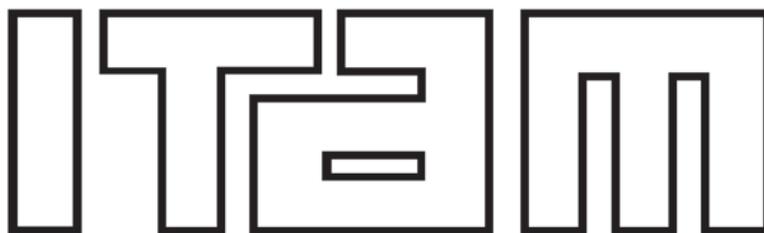


INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO



REFORMA JUDICIAL Y COMPETENCIA POLÍTICA EN
LOS ESTADOS DE MÉXICO: NOMBRAMIENTO,
REMOCIÓN Y DURACIÓN DE MAGISTRADOS, 1985-2010

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA

LUIS FERNANDO SOTO TAMAYO

ASESOR: DR. JULIO ANTONIO RÍOS FIGUEROA

MÉXICO, D.F.

2014

“Con fundamento en los artículos 21 y 27 de la Ley Federal del Derecho de Autor y como titular de los derechos moral y patrimonial de la obra titulada **“REFORMA JUDICIAL Y COMPETENCIA POLÍTICA EN LOS ESTADOS DE MÉXICO: NOMBRAMIENTO, REMOCIÓN Y DURACIÓN DE MAGISTRADOS, 1985-2010”**, otorgo de manera gratuita y permanente al Instituto Tecnológico Autónomo de México y a la Biblioteca Raúl Baillères Jr., autorización para que fijen la obra en cualquier medio, incluido el electrónico, y la divulguen entre sus usuarios, profesores, estudiantes o terceras personas, sin que pueda percibir por tal divulgación una contraprestación”.

LUIS FERNANDO SOTO TAMAYO

FECHA

FIRMA

A mis padres, Araceli y Rafael, a los que debo todo. Quienes su amor, confianza y esfuerzo me han entregado sin condiciones.

A Marcela, Rafael y Héctor, pilares fundamentales en mi vida. Gracias por su ejemplo y compañía en todo momento.

Al colega Lujambio, por compartir y transmitir la pasión por la ciencia política.

A mis profesores del ITAM. En cada uno ellos encuentro un recuerdo y una enseñanza invaluable.

A Julio Ríos, excelente académico y mejor ser humano. Le agradezco profundamente la oportunidad de trabajar juntos, su confianza y paciencia y, sobre todo, su amistad.

A mis amigos, quienes fueron la más valiosa compañía en los buenos y malos momentos. Gracias a todos y cada uno de ustedes por hacer de esta etapa algo extraordinario.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO I. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL.....	8
I.1 DIMENSIONES DE INDEPENDENCIA JUDICIAL.....	9
<i>I.1.i Independencia de jure</i>	<i>10</i>
<i>I.1.ii Independencia de facto</i>	<i>11</i>
I.2 LA COMPETENCIA ELECTORAL Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN.....	13
I.3 MECANISMOS CAUSALES DE LA COMPETENCIA ELECTORAL.....	18
<i>I.3.i Lógica del seguro.....</i>	<i>18</i>
<i>I.3.ii. Lógica de fragmentación del poder.....</i>	<i>21</i>
I.4.- HIPÓTESIS ALTERNATIVAS.....	23
<i>I.4.i.- Ideología.....</i>	<i>23</i>
<i>I.4.ii.- Difusión.....</i>	<i>24</i>
<i>I.4.iii.- Participación ciudadana.....</i>	<i>26</i>
CAPITULO II. EL FEDERALISMO Y LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES	28
II.1. PROBLEMÁTICA.....	28
II.2. PANORAMA GENERAL DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN LOS ESTADOS	32
II.3. LA REFORMA JUDICIAL EN LOS ESTADOS DE MÉXICO	38
II.3.I AUTONOMÍA JURISDICCIONAL Y PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL.....	38
<i>Revisión constitucional.....</i>	<i>43</i>
<i>Consejos de la Judicatura</i>	<i>45</i>
<i>Tribunales especializados.....</i>	<i>47</i>
II.3.II INDEPENDENCIA <i>DE JURE</i> DE LOS MAGISTRADOS.....	49
<i>II.3.iii.1- Modelos constitucionales de Nombramiento y Remoción de Magistrados....</i>	<i>50</i>
<i>Nombramiento</i>	<i>50</i>
<i>Remoción.....</i>	<i>58</i>
<i>Duración</i>	<i>63</i>
II.3.III OPERACIONALIZACIÓN DE LA INDEPENDENCIA <i>DE JURE</i>	65

CAPITULO III. EVIDENCIA EMPÍRICA.....	71
III.1 HIPÓTESIS Y MECANISMOS CAUSALES	71
<i>III.1.i El dilema de la reforma judicial.....</i>	<i>71</i>
<i>III.1.ii Competencia electoral.....</i>	<i>73</i>
<i>III.1.ii.1 Lógica del seguro.....</i>	<i>73</i>
<i>III.1.ii.2 Lógica de fragmentación.....</i>	<i>74</i>
III.2. DATOS Y METODOLOGÍA	75
<i>III.2.i. Datos</i>	<i>75</i>
<i>III.2.ii. Modelo.....</i>	<i>79</i>
III.3. RESULTADOS Y HALLAZGOS.....	80
CONCLUSIONES	89
BIBLIOGRAFIA.....	91
ANEXOS.....	94

INTRODUCCIÓN

Este trabajo estudia a nivel sub-nacional las estructuras institucionales de los poderes judiciales de México. El objetivo es establecer una relación entre la competencia política y el fortalecimiento de instituciones mediante la reforma judicial. Asimismo, se revisa el rol de la ideología como explicación alternativa al fortalecimiento de instituciones.

Se parte del dilema que mientras a nivel federal se han hecho importantes reformas que han otorgado autonomía e independencia al Poder Judicial federal, a nivel estatal, en vez de observarse una convergencia o alineación a los cambios en la Constitución federal, existe mucha variación en cuanto a la composición del Poder Judicial de las constituciones estatales. Lo anterior lleva a plantear las siguientes preguntas de investigación: ¿Qué factores producen dicha variación? ¿Bajo qué contexto político son susceptibles los cambios que favorecen la autonomía del Poder Judicial a nivel estatal? ¿Qué incentiva a los actores políticos a desconcentrar su poder?

Se plantea la hipótesis de que los distintos niveles de competencia política producen instituciones judiciales diferentes. Esto es, a mayor competencia política, habrá más condiciones que favorecen los cambios que conceden mayor autonomía al Poder Judicial.

Se encuentra que la competencia electoral, medida directa o indirectamente, tiene un efecto positivo y significativo en la elaboración de reformas que favorecen al Poder Judicial. Se observa que las reformas que fortalecen la autonomía de las principales instituciones judiciales (nombramiento, remoción y duración de Magistrados) se producen cuando las legislaturas locales son más plurales y cuando existe una fragmentación de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por otra parte, se encuentra que la “ideología”, como explicación alternativa a este fenómeno, tiene un efecto significativo en fortalecimiento de instituciones judiciales. No obstante, el uso y operacionalización de esta variable debe estar contextualizado a cada caso en particular, ya que la toma de decisiones basadas en compromisos ideológicos en democracias como la mexicana puede variar de estado a

estado, donde hay casos de predominancia histórica de un solo partido y en donde los partidos de oposición se coaligan con fines meramente electorales, y no ideológicos, para vencer al partido dominante.

El **primer** capítulo presenta una discusión teórica sobre el concepto de independencia judicial con el fin de clarificarlo y ubicar sus dimensiones. Se hace un recuento de la relación entre competencia electoral y el fortalecimiento de instituciones que plantea la literatura existente. Posteriormente se presentan los diferentes mecanismos causales que subyacen entorno a la lógica de la competencia electoral y su relación con la independencia judicial. Finalmente, se presentan algunas hipótesis alternativas que explican el fortalecimiento de instituciones judiciales.

El **segundo** capítulo presenta una perspectiva temporal de las reformas constitucionales, diferenciándolas de las reformas en materia judicial. Se plantea la problemática que surge de un sistema federal que estuvo a la sombra de un régimen centralista que lo precedió, y se cuestiona si en verdad los cambios al Poder Judicial local han contribuido a generar condiciones democráticas de rendición de cuentas y equilibrio de poderes dentro de las entidades federativas.

Asimismo, se profundiza en el contenido de las reformas constitucionales realizadas al Poder Judicial, se hace una distinción entre cambios a la autonomía de las cortes y cambios a la independencia de los Magistrados. Explica a detalle la relación entre el nombramiento, remoción y duración de Magistrados, y su rol en el sistema de frenos y contrapesos efectivos de una democracia. Finalmente se propone un índice para medir la independencia judicial.

El **tercer** capítulo presenta el dilema y las hipótesis de la reforma judicial en los estados. Propone variables y un método estadístico para evaluar las hipótesis. Finalmente, presenta la evidencia empírica de la observación de los datos.

CAPITULO I. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

En las últimas décadas se produjo un auge en América Latina por el estudio del Poder Judicial, que centró su análisis en las principales características constitucionales de las instituciones judiciales. Los académicos comparten la visión de que los jueces y las cortes se han convertido en actores relevantes para el correcto funcionamiento del sistema político en las democracias contemporáneas (Taylor 2006). Como producto de este empuje, surgieron diversas teorías relacionadas al papel que juegan las instituciones judiciales en el equilibrio de poderes de las incipientes democracias en la región: las explicaciones al fenómeno del comportamiento judicial son abordadas desde distintos enfoques como el institucional, de economía política, de capital social, y estructural (Beer 2006). El principal planteamiento de dichas teorías busca dar respuesta a preguntas como ¿Qué empuja a las bancadas electas del gobierno a distribuir su poder? ¿Por qué dar fuerza a un órgano de gobierno que se encarga de regular y arbitrar los demás órganos? ¿Qué motiva a los actores políticos a reformar la constitución para generar condiciones que faciliten a los jueces decidir de manera imparcial? Este capítulo se centra en el estudio de las explicaciones derivadas del enfoque institucional.

A pesar de que dentro del análisis comparado de política judicial existe cierto consenso sobre los factores que influyen en el fortalecimiento de las instituciones judiciales, tal como la competencia electoral o la ideología política, aún no existe un consenso en cuanto a la definición del significado de la “independencia judicial” y, por ende, hay múltiples mediciones de este concepto, dejando poca claridad al relacionar las diversas formas de medir competencia electoral y el fortalecimiento de las instituciones judiciales.

El objetivo de este capítulo es mostrar los distintos argumentos y debates que hay en la literatura sobre el fortalecimiento del Poder Judicial; presentar una discusión teórica donde se ubiquen y clarifiquen las dimensiones del concepto de independencia judicial dentro de la literatura de política judicial; y hacer un recuento de la relación entre competencia electoral y el fortalecimiento de

instituciones que plantea la literatura existente. Posteriormente, se presentan y discuten los diferentes mecanismos causales que subyacen entorno a la lógica de la competencia electoral y su relación con la independencia judicial. Finalmente, se bosquejan unas explicaciones alternativas a la competencia electoral que favorecen la independencia judicial.

I.1 Dimensiones de independencia judicial

El estudio de las cortes como instituciones y la forma de cómo se involucran en el ámbito político corresponde a una rama en la literatura llamada “política judicial”. Este tipo de literatura tiene por objeto examinar la estructura institucional de las cortes, explorar cómo los jueces toman decisiones en asuntos políticos y analizar cómo las cortes distribuyen el poder político afectando las políticas públicas (Kapiszewski y Taylor 2008).

Al abordar el estudio de las relaciones entre las cortes y la política surge como cuestión de interés determinar el grado en que las cortes actúan bajo presiones de otros actores políticos; o bien, el grado de independencia y autonomía que tienen los jueces y las cortes para tomar decisiones en contra de los poderes electos del Estado (Ejecutivo y Legislativo). Sin embargo, es difícil encontrar una definición de independencia judicial que sea ampliamente aceptada en la literatura puesto que los académicos no se han puesto de acuerdo en cuanto a la forma de definir y medir este concepto (Helmke 2002). Además, con frecuencia se reconocen definiciones que compiten o reconcilian sus conceptualizaciones con otras definiciones previas dando como resultado conceptos inconsistentes (Kapiszewski y Taylor 2008).

Con el fin de entender algunos términos clave del extenso concepto de independencia judicial, Ríos-Figueroa (2006) y Ríos-Figueroa y Staton (2011) comienzan por hacer una distinción entre la independencia *de jure* y la independencia *de facto*, o bien, independencia establecida en la constitución e independencia en la práctica. Esta distinción, además de capturar la pluralidad de

definiciones que enuncia la literatura, permite ubicar el uso del concepto de independencia judicial en dos dimensiones de acuerdo a su alcance.

1.1.i Independencia de jure

La independencia formal o *de jure* se refiere a las reglas contenidas en las provisiones constitucionales diseñadas para proteger a los jueces de las presiones políticas (externas e internas). De acuerdo a Concha y Caballero (2002), la independencia judicial, en su aspecto externo, implica la no subordinación del Poder Judicial y sus instituciones a cualquier otro de los Poderes constituidos; mientras que en su aspecto interno, se traduce en la autonomía del juzgador, para que, independiente de su rango o posición en la jerarquía institucional, goce de protección y de una relativa insularidad por la propia naturaleza de su labor.¹

La independencia *de jure* busca identificar estos factores institucionales fundamentales en la organización del Poder Judicial y los controles o incentivos que tienen otros actores políticos para castigar o premiar a los miembros del Poder Judicial. Por ejemplo, los factores institucionales que dan independencia externa al Poder Judicial son los mecanismos de nombramiento y remoción de los jueces; aquí se definen las reglas que establecen qué actores participan y la facilidad con la que pueden ser nombrados o removidos: entre más fácil sea nombrar o remover a un juez, más difícil será que un juez tome decisiones en contra de los actores que participan en estos procesos. Los factores institucionales que dan independencia interna al Poder Judicial son el tamaño de las cortes (e.g. el número de jueces), la duración en el cargo y el salario de los jueces: si las reglas establecen un periodo fijo de duración en el cargo de un juez, y este periodo es mayor al periodo de los actores que lo nominaron, entonces se cuenta con autonomía para tomar decisiones independientes a sus nominadores; asimismo, si el salario está protegido en la reglas, difícilmente puede ser manipulado con amenazas de reducción de su ingreso o sobornos para tomar decisiones en contra de sus

¹ Concha y Caballero (2002) proporcionan definiciones detalladas para entender la justicia en términos de independencia, eficiencia y accesibilidad. Identifican los aspectos que se deben de tomar en cuenta en las reformas judiciales para que puedan llegar a tener un papel más activo y dinámico dentro del cambio social.

intereses; por otro lado, si las reglas establecen un número fijo de jueces que componen una corte, más difícil es para los actores políticos aumentar el número de jueces afines en la corte para alcanzar mayoría en las decisiones que los favorecen. En este sentido, se entiende por “fortalecimiento del Poder Judicial” cuando se dota de autonomía para tomar decisiones, a una corte o a un juez, a través de un cambio a cualquiera de los factores institucionales arriba mencionados.

