute for democracy and electoral assistance), México, 2008, pp. 3-209.
- SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- SUSSKIND, L. E. y CRUIKSHANK, J. L., *Breaking Robert's Rules*, Oxford University Press, New York, 2006.
- TENA RAMÍREZ, F., *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1994.