La independencia *de Jure* puede capturar sistemáticamente las características de los factores institucionales arriba mencionados contestando a preguntas como ¿las reglas establecen si el Poder Judicial tiene la capacidad de definir la localización, jurisdicción, tamaño y número de cortes? ¿Qué actores políticos determinan el proceso de nombramiento, duración en el cargo y salario de jueces? Para comparar el grado de independencia entre distintos sistemas constitucionales, se puede crear un índice que capture los distintos escenarios de independencia del Poder Judicial. Al utilizar un índice como medida de independencia judicial se debe cuidar que este refleje una adecuada conceptualización de las características institucionales y, a su vez, establezca una relación entre los incentivos contenidos en las reglas y el comportamiento que producen (Ríos-Figueroa y Staton 2011).

1.1.ii Independencia de facto

En cambio, la independencia en la práctica o *de facto* se vincula directamente con el comportamiento de los jueces. Se dice que un juez es independiente cuando individualmente es capaz de tomar decisiones que reflejan sus preferencias sin estar sujeto a presiones indebidas impuestas por otros actores, y cuando logra que dichas decisiones se cumplan conforme lo establecido en la ley. Por ejemplo, para ver el comportamiento independiente de los jueces, Helmke (2002) clasifica las resoluciones judiciales, separando aquéllas que son de relevancia, que fueron propuestas por el Ejecutivo y que el fallo fue en contra del gobierno. La forma más simple de medirla es evaluando la frecuencia de las resoluciones que toman los jueces en contra del gobierno cuando este incurre en un acto que viola la constitución (ver Helmke 2002; Iaryczower, et. al.

2002). Es decir, no consiste en el estudio de las reglas sino en el comportamiento independiente en sí. Este tipo de medida es utilizada cuando se pretende evaluar los efectos que produce la independencia judicial en los resultados de las políticas públicas.²

Se hace énfasis en la distinción entre estas dimensiones ya que la mayoría de los estudios utiliza la independencia judicial de manera indiferente, cuando en realidad hay diferencias importantes. Por ejemplo, la diferencia entre independencia *de jure* y *de facto* puede ser abismal en algunos casos, es decir, las provisiones institucionales difícilmente reflejan de forma directa lo que sucede en la realidad política. Un adecuado estudio de independencia judicial debe de hacer el esfuerzo por determinar bajo qué contexto político las reglas generan incentivos para producir un comportamiento independiente (ver Ríos-Figueroa 2006 y Iaryczower, et. al 2002), o bien, determinar bajo qué contexto político se induce el comportamiento estratégico de los jueces para actuar de forma independiente ante escenarios de subordinación institucional (Helmke 2005).

Para tener un diagnóstico completo sobre independencia judicial, no basta simplemente con determinar si existen reglas que protejan a los jueces o si los jueces actúan conforme sus preferencias. De acuerdo a Ríos-Figueroa y Staton (2011) es necesario hacer una diferenciación adicional entre el grado de *autonomía* y el nivel de *influencia* que tienen los jueces y las cortes. La primera para realizar funciones libre de presiones y la segunda para hacer cumplir sus decisiones.

Melton y Ginsburg (2013) preguntan bajo qué condiciones hay una relación positiva entre la independencia judicial *de jure* y la independencia *de facto*. Argumentan que la independencia judicial es mejorada en la práctica cuando ambos, los procesos de selección y remoción de jueces garantizan que los jueces sean independientes de otros actores políticos. Es decir, es más probable que el texto corresponda a la práctica política cuando se designe a varios organismos a participar en el nombramiento, ascenso o procesos de remoción de los jueces, ya que cada organismo implicado

² Ríos-Figueroa y Staton 2011 evalúan el adecuado uso de las medidas de independencia judicial y su relación entre ellas.

en el proceso tiene un incentivo para proteger a sus competencias constitucionalmente asignadas (Melton y Ginsburg 2013).

Esto implica que para que la independencia *de jure* sea efectiva en la práctica, distintos aspectos *de jure* deben estar presentes conjuntamente: nombramiento y remoción. Esto es, en vez de considerar que cada elemento *de jure* contribuya de igual forma a la independencia *de facto*, Melton y Ginsburg (2013) consideran que la combinación de varios aspectos *de jure* deben combinarse para garantizar la protección de los jueces. En este sentido, para medir la independencia *de jure* lo más cercanamente a la práctica, se necesitaría utilizar un índice que conjugue los diferentes aspectos que establece la constitución para proteger a los jueces.

Este trabajo se enfoca únicamente en el estudio de la independencia *de jure* dado que es un campo que hasta ahora no ha abordado la literatura sobre política judicial en México y, por ende, puede servir como un punto de partida para futuros estudios sobre independencia judicial a nivel subnacional y su cercanía con la práctica.

I.2 La competencia electoral y la institucionalización

Trabajos recientes enfocados al estudio de cambio institucional han encontrado en la competencia electoral un mecanismo que dota a los actores políticos de incentivos para diseñar mejores instituciones. Beer (2001) desarrolla de forma sencilla esta idea en tres estados de México: argumenta que el incremento en la competencia electoral aumenta el grado de institucionalización en una legislatura.³ La lógica que plantea consiste en que las elecciones competidas son una señal de que se crearán más puntos de acceso para los partidos de oposición y grupos de interés en la siguiente legislatura. Encuentra que la dinámica de una legislatura más plural genera mayor participación de distintos actores en la toma de decisiones y, en consecuencia, mayor grado de

³ Beer (2001) define la institucionalización legislativa como el proceso por el cual la representación popular de intereses que se da a través de una asamblea adquiere estabilidad y valor. Solt (2004) la define como el proceso por el cual las legislaturas se vuelven cuerpos autónomos en la creación de leyes y son capaces de restringir el poder Ejecutivo y checar sus abusos de poder.

autonomía de la legislatura frente al Ejecutivo; lo que facilita la demanda de más recursos, la ampliación de los derechos de los partidos minoritarios e, inclusive, el incremento de la actividad legislativa.

Un argumento más desarrollado de la misma naturaleza lo presenta Solt (2004), quien coincide en que la competencia electoral es un factor importante para producir legislaturas más institucionales. Sin embargo, concede más importancia a la pluralización de la legislatura que a la competencia electoral como medida de institucionalización legislativa. Argumenta que mientras se incrementa la pluralidad en la legislatura, el poder y los recursos se dispersan, entonces, los legisladores esperan ser más activos al presentar iniciativas (que tienen más posibilidades de ser aprobadas) y se vuelven vigilantes del Ejecutivo, incrementando la institucionalización de la legislatura. A esto le añade que las leyes electorales juegan un papel importante en dar pluralidad a la legislatura puesto que las fórmulas de representación proporcional varían a través de los estados, haciendo evidente que en estados con el mismo nivel de competencia y con diferentes reglas de representación sobre-representarán o sub-representarán el nivel de pluralidad.⁴ Este argumento más estructurado permite explicar por qué las elecciones competidas no siempre producen legislaturas plurales. La respuesta a este cuestionamiento se halla en las reglas electorales que se aplican para dar representación.

Al igual que con las legislaturas, las teorías de institucionalización han mostrado que la competencia electoral, en sus diferentes formas de medirla, tiene efectos significativos en el fortalecimiento de instituciones judiciales. Chavez (2004) afirma que la competencia entre partidos determina la distribución de poder en el congreso y, en la medida que la competencia produzca gobiernos divididos, las facultades del Ejecutivo se verán limitadas para impulsar legislación que inhiba la capacidad de los otros poderes para actuar como contrapesos. Por otra parte, Beer (2006) señala que el incremento en la competencia electoral se traduce en mayor independencia judicial: en estudios de caso encuentra que, en estados como Aguascalientes y Guanajuato, cuando se reduce el

⁴ Solt (2004) mide la competencia electoral por medio del número efectivo de partidos legislativos.

margen de victoria en las elecciones legislativas se incrementa el presupuesto para el Poder Judicial. Sin embargo, en su análisis de todos los estados, no encuentra suficiente evidencia estadística que pruebe esta hipótesis.

Otros de los efectos de la competencia electoral es que aumenta las oportunidades de los partidos para ocupar el poder. En sistemas con alto grado de inestabilidad institucional, los jueces empezarán a votar en contra del gobierno o harán una “defección estratégica” una vez que haya surgido un partido que contrarreste el poder del gobierno en turno; minimizando la probabilidad de que el nuevo gobierno castigue a los jueces (Helmke 2002).

Por otra parte, Cleary (2007) establece que la competencia electoral en conjunto con la participación ciudadana, bajo el contexto de amenaza de rotación en el poder, incentiva la creación de gobiernos más responsivos. La participación incentiva la organización del gobierno de diferentes formas. Por un lado, incrementa la cantidad de información que el gobierno tiene respecto las demandas públicas. Por el otro, funciona como un mecanismo psicológico en donde el gobierno trabaja efectivamente con el fin de evitar el estrés de las demandas de los ciudadanos que puedan salir agraviados por la falta de acción del gobierno.

Asimismo, la competencia entre partidos crea escenarios de incertidumbre sobre quién será el próximo partido en gobernar. La expectativa de la derrota electoral genera incentivos para que las actuales mayorías fortalezcan al Poder Judicial como una medida de asegurarse a sí mismos como una futura minoría (Ginsburg 2003; Finkel 2005). En estos casos, los partidos preferirán crear reglas que favorezcan contar con un Poder Judicial autónomo que limite las facultades del Ejecutivo sobre los otros poderes (Chavez 2006).

La competencia entre partidos aumenta la posibilidad de crear un efecto post-electoral como el gobierno dividido. Un escenario como este crea las condiciones políticas necesarias que incentivan a los jueces a decidir de acuerdo con sus preferencias, lo cual implica una mayor probabilidad de

votar en contra de las iniciativas y decretos del gobierno si éstos son considerados inconstitucionales (Iaryczower, Spiller y Tommasi 2002). Cuando el Ejecutivo pierde el control sobre el órgano legislativo, disminuye su capacidad de castigar o iniciar procesos de remoción en contra de los jueces por indisciplina. Los problemas de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo pueden reducir las restricciones de la corte, brindándole poder al órgano judicial para conducirse contra los intereses del Ejecutivo y para consolidarse como un poder efectivo (Ríos-Figueroa 2007). Se necesita cierto grado de cohesión entre el Ejecutivo y Legislativo para hacer de los castigos un mecanismo de control efectivo sobre los jueces.

Hasta ahora la literatura revisada enuncia que la competencia electoral produce, de forma directa o indirecta, distintos contextos políticos tales como la incertidumbre de resultados, la pluralidad de las legislaturas o problemas de coordinación entre órganos del Estado, que favorecen la independencia judicial tanto *de jure* como *de facto*. No obstante, existe otra parte de la literatura que argumenta que los efectos de la competencia electoral pueden ser negativos para la independencia judicial.

Popova (2010) encuentra que en las democracias electorales⁵ la competencia política tiende a obstaculizar, en lugar de promover, la independencia judicial a través de 3 mecanismos: a) incrementa los beneficios de que el gobierno tenga cortes dependientes, b) no aumenta los costos de ejercer presión indebida en las cortes, y c) incrementa el número de casos que llegan a las cortes cuyos resultados favorecen al gobierno. Argumenta que en las democracias electorales los costos de presionar a las cortes son menores que en los gobiernos de las democracias consolidadas y los beneficios de ejercer presión indebida son mayores. En el mismo sentido, Aydin (2013) encuentra que los altos niveles de competencia política obstruyen la independencia de las cortes de las democracias en desarrollo, ya que en ambientes competidos, los políticos prefieren sacar mayor

⁵ Popova entiende por democracia electoral un régimen donde existen reglas básicas de una democracia que, no obstante, no cuenta con instituciones que garanticen una justa competencia y una completa participación. La posibilidad de un golpe de estado por parte de la cúpula militar o por figuras anti sistémicas es latente.

provecho de los beneficios a corto plazo de utilizar a la corte como instrumento que aumenta sus probabilidades de reelegirse, en vez de dar independencia a las cortes y obtener beneficios en el largo plazo como futura oposición, tal como lo enuncia la teoría del seguro.

Tanto Popova (2010) como Aydin (2013) coinciden en que se debe hacer una diferenciación del tipo de régimen que se está evaluando, omitida por la mayor parte de la literatura que enuncia los efectos positivos de la competencia electoral sobre la independencia judicial, ya que el balance entre el costo y beneficio que realizan las élites políticas depende del tipo de régimen y de los incentivos que estos generan. Es decir, no es la misma probabilidad de una reacción violenta de la sociedad a malas prácticas del gobierno en las democracias electorales que en las democracias en desarrollo; en la primera es más baja que en la segunda, donde hay patrones bien establecidos de competencia electoral, políticos con visión de largo plazo, sistemas de partidos altamente institucionalizados, medios de comunicación independientes y transparentes, con ciudadanos que pueden reaccionar a atropellos a la independencia de las cortes en ambientes con alta competencia electoral.

Tomando como punto de partida la inestabilidad institucional de un régimen (*ceteris paribus*) y tratando de contrastar los argumentos de los efectos positivos con los negativos de la competencia electoral, se pueden encontrar teorías que compiten como la lógica de la defección estratégica (Helmke 2002) y la de presión estratégica (Popova 2010). Por un lado se enuncia el incentivo de los jueces a actuar de forma independiente y, por el otro, el incentivo del gobierno en turno a utilizar las cortes limitando su independencia, lo que lleva a plantear la pregunta sobre cuál de las dos es mejor explicando los efectos de la competencia electoral sobre la independencia judicial. Hasta ahora las teorías que enuncian los efectos negativos de la competencia electoral se limitan a explicar los efectos que producen únicamente en la independencia *de facto*, mientras que las que defienden los efectos positivos abarcan tanto la *de jure* como *de facto*. En este trabajo se evalúan los efectos que

puede producir la competencia electoral medida directa o indirectamente, pero solamente aquellos que impacten a la independencia *de jure*.

I.3 Mecanismos causales de la competencia electoral

Las implicaciones metodológicas que forman parte de un diseño de investigación producen distintos caminos lógicos que describen la relación causal entre dos fenómenos. Es decir, detrás de la hipótesis que establece que la competencia electoral favorece la independencia judicial, existen diferentes formas de medir u operacionalizar las variables explicativas dando como resultado diferentes implicaciones empíricas. En esta sección se estudian los principales mecanismos causales que subyacen en las teorías de competencia electoral a fin de generar una explicación más detallada de su relación causal con la independencia judicial. Para lograrlo, es necesario identificar las implicaciones empíricas de cada lógica, los actores clave, el momento en que son susceptibles a suceder, la forma de medirlo y las implicaciones de cada medición.

I.3.i Lógica del seguro

Esta lógica establece que las elecciones competidas crean incertidumbre sobre los resultados electorales, dicha incertidumbre genera incentivos para que los actores políticos adopten una política que los proteja ante una eventual pérdida de poder. La forma de afrontar esta amenaza consiste en dotar de facultades al Poder Judicial como órgano regulador de los demás actores y en particular de los que se perfilan para ganar el poder. Por ejemplo, un instrumento que comúnmente es utilizado por los políticos para protegerse es la revisión constitucional, es decir, cuando otorgan a las cortes las facultades de resolver controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, donde la primera resuelve conflictos entre los poderes del estado, mientras la segunda resuelve contradicciones entre leyes.

En este sentido, Finkel (2005) sustenta que cuando los actores políticos tienen incertidumbre sobre la futura distribución de resultados electorales, buscarán la forma de incrementar la capacidad

institucional de contrapesar la autoridad política como medida frente la posible pérdida de su dominio. Argumenta que la probabilidad de que se aprueben reformas que fortalecen el Poder Judicial aumenta cuando las probabilidades del partido en el gobierno de reelegirse disminuyen. En un análisis de caso en México, utiliza esta lógica para explicar que la reforma judicial de 1994 fue producto de los resultados electorales de las últimas décadas. Describe cómo a través de los años el PRI iba perdiendo gradualmente escaños en el Congreso de la Unión y representación en gobiernos estatales y municipales. Señala que 1988 y 1997 fueron años clave: en el primero perdieron mayoría calificada en la cámara de diputados y en el segundo perdieron simple mayoría en la misma cámara. Durante las campañas presidenciales de 1994, el PRI se dio cuenta que era incapaz de controlar los resultados electorales y de que era difícil tener la certeza de que continuarían manteniendo el dominio en el futuro. Estos factores fueron determinantes para que al inicio de la administración de Zedillo concedieran facultades de revisión constitucional al Poder Judicial como medida preventiva ante la futura pérdida de mayoría en Congreso y control del Ejecutivo (Finkel 2005).

¿Cuáles son los factores que determinan la cantidad de poder que los políticos conceden a los otros órganos? En este sentido Ginsburg (2003) simula varios escenarios que los políticos pueden suponer sobre su futura posición, atribuyéndole a cada escenario distintas formas de ceder poder. Entonces, si los políticos que pertenecen al partido dominante perciben que perderán sustancialmente votos, pero se conservarán en el poder después de las elecciones, optarán por fortalecer mínimamente al Poder Judicial, asegurando que sus preferencias políticas no se vean amenazadas por una corte constitucional. Si por el contrario, los políticos que pertenecen al partido dominante perciben que perderán las siguientes elecciones, optarán por crear una corte constitucional con más facultades para dirimir los conflictos entre poderes y, a su vez, de proteger sus derechos como oposición.

Tanto Finkel (2005) como Ginsburg (2003) coinciden en que la lógica del seguro se pone en marcha cuando se dan las siguientes implicaciones empíricas: a) la amenaza real de que un partido opositor

gane las elecciones (incertidumbre), b) la existencia de una fuerza política lo suficientemente grande para poder hacer los cambios constitucionales necesarios y c) que el partido del gobierno en turno tenga mayoría para hacer cambios constitucionales. Esto sugiere que el actor relevante en esta lógica es la suma de esfuerzos de la legislatura y el Ejecutivo, puesto que los cambios a la constitución son determinados por los intereses políticos de los reformadores (Pozas-Loyo y Ríos-Figueroa 2010). En términos teóricos, esta lógica prevé que el momento donde se debe esperar que sucedan las reformas es en el periodo previo a las elecciones, tanto legislativas como presidenciales, pues el grupo en el gobierno querrá mantener el control todo el tiempo que pueda.

No obstante la sencillez de la lógica del seguro, ha sido objeto de críticas puesto que su mecanismo causal parte del supuesto de que los legisladores pueden hacer un cálculo de la “incertidumbre” sobre la futura configuración política. Inclán (2009) argumenta que las teorías de seguros son concepciones restringidas explicando el contexto político y los intereses de los actores políticos. Es decir, ofrecen una explicación limitada del tiempo preciso (*timing*) en que ocurren las reformas y de su contenido. En primer lugar, apunta que hacer cálculos sobre la futura configuración del electorado va más allá de las capacidades de las elites políticas. Argumenta que estudiar casos donde el investigador ya conoce que los reformadores perdieron el control político después de la reforma no significa que podrían predecir su destino, sino que, atribuirle esta visión política a las élites de esta manera puede llevar a interpretaciones erróneas de los incentivos. Segundo, al enfocarse solo en la composición de las bancadas en el presente y en el futuro como el contexto político de las reformas, puede guiar a un análisis que pase por alto otros factores del contexto y los intereses de los reformadores en el contenido de las reformas. Finalmente señala que al asumir la naturaleza de los intereses políticos y los cálculos estratégicos como universales, se puede llegar a explicaciones generales del fortalecimiento de instituciones judiciales.

Bajo la misma perspectiva, en el contexto metodológico es complicado hacer pruebas empíricas bajo el supuesto de incertidumbre dado que es un fenómeno no observable y su medición depende

de la perspectiva cognitiva del investigador (Ríos-Figueroa y Pozas-Loyo 2010). Como consecuencia, para hacer implicaciones observables en la lógica del seguro se necesita identificar diferentes escenarios de competencia. Aquí se presenta una propuesta para medir esta lógica que consiste en crear una variable que capture si durante la contienda electoral hubo dos o más partidos compitiendo, y posteriormente observar si hubo alternancia en el gobierno. Si las dos observaciones se cumplen, entonces se podría evaluar si en ese periodo hubo cambios que fortalecen al Poder Judicial como medida de protección del gobierno en turno.

1.3.ii. Lógica de fragmentación del poder

Esta lógica se refiere al hecho de que el poder puede estar repartido entre diferentes actores o grupos que tienen diferentes propósitos. Establece que los jueces son actores estratégicos que toman en cuenta el contexto político, por lo que en la medida que el poder se distribuya entre más actores (puntos de veto), habrá más incentivos en los jueces a comportarse de forma sincera, siguiendo sus preferencias. En cambio, cuando un solo actor puede responder a decisiones de los jueces éstos tenderán a darle la razón para evitar represalias. La fragmentación en la legislatura también produce incentivos en los actores políticos para diseñar instituciones independientes, ya que éstas reparten el poder y reducen tanto los costos de perder las elecciones como los beneficios de ganarlas.

Respecto al comportamiento estratégico de los jueces, Ríos-Figueroa (2007) argumenta que entre mayor sea la fragmentación de poderes, más efectivo será el Poder Judicial. Es decir, en la medida que exista un gobierno dividido, habrá problemas de coordinación entre el Ejecutivo y Legislativo para tomar acciones que castiguen a los jueces (la destitución de su cargo o la disminución del presupuesto del Poder Judicial) puesto que estas requieren mayorías en las cámaras. Para probar esta hipótesis utiliza el caso de México; identifica tres diferentes escenarios políticos que atravesó el Congreso de la Unión de 1994 a 2003. Establece que a pesar de la reforma constitucional de 1994 que dotó de independencia *de jure* a la SCJN, no fue sino hasta 1997, el primer gobierno dividido de la historia del PRI, en donde comienza el comportamiento independiente al incrementarse

dramáticamente el número de decisiones de la Suprema Corte en contra del gobierno. En un estudio similar, pero de la Suprema Corte de Argentina, Iaryczower, Spiller y Tommasi (2002) argumentan que el comportamiento estratégico de los jueces se produce cuando el gobierno dividido genera los incentivos políticos para votar en contra del gobierno. Es decir, la probabilidad de que los jueces voten en contra del gobierno disminuye cuando es más fuerte el poder del Presidente sobre la Legislatura.

Respecto a los incentivos de los actores políticos para diseñar instituciones independientes, Pozas-Loyo y Ríos-Figueroa (2010) explican la forma en que se fortalecen las instituciones judiciales. Su estudio consiste en análisis de la distribución de poder que existe en la legislatura identificando dos procesos o maneras de reformar la constitución: de forma unilateral (cuando un partido por sí sólo es capaz de reformar la constitución) o multilateral (al menos dos partidos se necesitan para reformar la constitución). El mecanismo causal consiste en que cuando el proceso de reformar la constitución es multilateral, los diferentes grupos que componen la legislatura enfrentan una restricción sobre el tipo de reforma que quieren impulsar – el veto de otros grupos o “restricción del veto”. Cuando hay un proceso de reforma multilateral, a diferencia de la teoría de seguros, esta funciona independientemente de los niveles de incertidumbre que tienen los grupos sobre la futura distribución de poder o del conocimiento que tengan sobre la posibilidad de pertenecer a un grupo mayoritario en el futuro. La existencia de diversos intereses en otros grupos restringe la capacidad de un grupo para hacer reformas que pretendan concentrar el poder en una institución. Es decir, los procesos de reformas multilaterales tenderán a producir instituciones que contrarresten la concentración de poder, tal como la reforma que fortalece al Poder Judicial.⁶

Bajo la lógica de fragmentación de poder podemos esperar observar las siguientes implicaciones empíricas: a) en los escenarios en los que el proceso de reforma es unilateral, se tratarán de evitar

⁶ El Capítulo II discute las reglas para nombrar y remover magistrados y cómo interactúan con la fragmentación de poder.

las instituciones que limiten el poder del gobierno; mientras que bajo los contextos políticos de fragmentación de poder que deriven en un gobierno dividido, habrá mayores incentivos para aprobar reformas que distribuyan el poder en varios actores, y b) en legislaturas que tengan gobierno dividido existirán problemas de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo generando incentivos para que los jueces actúen de forma independiente. Un actor relevante en la lógica de fragmentación de poder es la legislatura, por tal motivo en los estudios concernientes se mide la composición de este órgano para dar testimonio de la distribución de poder.

I.4.- Hipótesis alternativas

I.4.i.- Ideología

Ingram (2010) sostiene que la ideología y los compromisos basados en principios políticos o de partidos son las variables explicativas clave respecto a la creación instituciones judiciales fuertes e independientes. Es decir, el rol de las ideas importa puesto que los actores actúan más acorde a principios no materiales, tal como lo es su ideología, que a los beneficios materiales calculados en una relación costo-beneficio. Argumenta que la reforma judicial se da por diferentes motivos, principalmente, por motivos basados en las inclinaciones de izquierda-derecha de los actores.

Por un lado, los actores políticos partidarios de izquierda estarán a favor de las instituciones públicas que protegen los derechos individuales y las libertades de los ciudadanos (promoción de la democracia). Por el otro, los partidarios de derecha estarán a favor de una visión en dónde las funciones del Estado sean reducidas a la preservación de la seguridad y a la protección de los contratos y derechos de propiedad (promoción del mercado). Para probar su hipótesis hace un estudio de tres estados de México que clasifica con diferentes inclinaciones ideológicas: Michoacán (izquierda), Aguascalientes (derecha) e Hidalgo (sin principios ideológicos). Encuentra que en los dos primeros estados con principios ideológicos se hicieron reformas que crearon consejos de la

judicatura que favorecían al Poder Judicial, mientras que en el tercero no se hizo una reforma substancial al Poder Judicial.⁷

En otro estudio que incluye los 31 estados de México, Ingram (2012) pone a competir las explicaciones de competencia electoral e ideología. Encuentra que el aumento de la competencia, es una precondition necesaria para el surgimiento de nuevos actores políticos que tiene resultados positivos en el fortalecimiento judicial, pero después de un mínimo de actores,⁸ un nivel de umbral, reduce el efecto positivo de la competencia electoral. Por otro lado, encuentra en las motivaciones ideológicas una explicación más sólida para el fortalecimiento judicial. Tanto la derecha como izquierda ejercen un efecto positivo, no obstante el efecto de la izquierda es mayor que el de la derecha, e incluso el efecto de izquierda supera el efecto negativo de los gobiernos divididos.

Para rechazar esta hipótesis se necesita encontrar evidencia que pruebe que los estados en donde se hayan hecho reformas que fortalecen al Poder Judicial no haya importado la posición ideológica del partido en el gobierno. Una prueba preliminar de la ausencia de compromisos ideológicos en México es la formación de coaliciones entre partidos considerados de “izquierda” y “derecha” (PRD-PAN) en estados donde históricamente han existido fuertes cacicazgos. Dichas coaliciones comparten el único fin de derrotar al PRI, lo que representa que las coaliciones, al menos en México, no responden a intereses ideológicos sino a fines electorales.

1.4.ii.- Difusión

Siguiendo a Elkins y Simmons (2005), la difusión de las políticas se puede definir como un proceso en el que las decisiones son interdependientes, es decir, en el que una decisión tomada por un actor afecta la probabilidad de que otros actores adopten la misma decisión. La lógica de la difusión se

⁷ Ingram (2010) encuentra en el rol de las ideas una ventaja fundamental sobre las teorías de competencia electoral: la ideología permite conocer más sobre el contenido de las reformas y sobre el tiempo en que suceden las reformas.

⁸ Ingram (2012) encuentra que el efecto de la competencia electoral es positivo hasta que genera un número de actores que no genere un impase. Por ejemplo, gobierno dividido.

basa en la interdependencia de decisiones no coordinadas. En otras palabras, no existe ningún esfuerzo, acuerdo o imposición entre los actores para tomar ciertas decisiones.

Para su mejor comprensión dividen esta lógica en dos mecanismos causales. El primer mecanismo describe que las decisiones políticas de un gobierno alteran las condiciones bajo las cuales otros gobiernos basan sus decisiones. El funcionamiento de esta lógica opera bajo escenarios culturales, de sentido de pertenencia (apoyo) y de competencia. Describen que este mecanismo de difusión se basa en los modelos intuitivos de “umbrales” de Schelling (1978) y Granovetter (1978) que apuntan que la mayoría de los actores son altamente sensibles al número o proporción de otros actores que han tomado cierto comportamiento previamente. Es decir, la probabilidad de que un actor incurra en cierto tipo de comportamiento o adopte cierto tipo de política aumenta en la medida que más actores ya lo hayan hecho. Esta misma práctica describe el comportamiento de las normas sociales respecto a las reformas económicas o políticas. Para ilustrar este punto ponen el ejemplo de que la propensión de un gobierno a mantener una política que es percibida negativamente por la comunidad internacional (pena de muerte) disminuye en la medida que la proporción de países con esta política disminuye.

El segundo mecanismo se basa en el intercambio de información o, desde la perspectiva de los que adoptan, aprendizaje. Es decir, la adopción de ciertas políticas no altera las condiciones en las que se basan otros actores para decidir, sino que simplemente la acción de otros se limita a proveer información sobre los beneficios o limitaciones de ciertas políticas. La premisa principal en esta explicación es que la experiencia de otros actores puede ser más útil que el análisis de las necesidades propias al momento de adoptar políticas.

De la misma forma, Elkins (2010) encuentra que la difusión es una variable que explica el diseño institucional en países de Europa y América latina. Establece que los diseños institucionales de diferentes regiones fueron adoptados por medio de estos mecanismos. Argumenta que el diseño constitucional de un país depende del diseño constitucional de otro país de la misma región. Es

decir, la constitución de un país adopta elementos similares a la de los países vecinos en una región por medio de una red de influencia.

Más allá de la explicación mediante el contagio o información que provee la implementación de ciertas políticas públicas, la teoría de difusión no deja entrever el tiempo en que sucederán las reformas ya que una reforma puede suceder en cierto año, mientras que puede haber desde hace tiempo vecinos con las mismas características. También, resulta ambiguo determinar cuántos estados vecinos son necesarios para que el estado se termine contagiando o adopte una política similar a la de sus vecinos.

Adaptando el esquema que presenta la difusión al sistema mexicano, para rechazar esta hipótesis se necesita encontrar que las reformas al Poder Judicial federal no promuevan la reforma judicial en las constituciones estatales. Para medirlo, se crea una variable que captura el año en que se hizo una reforma al Poder Judicial federal en términos de nombramiento, remoción y duración de Ministros para contrastar su efecto en las reformas del mismo sentido en los estados.

1.4.iii.- Participación ciudadana

Los estudios de los efectos de participación ciudadana en la producción de instituciones autónomas se enfocan en el análisis de los procedimientos de participación establecidos; particularmente, la forma en que las reglas contemplan la participación de la ciudadanía en aspectos relevantes como el diseño de las reformas constitucionales. La lógica de la participación establece que en la medida que los procesos electorales y de reforma de la constitución sean más inclusivos, habrá mejores instituciones. Por ejemplo, Elkins, Ginsburg y Blount (2008) ven los procesos de participación como las reglas de super-mayoría: en la medida que el veto de las minorías se incrementa, se puede esperar la creación de instituciones minoritarias y mecanismos como la revisión constitucional. Es decir, en la medida que los procesos de reforma tomen en cuenta a la ciudadanía como un actor de veto, se producirán instituciones más independientes capaces de contrarrestar las amenazas del

gobierno. Esta lógica sugiere que debemos observar instituciones autónomas en donde los procesos de reforma sean incluyentes a la ciudadanía como el referéndum.

En el caso mexicano, los estados no han incluido a la participación de la población como parte relevante de la reforma constitucional, ya que esta ha sido mínima: las reglas para reformar la constitución no incorporan al referéndum como figura de veto; lo más lejos que se ha llevado la participación de la ciudadanía en el proceso de cambio constitucional ha sido en Baja California Sur de 2000 a 2003 y San Luis Potosí de 1996 a 2008, permitiendo a los ciudadanos únicamente presentar propuestas de modificación a la constitución para su posterior aprobación en la legislatura. Dado que *a priori* se sabe que hay pocas observaciones de participación ciudadana, se descarta esta teoría para evaluar como hipótesis alternativa.

CAPITULO II. EL FEDERALISMO Y LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Existen pocos estudios de las instituciones judiciales mexicanas, sobre todo, de los poderes judiciales a nivel estatal. La falta de estudio del Poder Judicial se puede explicar, en parte, por el papel central que jugó el Ejecutivo en la actividad política y jurídica del país; el Poder Judicial ha sido considerado como un órgano secundario subordinado al aparato gubernamental (Concha y Caballero 2002). El pasado político de México ha sido marcado por el predominio histórico de un partido político que abarcó prácticamente todas las instituciones del Estado. Durante el periodo del “presidencialismo” mexicano las instituciones judiciales se caracterizaron como instituciones cerradas, poco transparentes y con poca participación política (Concha y Caballero 2002).

Las instituciones judiciales contemporáneas se han ido transformando con el paso de los años. Se ha mostrado un creciente interés por parte de los políticos para reformar al Poder Judicial dotándole de más facultades para actuar como árbitro en las disputas entre poderes y, por parte de los académicos de analizar desde la perspectiva comparada, jurídica y política, este tipo de órganos y el papel que desempeñan dentro de la democracia.

II.1. Problemática

La Constitución mexicana de 1917 es el primer legado formal que dejó la revolución que sigue vigente hasta nuestros días. Desde el momento de su promulgación ha contenido la forma de organización del Estado mexicano como una república representativa, democrática y federal. El federalismo en México establece que cada estado cuenta con autonomía propia para decidir sobre la forma de ejercer el poder a través de la clásica división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.⁹ El federalismo reconoce la existencia de otras fuerzas diferentes al poder central con campo de acción propio y que, por ende, tienen la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas (Carbonell 2003). Es decir, cada estado tiene la facultad de erigir y modificar su propia constitución, de elegir el número de legisladores que compone al congreso local, el principio por el

⁹ Artículo 115 de la Constitución original de 1917.

que se eligen, el procedimiento para nombrar y remover jueces y magistrados, el periodo en que duran en sus cargos, el procedimiento para reformar su constitución, por mencionar algunos. Las diferentes combinaciones posibles de estos factores o normas jurídicas determina la relación formal entre los distintos órganos de gobierno.

A pesar de haber fundado sus bases democráticas en el federalismo y la división de poderes, en la mayor parte del siglo XX, México se ha caracterizado como un país fuertemente centralizado. Concretamente, el problema del centralismo se institucionalizó con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, posteriormente Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946. A partir de su fundación, fungió como una institución de control y penetración tendiente a disminuir el poder de los grupos políticos fuertes en las distintas entidades (Martínez-Assad 1978). El dominio de este partido perduró por más de setenta años continuos y abarcaba toda arena electoral: desde elecciones federales, estatales, legislativas y municipales.

Además, el partido logró consolidar un régimen de estabilidad política que concentraba el poder en la figura del Ejecutivo. El poder centralizado del Presidente tenía dos fuentes: la primera fuente se alimentaba principalmente de las provisiones constitucionales del Ejecutivo que le permitían tener control sobre el poder Legislativo y Judicial. Por ejemplo, el Presidente al tener la facultad de iniciar legislación directamente y, a su vez, contar con mayoría calificada en el Congreso, le permitía hacer cambios constitucionales y presentar iniciativas sin riesgo a ser vetadas o modificadas sustancialmente; mientras que en el Poder Judicial ejercía control por medio de la nominación de Ministros que fueran afines a su gobierno. La segunda fuente se refiere a los poderes que van más allá de los que le otorga la Constitución, o “metacosntitucionales”, los cuales consistían en controlar la disciplina del partido, nombrar a su sucesor y nominar candidatos de su partido al Congreso, gubernaturas y alcaldías (Weldon 1997).

En teoría, el federalismo ayuda a disminuir los efectos del presidencialismo que genera el sistema político por medio de la participación de la oposición en los ámbitos locales (Carbonell 2003). El

problema en México es que no hubo una oposición real al partido oficial sino hasta finales de los ochenta. El PRI, desde su creación en 1929, obtuvo mayoría calificada en el Congreso hasta las elecciones federales de 1988; mantuvo el control de las elecciones en los 31 estados hasta 1989 cuando por primera vez perdió en el estado de Baja California una gubernatura y mayoría en un congreso local.¹⁰ Durante esta época de “hegemonía” del PRI, el federalismo en México no fue ni débil ni deteriorado por las prácticas autoritarias sino que fue remplazado por el centralismo partidista (Weldon 1997).

En la medida en que el rol de la oposición fue cobrando relevancia en el Congreso federal y en los congresos y Ejecutivos locales, se fue ganando espacio en la arena institucional para el ejercicio efectivo del federalismo y la separación de poderes que establece la Constitución; fue el inicio de la llamada “transición a la democracia en México” que se basó en la transformación de un esquema de elecciones no competidas y poder concentrado en una fuerza política a uno de elecciones competidas y de poder compartido entre diversas fuerzas políticas (Lujambio 2000).

La dinámica de la transición mexicana a la democracia ha consistido en la distribución del poder en un sistema de frenos y contrapesos entre los órganos del Estado. Por su parte, las instituciones judiciales desempeñan un papel muy trascendente en la consolidación de esta transformación (Concha y Caballero 2002). La reforma judicial de 1994 en la Constitución federal es un ejemplo de la reconfiguración de la distribución del poder dentro del Estado. Esta reforma otorgó por primera vez a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la facultad de revisión constitucional que iba más allá de los efectos particulares del amparo, tal como la controversia constitucional que le permite la resolución de disputas entre actores políticos y la acción de inconstitucionalidad que le permite interpretar la constitución para contradicciones entre leyes generales y órdenes ejecutivas (Ríos-Figueroa 2007).

¹⁰ Fuente: Base de Datos Electoral (CIDAC) y Banamex: México Electoral, Estadísticas Federales y Locales 1970-2004 (CD-rom)

Como parte del proceso de distribución del poder, han surgido instituciones controladas por la sociedad y actores políticos que tienen como finalidad limitar y desconcentrar el poder del Estado y han alcanzado carácter constitucional (Caballero 2000). Tal es el caso del surgimiento de instituciones como el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la autonomía del Banco de México (BM). Por ejemplo, la organización de las elecciones federales correspondía a una comisión de vigilancia electoral conformada por miembros del Ejecutivo, Legislativo y partidos políticos, quienes ejercían a discreción la interpretación de las reglas electorales. Tras los cuestionamientos de la legalidad y legitimidad de las elecciones celebradas de esta forma, sobre todo después de las de 1988, en 1990 se creó el IFE para desempeñarse como árbitro imparcial en los procesos electorales. Asimismo, en la década de los noventa, comenzó un auge en la creación de instituciones autónomas o ciudadanas que comparten la finalidad desconcentrar el poder del Estado y establecen reglas claras que dan transparencia, imparcialidad y legalidad a los procesos democráticos del Estado.

El sistema político mexicano aún se encuentra en el tránsito a la democracia por las vías de las elecciones limpias y competidas, el pluralismo político, la división de poderes y la participación ciudadana. Sin embargo, a más de 20 años de haber iniciado el camino a la democracia, el ejercicio pleno del federalismo, tal como lo establece la constitución, está puesto en duda. Aún existen estados que continúan rezagados en estos factores que impulsan la democracia. Por ejemplo, hasta el año 2010, estados como Coahuila, Colima, Durango, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, han sido gobernados por el PRI desde su creación como partido. Son doce estados, que representan casi 40% del total, que en 81 años no experimentaron alternancia política. Algunos gobernadores de esta lista han sido catalogados por la opinión pública como dueños absolutos de los estados que gobiernan, inclusive, han salido impunes de acusaciones penales que se les han hecho. Esto, como ejemplo de la necesidad que existe de hacer una evaluación metódica a través del tiempo de la división de poderes

en cada una de las 31 entidades federativas y su papel en el sistema de frenos y contrapesos partiendo de la pregunta: ¿Qué tan cierto es que México, como república federal, ha emprendido el camino a la democracia de rendición de cuentas y de equilibrio de poderes? ¿Cuál es el peso de las cortes como árbitro regulador en las entidades federativas?

II.2. Panorama general de las reformas constitucionales en los estados

El Poder Judicial de la Federación ha sufrido grandes cambios en términos de autonomía, facultades y competencias. Reformas importantes en los últimos años (1994, 1996, 1999) han ampliado considerablemente su jurisdicción y le han permitido asumir un papel central en la regulación de disputas entre los otros Poderes e interpretación de las leyes y la Constitución. Además se ha visto fortalecido con la creación de diversas instituciones que pretenden mejorar la administración de justicia. Las entidades federativas han seguido el mismo camino en delegar más poder y facultades al órgano judicial. A través de los años los procesos de reforma en cada estado se han presentado de forma distinta dando como resultado mucha variación en cuanto al fortalecimiento de las instituciones judiciales.

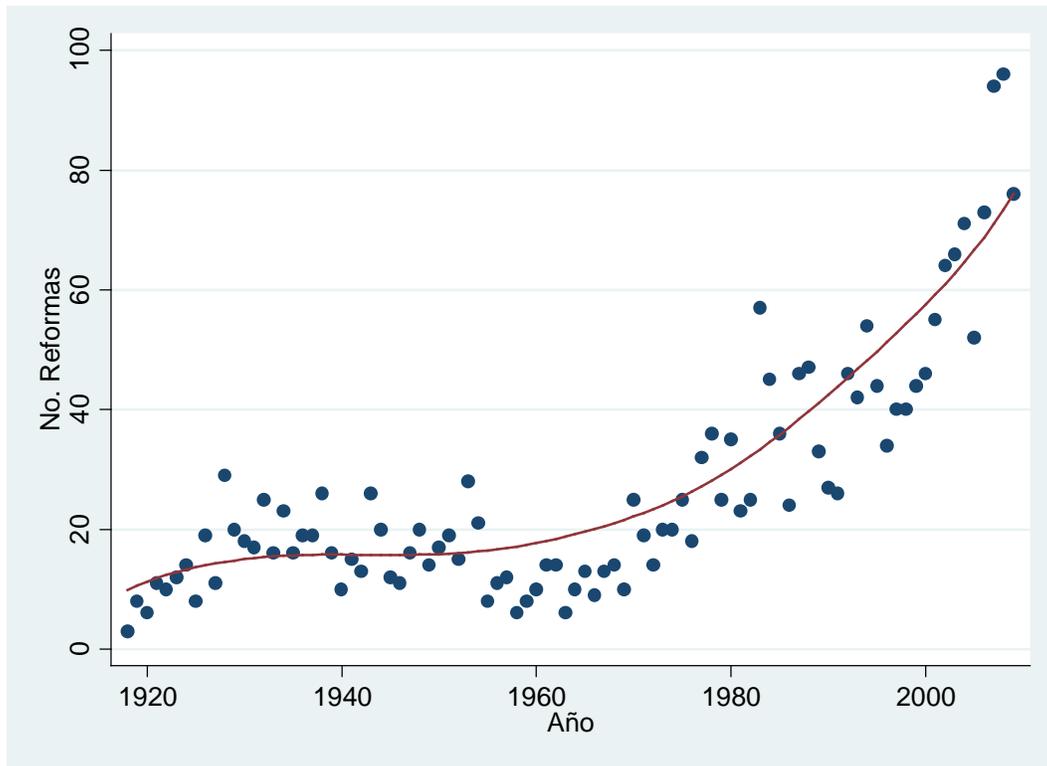
Desde la entrada en vigor de la Constitución federal mexicana de 1917, los estados de la federación emprendieron el proyecto de diseñar sus propias constituciones siguiendo el modelo de división de poderes de la Carta Magna. En un periodo de cinco años (1917-1922) veintisiete estados ya contaban con constitución política propia excepto el estado de Morelos y los territorios de las Californias y Quintana Roo.¹¹ A partir de la instauración de la Constitución comenzó un proceso de transformación de instituciones de acuerdo a las necesidades de cada estado.

¹¹ Morelos obtuvo su propia constitución hasta 1930. Por más de 17 años el estado se mantuvo fuera del orden constitucional debido al asentamiento del zapatismo en esa región y su fidelidad al Plan de Ayala. Baja California fue declarado como estado de la federación en 1951. Hasta el 16 de agosto de 1953 promulgó su primera y, hasta ahora, única constitución; Baja California Sur y Quintana Roo se erigieron como estados el 7 de octubre de 1974 y obtuvieron su constitución el 9 y 10 de enero de 1975, respectivamente. Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), UNAM.

En los años siguientes a la instauración del orden constitucional estatal hubo un largo periodo con pocas reformas en las entidades federativas. Tan solo entre 1917 y 1970 hubo un promedio de 14.7 reformas al año en todas las constituciones de los estados. Este número se fue incrementado sustancialmente en los siguientes años: entre 1970 y 1990 hubo un promedio anual de 30.3 reformas constitucionales; para el periodo 1990-2009 hubo un promedio anual de 54.7 reformas (ver Figura 2.1).

El proceso de reforma constitucional se ha dado en todos los estados de México aunque de formas muy distintas en cuanto a la cantidad, tiempo y contenido de reformas. Nuevo León es el estado que más ha reformado su constitución, seguido de Tamaulipas y Sinaloa; mientras que las constituciones de Puebla, el Estado de México y Zacatecas han sido reformadas con menor frecuencia en comparación al resto de las constituciones, sugiriendo que la actividad reformadora de los congresos locales ha tenido diferentes ritmos a lo largo del tiempo.

FIGURA 2.1. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 1917-2009.



Nota: la figura muestra una línea con un ajuste no-paramétrico (lowess) del número de reformas constitucionales.

En México, el congreso local que hace más reformas constitucionales es el de Baja California Sur con un promedio 2.21 reformas constitucionales al año desde el inicio de constitución, seguido por los congresos de Tamaulipas y Nuevo León con 1.57 y 1.54 reformas al año respectivamente. Los congresos locales que menos reforman su constitución son Puebla, el Estado de México y Zacatecas con 0.39, 0.34 y 0.29 reformas al año respectivamente (ver Tabla 2.1).

Tabla 2.1. Reformas por estado desde su inicio hasta 2009. Promedio anual de reformas.

Estado	Promedio de reformas por año	Total de reformas hasta 2009	Estado	Promedio de reformas por año	Total de reformas hasta 2009
BCS	2.21	75	DUR	0.88	81
TMP	1.57	138	VER	0.87	80
NL	1.54	140	COA	0.87	79
SIN	1.53	133	CAM	0.86	79
QROO	1.50	51	JAL	0.82	75
BC	1.18	66	GTO	0.78	72
YUC	1.15	105	TAB	0.78	70
CHP	1.10	97	MICH	0.76	69
HGO	1.09	97	QRO	0.74	68
MOR	1.08	85	TLX	0.56	51
COL	1.07	98	CHI	0.56	49
GRO	1.07	98	SLP	0.49	45
OAX	1.05	91	PUE	0.39	36
AGS	0.99	91	MEX	0.34	31
SON	0.99	91	ZAC	0.29	26
NAY	0.98	89	TOTAL		2,456

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ).

Sin embargo, las reformas constitucionales que se materializan son de una gran cantidad de temas, inclusive las reformas relativas al fortalecimiento de instituciones judiciales abarcan todo lo concerniente a la administración de justicia. En la Figura 2.2 se presenta el número total de reformas constitucionales y reformas constitucionales relativas al Poder Judicial que fueron hechas en las entidades federativas para el periodo 1985-2009. Durante este periodo se observa un total de 380 reformas a las constituciones estatales referentes al Poder Judicial.

El contenido de las reformas es muy extenso y difícil de medir. No obstante, aquí se presenta un marco que captura los aspectos más relevantes de los contenidos de las reformas relativas a temas judiciales. En concreto, las reformas que se toman en consideración modificaron aspectos sobre la estructura, jurisdicción y manejo de presupuesto del Poder Judicial. Asimismo, se incluyen reformas relativas a los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ), Tribunales Constitucionales (TC), Cortes Inferiores (CI) y Consejos de la Judicatura (CJ), en cuanto a los mecanismos de nombramiento, remoción, duración en el cargo, disciplina y salarios de Magistrados, jueces constitucionales, jueces de primera instancia y miembros del Consejo de la Judicatura. También se incluyen reformas que crearon Tribunales con jurisdicción especial como los Tribunales Electorales, Laborales, Fiscales y Agrarios. Finalmente, se incluyen aspectos sobre la justicia penal

en cuanto al nombramiento, remoción y duración en el cargo del Procurador General del estado, sobre las facultades investigativas del Ministerio Público y los procesos de reforma de la Constitución.

En México el número de reformas constitucionales que se han hecho al Poder Judicial varía de estado a estado. Tan sólo para el período 1985-2010, el estado de Chiapas ha realizado 20 reformas judiciales (promedio de .77 reformas por año), clasificando como el estado que más reformas ha hecho, junto con Baja California y Tamaulipas con 18 cada uno; mientras que Puebla es el estado con menos reformas judiciales, ya que solo realizó 6 (promedio de .23 reformas por año). La tabla 2.2 muestra una clasificación de los estados que han modificado sus instituciones judiciales para el periodo en mención.

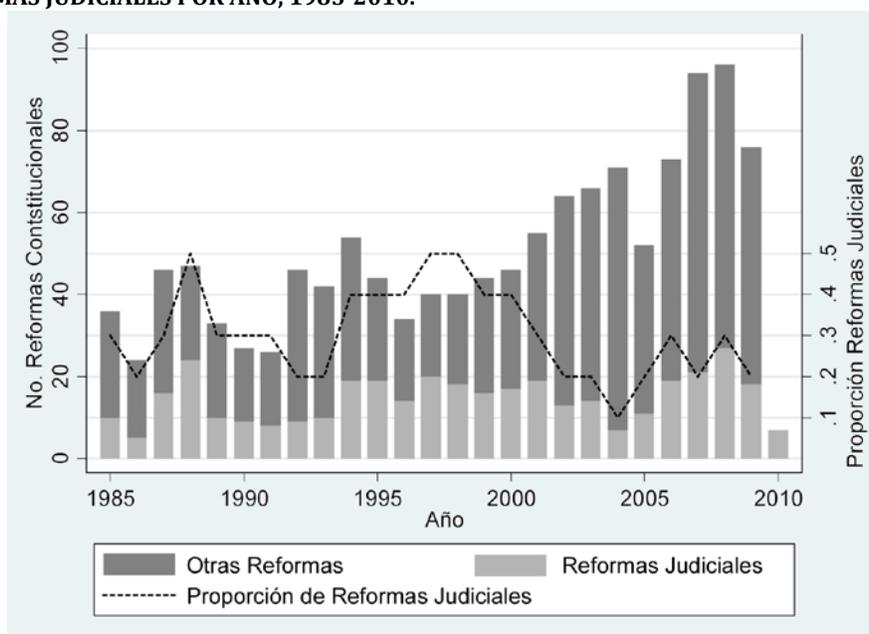
Tabla 2.2. Número de reformas judiciales por estado para el periodo 1985-2010

5 a 9	10 a 14			15 a 20
Nayarit	Baja California Sur	Aguascalientes	Guerrero	Chiapas
Tabasco	Colima	Campeche	Hidalgo	Baja California
Yucatán	México	Michoacán	Jalisco	Tamaulipas
Sinaloa	Oaxaca	San Luis Potosí	Nuevo León	Quintana Roo
Puebla	Querétaro	Morelos	Zacatecas	Coahuila
	Tlaxcala	Sonora		Durango
	Veracruz	Chihuahua		Guanajuato

Fuente: elaboración propia con datos de la base "arquitectura institucional del Poder Judicial en los estados de México, 1917-2010", de Julio Ríos-Figueroa y Luis Soto (2012).

En el ámbito temporal, la tendencia del número de reformas constitucionales ha ido en aumento con el paso de los años (ver figura 2.2), no obstante, la proporción de reformas a instituciones judiciales o de administración de justicia no ha registrado alguna tendencia con el paso de los años (inclusive, en proporción, en 1985 hubo 10% más reformas referentes al Poder Judicial que en 2009). Es interesante resaltar que 1988, 1997 y 1998 fueron los años en que el 50% de todas las reformas hechas fueron relativas al Poder Judicial, lo que implica una gran proporción si se toma en cuenta la infinidad de temas en los que se puede reformar una constitución (Ríos-Figueroa y Soto 2012). Estas reformas a las constituciones locales pueden estar ligadas a las reformas judiciales a nivel federal de 1987 y de 1994 (Fix-Fierro 2003).

FIGURA 2.2. TOTAL DE REFORMAS CONSTITUCIONALES Y JUDICIALES; PROPORCIÓN DE REFORMAS JUDICIALES POR AÑO, 1985-2010.



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) y de “arquitectura institucional del Poder Judicial en los estados de México, 1917-2010”, de Julio Ríos-Figueroa y Luis Soto (2012).

En cambio, si se toman en cuenta todas las reformas desde 1917, se puede observar que a partir de la mitad de la década de los ochenta hay un cambio de tendencia en el número de reformas constitucionales, totales y al Poder Judicial. En la medida en que el rol de la oposición fue cobrando relevancia en el Congreso federal y en los congresos y Ejecutivos locales, se fue ganando espacio en la arena institucional para el ejercicio efectivo del federalismo y la separación de poderes que establece la Constitución (Ríos-Figueroa y Soto 2012). Sin embargo, todavía hoy existen estados donde la inercia del sistema de partido hegemónico se siente con fuerza: como se mencionó anteriormente, hasta el año 2010 hay 12 estados que han sido gobernados por el PRI desde su creación. Por otro lado, hay estados donde hubo alternancia política pero que el nuevo panorama político refleja baja competencia, como Jalisco o Guanajuato donde el Partido Acción Nacional (PAN) ha dominado la política local. Finalmente, hay estados en donde ha habido dos o más alternancias y donde la competencia política es alta, como Nuevo León, Aguascalientes o Chiapas.

Así como hay coexistencia de estados con alternancia y alta competencia política, estados con alternancia y baja competencia política, y “enclaves autoritarios”, hay también una importante diversidad en términos del contenido específico de las reformas al Poder Judicial. La siguiente sección aborda el contenido de las reformas al Poder Judicial, y ofrece un panorama completo sobre la forma en que estas favorecen las condiciones democráticas de un sistema de frenos y contrapesos en las entidades federativas.

II.3. La reforma judicial en los estados de México

A continuación se estudia la variación en el fortalecimiento del Poder Judicial en dos aspectos: la autonomía del Poder Judicial y la independencia de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia. Por autonomía se entiende la relación del Poder Judicial como institución con los otros órganos del gobierno, o la arquitectura institucional del sistema de justicia. Aquí se consideran elementos como la facultad del Poder Judicial para decidir sobre su jurisdicción y su presupuesto; la ampliación de las competencias del Poder Judicial en materia de revisión constitucional, la creación de consejos de la judicatura y tribunales en materias especializadas. Por independencia, en cambio, se entiende la relación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia con los otros órganos del gobierno y, por lo tanto, consideramos algunas características institucionales como su nombramiento, duración en el cargo, remoción y salario.

II.3.i Autonomía jurisdiccional y presupuestal del Poder Judicial

Uno de los aspectos más importantes en la autonomía del Poder Judicial está relacionado con el tipo de actividad que realizan las cortes y el control que tiene sobre ellas. Es decir, el tipo de jurisdicción de las cortes que integran el Poder Judicial y la capacidad de ejercer control sobre su jurisdicción. Si bien las competencias, funciones y atribuciones del Poder Judicial le son otorgadas por la negociación entre los otros órganos del Estado, el manejo y control de dichas competencias no siempre recae exclusivamente sobre el Poder Judicial. En la mayoría de los casos el control de la jurisdicción se encuentra en las leyes orgánicas dejando al Poder Judicial sujeto a la disposición de

las mayorías legislativas que tuvieran la capacidad de modificar la ley. Un órgano judicial autónomo debe tener la exclusiva facultad para decidir sobre la creación de nuevas cortes y juzgados, la modificación de su número de integrantes y sobre el establecimiento y modificación de la competencia y jurisdicción territorial de sus juzgados, etc. De otra forma, se pone en riesgo su autonomía jurisdiccional.

Las constituciones locales se han ido modificando para adoptar una cláusula que especifique en qué órgano recae el control de la jurisdicción del Poder Judicial; con el paso de los años se ha puesto dicho control en el mismo Poder Judicial, ya sea en el Tribunal Superior de Justicia o en el Consejo de la Judicatura. Para el periodo 1985-2010, 21 constituciones locales establecen el control de la jurisdicción dentro del Poder Judicial (ver tabla 2.3), mientras que las constituciones de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro y Veracruz no ofrecen información al respecto.

Tabla 2.3. Órgano en el que recae el control de la jurisdicción del Poder Judicial por estado.

Tribunal Superior de Justicia	Consejo de la Judicatura
Baja California Sur (1985-2010)	Chiapas (2002-2010)
Chihuahua (1988-2010)	Durango (1997-2010)
Chiapas (1988-2001)	Guanajuato (1996-2010)
Coahuila (1988-2010)	Hidalgo (2006-2010)
Hidalgo (1985-2005)	Jalisco (1997-2010)
Jalisco (1993-1996)	Morelos (2008-2010)
México (1995-2010)	Nayarit (1995-2010)
Quintana Roo (1994-1997) y (2003-2010)	Nuevo León (1998-2010)
Sinaloa (1985-2010)	Quintana Roo (2003-2010)
San Luis Potosí (1996-2004)	San Luis Potosí (2005-2010)
Sonora (1996-2006)	Sonora (2007-2010)
Tlaxcala (2001-2010)	Tabasco (2001-2010)
Tamaulipas (1988-2008)	Tamaulipas (2009-2010)
Zacatecas (1999-2010)	Yucatán (2010)

Fuente: elaboración propia con datos de la base "arquitectura institucional del Poder Judicial en los estados de México, 1917-2010", de Julio Ríos-Figueroa y Luis Soto (2012).

Comparando estos órganos judiciales bajo la perspectiva temporal, se encuentra que la tendencia de depositar el control de la jurisdicción en el TSJ aumentó durante el periodo en mención, y en los

últimos años ha disminuido; mientras que la tendencia para el CJ ha ido en aumento desde su creación en 1995 (ver figura 2.3, cuadro superior izquierdo); esto se debe en parte a los esfuerzos por disminuir la carga administrativa de los TSJ, delegando estas funciones a figuras como el CJ; por ejemplo, Chiapas en 2002, Hidalgo en 2006, Jalisco en 1997, Quintana Roo en 2003, San Luis Potosí en 2005, Sonora en 2007 y Tamaulipas en 2009.

Por otra parte, el tamaño y ejercicio de la jurisdicción del Poder Judicial depende directamente del presupuesto que se les asigna para aumentar el número de cortes y juzgados. De poco sirve que el Poder Judicial tenga el control sobre su jurisdicción si no tiene control sobre los recursos que se le asigna para llevar a cabo estas tareas. El presupuesto del Poder Judicial ha sido el resultado del proceso de negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo. La naturaleza de este proceso se puede prestar a un juego de manipulación del Poder Judicial en escenarios donde existe un Ejecutivo que tiene el control sobre el Legislativo.¹² El presupuesto es importante para el correcto funcionamiento del Poder Judicial ya que este se utiliza para capacitar sus miembros, mantener y aumentar la infraestructura y equipo de este órgano, lo que lo convierte en una parte esencial para la calidad y administración de cualquier sistema de justicia. La autonomía de un órgano no está garantizada si su jurisdicción y presupuesto dependen de la coyuntura política.

Existen diferentes mecanismos institucionales para garantizar la autonomía presupuestal al Poder Judicial. Una de ellas consiste en establecer que la facultad de controlar la preparación y administración del presupuesto del Poder Judicial recaiga exclusivamente entre los miembros de este órgano. Para el periodo 1985-2010, 23 estados han optado por dejar la preparación, y 17 la administración del presupuesto en un órgano del Poder Judicial (ver tabla 2.4). Sólo las constituciones de Campeche, México, Oaxaca, Puebla y Sinaloa no dan información sobre la preparación y administración de su presupuesto.

¹² Cuando existe una cláusula constitucional que da al Poder Judicial la facultad de preparar su presupuesto, este debe ser remitido al Ejecutivo para su inclusión en el presupuesto de egresos del estado y, posteriormente mandado a la legislatura para su aprobación. En cualquiera de estas dos últimas instancias puede ser modificado.

Tabla 2.4. Órgano en el que recae la preparación y administración del Presupuesto del Poder Judicial por estado.

Preparación		Administración	
Tribunal Superior de Justicia	Consejo de la Judicatura	Tribunal Superior de Justicia	Consejo de la Judicatura
Baja California Sur (1985-2010)	Aguascalientes (1995-1996) y (1999-2010)	Chihuahua (1994-2010)	Baja California (1995-2010)
Chihuahua (1988-2010)	Baja California (1995-2010)	Coahuila (1988-2010)	Chiapas (202-2010)
Durango (1997-2010)	Chiapas (2002-2010)	Colima (1988-2010)	Durango (2000-2010)
Guerrero (1985-1998)	Guerrero (1999-2010)	Durango (2000-2010)	Guanajuato 81996-2010)
Guanajuato (1996-2010)	Guanajuato (1996-2010)	Jalisco (1994-1996)	Jalisco (1997-2010)
Hidalgo (1985-2002)	Hidalgo (2006-2010)	Michoacán (1998-2010)	Nayarit (1995-2010)
Jalisco (1994-1996)	Jalisco (1997-2010)	Nuevo León (1998-2003)	Nuevo León (1998-2010)
Michoacán (2005-2010)	Michoacán (2005-2010)	Quintana Roo (2003-2010)	Querétaro (2005-2007)
Nuevo León (1998-2003)	Morelos (1995-2010)	Tamaulipas (1988-1998) y (2003-2010)	San Luis Potosí (2005-2010)
Quintana Roo (1985-1997)	Nayarit (1995-2008)	Zacatecas (1998-2010)	Sonora (2007-2010)
San Luis Potosí (1996-2010)	Nuevo León (1998-2010)		Tamaulipas (2009-2010)
Tlaxcala (1985-2000)	Querétaro (2005-2007)		
Tamaulipas (1988-2008)	Quintana Roo (2003-2010)		
Veracruz (1997-1999)	San Luis Potosí (2005-2010)		
Yucatán (1988-2009)	Sonora (2007-2010)		
	Tabasco (2001-2010)		
	Tamaulipas (2009-2010)		
	Veracruz (1997-1999)		
	Yucatán (2010)		

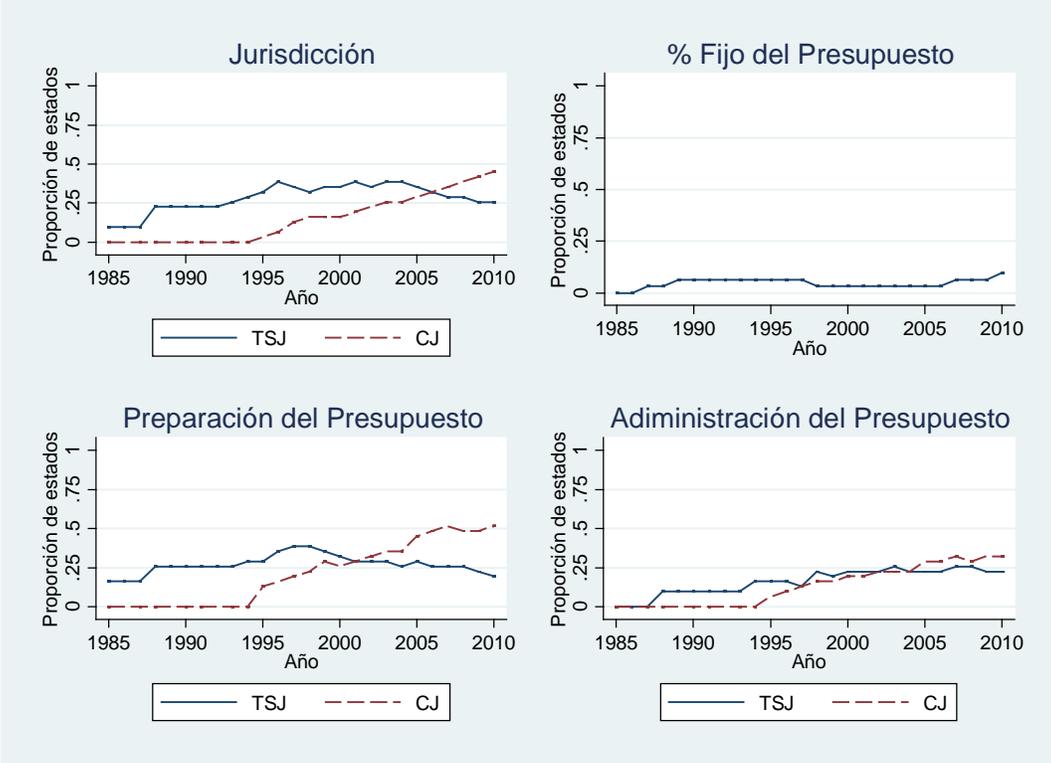
Fuente: elaboración propia con datos de la base "arquitectura institucional del Poder Judicial en los estados de México, 1917-2010", de Julio Ríos-Figueroa y Luis Soto (2012).

Bajo la perspectiva temporal, se encuentra que la tendencia de depositar la preparación y administración del presupuesto en el TSJ aumentó durante el periodo en mención, y en los últimos años ha disminuido; mientras que la tendencia para el CJ ha ido en aumento desde su creación en 1995 (ver figura 2.3, parte inferior).

Otra medida más contundente pero menos popular, consiste en fijar a nivel constitucional un porcentaje del presupuesto de egresos del año anterior. No es muy común ya que una proporción mínima de estados (12 por ciento) la ha implementado (Ver figura 2.3, cuadro superior derecho). En concreto, solo 4 estados la han registrado en sus constituciones: el estado de Guerrero en 1987 fue

el primero en aplicar este tipo de política fijando como mínimo el 10 por ciento del presupuesto de egresos del estado para el Poder Judicial; posteriormente Baja California con un mínimo del 2 por ciento (1989-1997), Tamaulipas con un mínimo de 1.2 por ciento (2007) y Yucatán con un mínimo del 2 por ciento (2009) del presupuesto de egresos anual.

FIGURA 2.3. JURISDICCIÓN Y PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL



Fuente: elaboración propia.

En un balance general, la tabla 2.5 muestra los estados que en algún momento del periodo establecieron en su constitución algún mecanismo para facilitar la autonomía del Poder Judicial a través del control de su jurisdicción o del presupuesto, mediante el control de alguno de sus órganos.

Tabla 2.5. Jurisdicción y, preparación, administración y porcentaje fijo del Presupuesto del Poder Judicial por estado (1985-2010).

	Juris.	Prep.	Adm.	% fijo		Juris.	Prep.	Adm.	% fijo
TMPS	si	si	si	si	TAB	si	si	-	-
CHIS	si	si	si	-	TLX	si	si	-	-
CHI	si	si	si	-	MICH	-	si	si	-
DUR	si	si	si	-	QRO	-	si	si	-
GTO	si	si	si	-	COA	si	-	si	-
JAL	si	si	si	-	ZAC	si	-	si	-
NAY	si	si	si	-	GRO	-	si	-	si
NL	si	si	si	-	AGS	-	si	-	-
QROO	si	si	si	-	VER	-	si	-	-
SLP	si	si	si	-	COL	-	-	si	-
SON	si	si	si	-	MEX	si	-	-	-
BCN	-	si	si	si	SIN	si	-	-	-
YUC	si	si	-	si	CAM	-	-	-	-
BCS	si	si	-	-	OAX	-	-	-	-
HGO	si	si	-	-	PUE	-	-	-	-
MOR	si	si	-	-	TOTAL	21	23	17	4

Fuente: elaboración propia con datos de la base “arquitectura institucional del Poder Judicial en los estados de México, 1917-2010”, de Julio Ríos-Figueroa y Luis Soto (2012).

Los datos que se presentan son consistentes en el sentido que hay estados que protegen mejor dichas instituciones judiciales (por ejemplo, Tamaulipas, Chiapas, Chihuahua), mientras que otros no presentan modificaciones en estos aspectos (por ejemplo, Campeche, Oaxaca, Puebla).

Revisión constitucional

La facultad de revisión constitucional en México a nivel local ha surgido a través de la creación de Tribunales Constitucionales o Salas Constitucionales del TSJ o por el funcionamiento del Pleno del TSJ como órgano constitucional. La existencia de instrumentos de revisión constitucional dentro del Poder Judicial de un estado favorece a su independencia y autonomía como órgano puesto que lo convierte en la máxima autoridad interpretando la Constitución y las leyes que emanan de ella, dejando fuera de este proceso a grupos políticos fuertes que tienen el poder para manipularla. Además, el aumento de las competencias o “activismo de las cortes” por medio de la revisión constitucional ha tenido efectos en la elaboración de políticas públicas y en la disminución del poder de los otros órganos del Estado (ver Magaloni, Magar y Sánchez 2011).

En los últimos 25 años se ha incrementado la proporción de estados que cuentan con instituciones que favorecen la independencia judicial (ver Figura 2.4). En el año 2000, Veracruz fue el primer estado en introducir formalmente atribuciones de revisión constitucional a una constitución local: la reforma de ese año facultó al Tribunal Superior de Justicia (TSJ) del estado el conocer sobre las controversias constitucionales que se susciten entre los municipios, los municipios y alguno de los poderes del estado o entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo; sobre las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes o decretos emitidos por el Gobernador o la legislatura que sean considerados contrarios a la Constitución; y sobre las acciones de omisión legislativa.¹³ Sucesivamente más estados fueron introduciendo este tipo de facultades dentro del Poder Judicial. Coahuila (2001), Guanajuato (2001), Tlaxcala (2001), Chiapas (2002), Quintana Roo (2003), Nuevo León (2004) y Estado de México (2004). En los siguientes seis años se sumaron cuatro estados más: Querétaro (2008), Nayarit (2009), Tamaulipas (2009) y Yucatán (2010), formando un total de 12 estados en el año 2010.

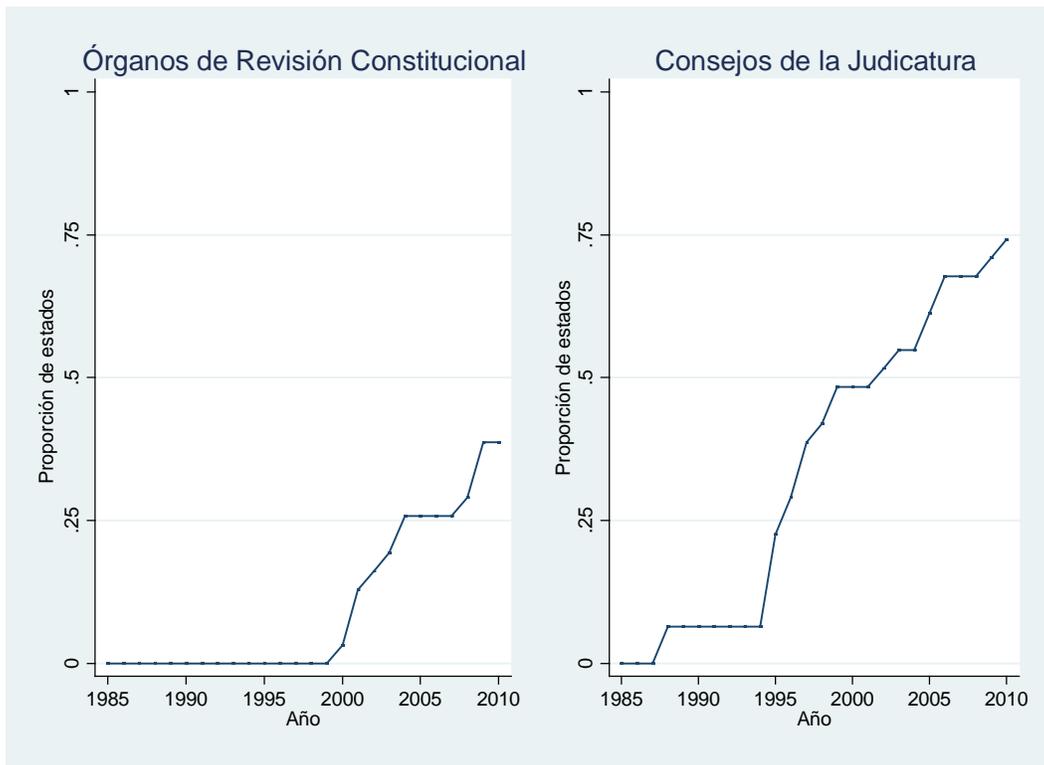
Tabla 2.6. Estados con Órgano de Revisión Constitucional (1985-2010).

Veracruz (2000-2010)	México (2004-2010)
Coahuila (2001-2010)	Nuevo León (2004-2010)
Guanajuato (2001-2010)	Querétaro (2008-2010)
Tlaxcala (2001-2010)	Nayarit (2009-2010)
Chiapas (2002-2010)	Tamaulipas (2009-2010)
Quintana Roo (2003-2010)	Yucatán (2010)

Fuente: elaboración propia con datos de la base “arquitectura institucional del Poder Judicial en los estados de México, 1917-2010”, de Julio Ríos-Figueroa y Luis Soto (2012).

¹³ Las “acciones sobre omisión legislativa” es un elemento de revisión constitucional que no se encuentra en la Constitución federal y ha sido introducido en algunas constituciones locales. Una acción por omisión legislativa sucede cuando se considera que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecta el debido cumplimiento de la Constitución. Por lo general, las acciones de omisión legislativa pueden ser interpuestas por el Gobernador del estado o por alguna porción de Ayuntamientos (e.g. la tercera parte de los Ayuntamientos).

FIGURA 2.4. PROPORCIÓN DE ESTADOS QUE CUENTAN CON ÓRGANOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL Y CONSEJOS DE LA JUDICATURA, 1985-2010.



Fuente: elaboración propia.

Consejos de la Judicatura

Otra de las tendencias de los poderes judiciales estatales ha sido el incremento de la diversificación y especialización de sus funciones. La introducción de instituciones como el Consejo de la Judicatura (CJ) contribuye a la defensa e independencia del Poder Judicial. Estas instituciones forman parte del Poder Judicial y se encargan de las distintas ramas administrativas de este poder; la diversificación de las tareas administrativas del Poder Judicial permite a los Magistrados y jueces de primera instancia concentrarse más en la impartición de justicia y menos en trámites de corte burocrático. A su vez, en la mayoría de los casos, tienen a su cargo la carrera judicial, la capacitación, disciplina y evaluación de los servidores públicos del Poder Judicial. Estos últimos son elementos fundamentales en la construcción de independencia. La carrera judicial implica mayor responsabilidad y preparación académica para los jueces que desean mantenerse y buscar mejores cargos; además, la carrera judicial disminuye el temor de los jueces a ser víctimas de

presiones políticas y estar amenazados a ser castigados o removidos de sus cargos si no ceden ante dichas presiones.

Además de las funciones administrativas del Consejo de la Judicatura, el otro elemento esencial para evaluar la autonomía de estas instituciones es su composición. En general, el funcionamiento autónomo e independiente de un Consejo de la Judicatura depende de que la mayoría de sus miembros provenga del Poder Judicial, y no del poder Ejecutivo o legislativo (ver Pozas-Loyo y Ríos-Figueroa 2010). Para evaluar qué tan positiva es la tendencia reciente de concentración de funciones en los Consejos de la Judicatura vis-á-vis los Tribunales Superiores de Justicia es necesario, por tanto, identificar tanto las capacidades de los consejos como su composición. Hay algunos estudios que muestran importante variación en estos rubros (Caballero y Concha 2002; Ingram 2010) e identifican casos de Consejos de la Judicatura subordinados al poder Ejecutivo o legislativo estatales.

La creación de instituciones como el CJ se vio en los estados de la federación 12 años antes que la revisión constitucional. Los estados de Coahuila y Sinaloa fueron los primeros en establecer este tipo de instituciones en el año de 1988. Pero no fue sino hasta el año 1995, un año después de la instauración del Consejo de la Judicatura Federal,¹⁴ cuando comienza una marcada tendencia a instituir la Figura del CJ en los poderes judiciales estatales. En 2010 todavía había 8 estados sin un CJ.¹⁵

¹⁴ El Consejo de la Judicatura Federal se crea a través del decreto de reforma al artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 31 de diciembre del año de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁵ Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Oaxaca, Puebla, Querétaro y Zacatecas.

Tabla 2.7. Estados con Consejo de la Judicatura (1985-2010).

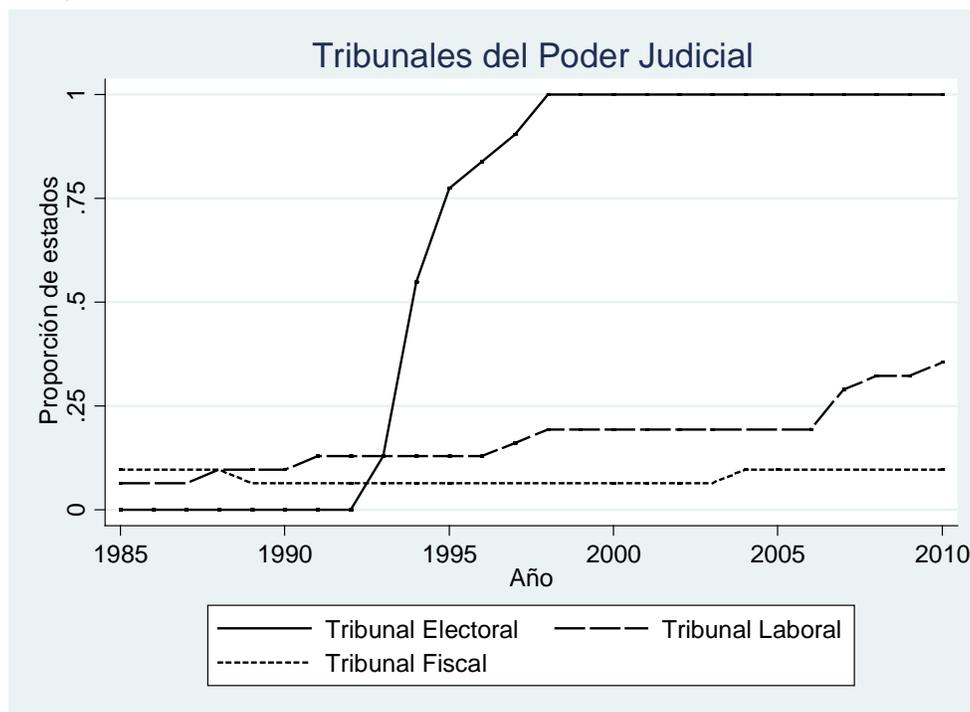
Aguascalientes (1995-1996) y (1999-2010)	Nayarit (1995-2010)
Baja California (1995-2010)	Nuevo León (1998-2010)
Chiapas (2002-2010)	Querétaro (2005-2007)
Coahuila (1988-2010)	Quintana Roo (2003-2010)
Durango (1997-2010)	Sinaloa (1988-2010)
Guerrero (1999-2010)	San Luis Potosí (2005-2010)
Guanajuato (1996-2010)	Sonora (1996-2010)
Hidalgo (2006-2010)	Tabasco (1997-2010)
Jalisco (1997-2010)	Tlaxcala (2008-2010)
México (1995-2010)	Tamaulipas (2009-2010)
Michoacán (2006-2010)	Veracruz (1997-2010)
Morelos (1995-2010)	

Fuente: elaboración propia con datos de la base “arquitectura institucional del Poder Judicial en los estados de México, 1917-2010”, de Julio Ríos-Figueroa y Luis Soto (2012).

Tribunales especializados

El Poder Judicial ha ido adquiriendo más facultades o competencias por medio de la creación de órganos especializados en distintas materias. Se les ha dado el carácter de imparcial y se les toma como última decisión en distintas materias. Tal es el caso de los Tribunales y Salas en materia Electoral, Laboral o de Conciliación, Fiscal y Agraria. La Figura 2.5 muestra una clara tendencia a introducir tribunales especializados a nivel constitucional por parte de los estados.

FIGURA 2.5. PROPORCIÓN DE ESTADOS CON TRIBUNALES ESPECIALES DENTRO DEL PODER JUDICIAL, 1985-2010.



Fuente: elaboración propia.

En 1987 en el estado de Jalisco surge el primer antecedente de una reforma constitucional local que ordena la instauración de un Tribunal Contencioso Electoral con autonomía y personalidad jurídica propia. Sin embargo, las resoluciones de este tribunal podían ser modificadas por el Colegio Electoral del Congreso del estado, quien es la última instancia en la calificación de las elecciones. Este es el mismo caso para Durango (1988), Yucatán (1989), Campeche y Oaxaca (1990). Hasta 1993 surgen los primeros tres Tribunales Electorales en los estados de Morelos, Nuevo León y Querétaro completamente autónomos de los otros poderes y que fungían como máxima autoridad en materia electoral; para 1998, 31 estados ya contaban con Tribunales o Salas Electorales instituidas en su constitución.

Los Tribunales Laborales o Tribunales de Escalafón y Arbitraje conocen de las controversias que se susciten con motivo de la relación de trabajo entre el Estado, los municipios y, en algunos casos, con los Organismos descentralizados de ambos. De la misma forma, los Tribunales Fiscales o Tribunales de Cuentas (**Conciliación y Arbitraje) conocen de las inconformidades en contra de

las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales del Estado. En México existe este tipo de tribunales desde antes de 1985. Su presencia en las entidades federativas ha ido aumentando con el paso del tiempo.

II.3.ii Independencia *de jure* de los Magistrados

El análisis detallado de la arquitectura institucional del Poder Judicial es de gran utilidad para determinar la forma cómo las reglas establecen la relación entre los distintos actores políticos como el Ejecutivo y Legislativo con el Judicial. De acuerdo con Melton y Ginsburg (2012), el papel de la Constitución es crear un Poder Judicial autónomo de los otros poderes del Estado. Sin embargo, existe amplia variación en el grado de autonomía que se le confiere al Poder Judicial dentro de los distintos diseños constitucionales.

La literatura existente sobre la independencia *de jure* del Poder Judicial identifica consistentemente a los procesos de nombramiento y remoción de jueces como los principales mecanismos establecidos en la Constitución que contribuyen a proteger a los jueces para tomar decisiones libres de presiones políticas (ver Camp Keith et al. 2009, Hayo y Voigt 2007, Ríos-Figueroa 2011). Entre mayor sea el número de actores que intervenga en el proceso de nombramiento, menores serán los incentivos de los jueces para ser dóciles frente a las autoridades que los nombraron. Y, mientras más difícil sea iniciar el proceso de remoción de un juez, menor será su temor a tomar decisiones contra el poder político en turno. Adicionalmente, toman en cuenta si la Constitución hace explícito el tiempo que un juez debe durar en su cargo ya que si la duración de un juez en su cargo es mayor a la duración a la de sus nominadores, el proceso de nombramiento se hace menos relevante.

Según la literatura, estos son los elementos *de jure* que se espera incremente la independencia judicial *de facto*. En este sentido, Ríos-Figueroa (2011) señala que las reglas deben ser estudiadas sólo como el primer paso para explicar el comportamiento independiente de los Magistrados.

México, a nivel sub-nacional, es un ejemplo de los distintos grados de independencia que establecen las constituciones a sus Magistrados en cada estado. A continuación se discute la forma cómo se relacionan estos mecanismos con la independencia de los Magistrados y se hace una descripción de la forma cómo los estados de México han ido adoptando y cambiando estos mecanismos durante el periodo 1985-2010.

II.3.iii.1- Modelos constitucionales de Nombramiento y Remoción de Magistrados

Nombramiento

Los procesos de nombramiento que establecen las constituciones tienen tal importancia en la literatura puesto que de aquí se deriva la independencia que tienen los Magistrados de los otros poderes del Estado. Se parte de la premisa que los actores políticos buscarán maximizar su poder e influencia por cualquier medio posible, incluyendo las decisiones judiciales que se toman en los Tribunales Superiores de Justicia. Entonces, los actores políticos buscarán nombrar Magistrados que favorezcan sus preferencias en los fallos judiciales. Debido a esta lógica, se puede asumir que los Magistrados tienen el compromiso de tomar decisiones que favorezcan a las autoridades que los nombraron. Las reglas de nombramiento que establecen las constituciones pueden proyectar distintos escenarios que definen la relación de los Magistrados con sus nominadores. Por un lado, los procesos de nombramiento que son altamente politizados y poco transparentes, aseguran nombramientos de jueces dóciles (Chavez 2007). Mientras que los procesos de nombramiento donde participa un mayor número de actores, aseguran un mayor grado de legitimidad e independencia de los jueces frente a las autoridades que los nombraron (Fiss 1993, tomado de Lara-Borges, Castagnola y Pérez-Liñan 2012, p. 19).

A diferencia de los países Latino Americanos, que tienen múltiples formas de nombramientos de ministros en donde intervienen organismos tanto gubernamentales como organizaciones civiles, en México los procedimientos de nombramiento de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia que establecen las constituciones estatales sólo intervienen organismos gubernamentales como el

Ejecutivo, Legislativo y órganos del Poder Judicial: Tribunales Superiores de Justicia (TSJ) y Consejos de la Judicatura (CJ).

Debido a la variación de los procesos de nombramiento en los estados, es posible identificarlos de dos formas: la primera, son los nombramientos donde interviene *un solo órgano* (como en Querétaro 1985, donde los Magistrados son electos directamente por la Legislatura el estado), y los nombramientos donde intervienen *dos o más órganos* del gobierno, que es una combinación entre Ejecutivo, Legislativo, TSJ y CJ (ver tabla 2.8).

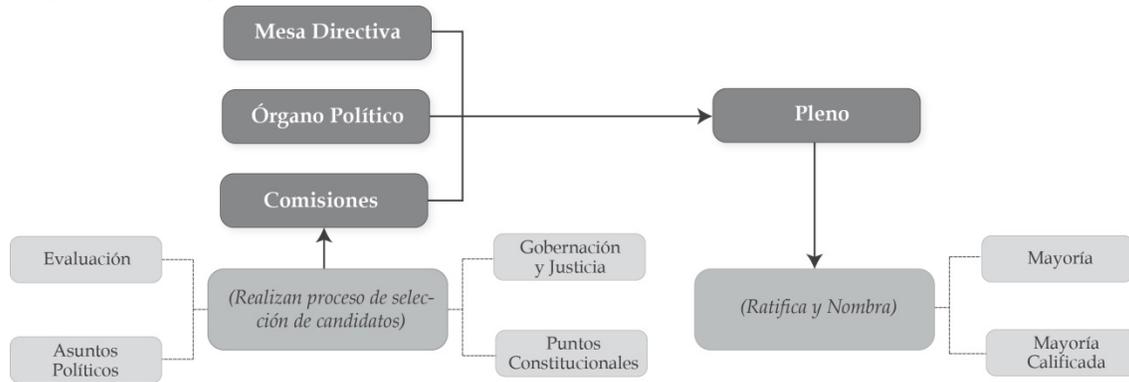
El mecanismo de nombramiento de un solo órgano tiene lugar en órganos colegiados donde se concentran diversas fuerzas políticas. En la mayoría de los casos que usan esta forma de nombramiento, la Legislatura estatal es quien decide sobre el nombramiento de Magistrados ya sea por mayoría o por mayoría calificada en la votación.¹⁶ En algunos casos se incluye dentro del texto constitucional la forma cómo funciona el proceso de nombramiento dentro del Legislativo; por ejemplo, en Morelos 2008, para ocupar una vacante de Magistrado, el órgano político del Congreso emite una convocatoria pública para ocupar el cargo, posteriormente elige candidatos que cumplan los requisitos que señalan en la convocatoria, los candidatos pasan a la votación del pleno y es electo Magistrado el candidato que obtenga el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura; mientras que en Tlaxcala 2008, para ocupar una vacante de Magistrado, la Mesa Directiva ordena a las comisiones de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos emitir una convocatoria y desahogar un procedimiento de selección de acuerdo a la ley orgánica del poder legislativo estatal (ver Figura 2.6).¹⁷ En el resto de los casos donde la Legislatura es el único órgano que nombra Magistrados, la Constitución solo se limita a

¹⁶ Cuando se habla del voto de la mayoría, en unos casos la constitución no especifica qué tipo de votación se requiere, si mayoría simple o mayoría absoluta. En la codificación de la votación requerida sólo se hace la distinción entre mayoría (ya sea simple o absoluta) y mayoría calificada. También, en muchas constituciones no se especifica si el voto requerido es de la totalidad de Diputados que integran la cámara o de los Diputados presentes en la sesión, así que en la codificación de los datos se dejan de lado este tipo de detalles.

¹⁷ En los casos donde la Comisión propone y el Pleno ratifica puede haber distintos efectos derivados del “poder de agenda” de la Comisión.

señalar el tipo de votación requerida para ser nombrado Magistrado, dejando en Ley orgánica de la Legislatura los detalles del procedimiento.

FIGURA 2.6. PROCESO DE NOMBRAMIENTO DE MAGISTRADOS DE UN SOLO ÓRGANO (LEGISLATURA)



Fuente: elaboración propia.

La única variante encontrada en esta forma de nombramiento fue en Baja California en el periodo 1995-1997, donde el Consejo de la Judicatura decide sobre el nombramiento de Magistrados por medio de una convocatoria pública y examen de méritos de los aspirantes que cumplan con los requisitos establecidos. Los detalles del nombramiento como el proceso de selección de candidatos o la cantidad de votos que se requieren dentro del Consejo quedan establecidos en la ley. Cuando la responsabilidad de nombrar Magistrados recae en un solo órgano colegiado como el Consejo de la Judicatura, que se integra de miembros provenientes de distintos poderes como el Ejecutivo-Legislativo-Judicial o instituciones autónomas, es importante tener en cuenta la cantidad de miembros que aporta cada uno de ellos. En el caso de Baja California, el Consejo se compone de tres miembros del Poder Judicial y tres provenientes de la Legislatura.

En cambio, el proceso de nombramiento de dos o más órganos en los estados de México involucra actores gubernamentales como el Ejecutivo, Legislativo, TSJ y CJ (ver Figura 2.7) y se desarrollan de la siguiente manera.

a) Ejecutivo-Legislativo: el Ejecutivo nombra candidatos (en ternas, en algunos casos) y el Legislativo ratifica Magistrados con el voto de mayoría o mayoría calificada. Aquí, el Gobernador

tiene flexibilidad absoluta para nominar candidatos de su preferencia. Sólo la Constitución de Querétaro no ha adoptado este modelo que es el más común (ver tabla 2.9).

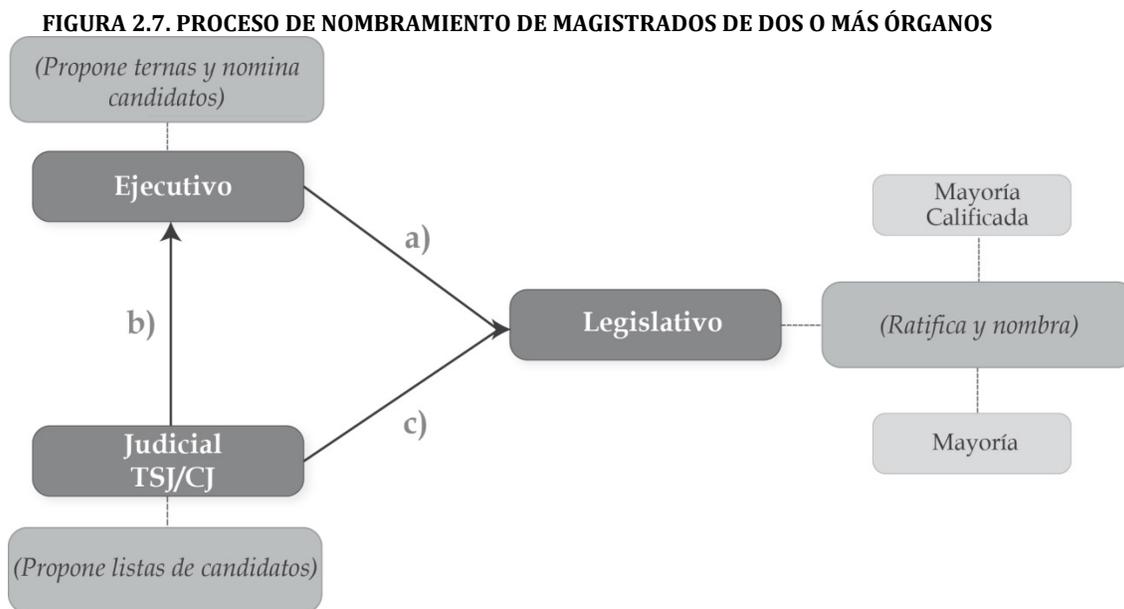
b) Ejecutivo-Legislativo y Judicial: el Ejecutivo formula ternas o nombra candidatos a partir de una lista que presenta el Consejo de la Judicatura (Coahuila 1988-presente, Aguascalientes 1995-presente, Guanajuato 1996-2006 Tabasco 2001-presente, México 2010) o el Tribunal Superior de Justicia (Baja California 1989-1995. Michoacán 1998-2006). Posteriormente el Legislativo ratifica los nombramientos del Ejecutivo con el voto de mayoría o mayoría calificada.

c) Legislativo y Judicial: Consejo de Judicatura (Sinaloa 1988-presente, México 1995-2010, Morelos 1995, Jalisco 1997-presente, Baja California 2007-presente, Michoacán 2006-presente) o Tribunal Superior de Justicia (Chihuahua 1994, Baja California 1998, Quintana Roo 1998) propone una lista o terna al Legislativo para su aprobación;

Es importante resaltar que en México la participación de órganos judiciales en el proceso de nombramiento es muy limitada (sólo selecciona candidatos). Sin embargo, su participación es muy importante para la independencia de los Magistrados ya que, en la mayoría de los casos, implica hacer la selección de candidatos a partir de criterios que tienen como finalidad reducir la injerencia política en el proceso de selección.¹⁸ En primer lugar, los CJ tienen como principal función llevar registro de la carrera judicial de sus miembros, donde el punto más alto de la carrera es ser Magistrado del Tribunal Superior. Los miembros de la judicatura que aspiran crecer profesionalmente tienen mayores incentivos a desempeñarse de acuerdo a principios basados en méritos puramente profesionales que ganado méritos con partidos políticos. Segundo, en los casos donde no hay carrera judicial, la selección de candidatos se hace por medio de una convocatoria pública pero con base en un examen de méritos que debe ser aprobado. Posteriormente, un jurado integrado por miembros de los tres Poderes elabora listas o ternas de los candidatos mejor

¹⁸ Idealmente se debería de empezar a contar que participa el “órgano judicial” sí sólo si, al menos el 51% de los consejeros proviene del poder judicial.

calificados (Ej. Baja California 1989, Chihuahua 1994). En ambos casos, la creación de este tipo de instituciones genera más restricciones (además de los requisitos para ser Magistrado), reduciendo el rango de candidatos elegibles y las opciones de los políticos para nominar candidatos dóciles y afines a su política.



Fuente: elaboración propia.

Los estados de México presentan gran variación en cuanto al diseño constitucional para nombrar Magistrados a través del tiempo. No obstante, para el periodo 1985-2010, la tabla 2.9 muestra que ocho estados no han registrado cambios en el proceso de nombramiento de Magistrados en sus constituciones (Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Sonora), los cuales todos coinciden en que han preservado la misma forma de nombramiento de dos órganos: Ejecutivo y Legislativo aprobando con mayoría. Los veintitrés estados restantes han presentado al menos un cambio en la fórmula de nominación. El más común que se registra es el cambio de Mayoría a Mayoría Calificada en la votación requerida para “ratificar” o “nombrar”. En algunos casos solamente se ha cambiado la votación requerida para nombrar Magistrados (Chiapas, Durango, Nayarit, Nuevo León, Querétaro y San Luis Potosí). En otros, este cambio también ha sido acompañado con la inclusión, en el proceso de nombramiento, de una institución judicial como

el Consejo de la Judicatura (Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Jalisco; México, Sinaloa, Tabasco y Veracruz) o Tribunal Superior de Justicia (Chihuahua y Quintana Roo) o ambos (Baja California y Michoacán). Estos cambios también han dejado a un lado la participación del Ejecutivo en el proceso de nombramiento (Baja California, Chihuahua, Jalisco, México; Michoacán, Morelos, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz).

Tabla 2.9. Los estados de México y los procesos de nombramiento de Magistrados

	Un solo Órgano	Dos o más Órganos:		
		Ejecutivo-Legislativo	Ejecutivo-Legislativo-Judicial	Legislativo-Judicial
Aguascalientes		• LegisM (1985-1995) →	• LegisM/CJ (1995-...)	
Baja California	• CJ (1995-1998) ←	• LegisM (1985-1989) →	• LegisM/TSJ (1989-1995)	• LegisMC/TSJ (1998-2007) • LegisMC/CJ (2007-...)
Baja California Sur		• LegisM (1985-...)		
Campeche		• LegisM (1985-...)		
Chihuahua		• LegisM (1985-1994) →		• LegisM/TSJ (1994-2007) • LegisMC/TSJ (2007-...)
Chiapas		• LegisM (1985-2002) • LegisMC (2002-...)		
Coahuila		• LegisM (1985-1988) →	• LegisM/CJ (1988-...)	
Colima		• LegisM (1985-...)		
Durango		• LegisM (1985-2000) • LegisMC (2000-...)		
Guerrero		• Guerrero LegisM (1985-...)		
Guanajuato		• LegisM (1985-1996) →	• LegisMC/CJ (1996-2006) • (2006-...)*	
Hidalgo		• LegisM (1985-...)		
Jalisco		• LegisM (1985-1997) →		• LegisMC/CJ (1997-...)
México		• LegisM (1985-1995) →	• LegisM/CJ (2010-...) ←	• LegisM/CJ (1995-2010)
Michoacán		• LegisM (1985-1998) →	• LegisM/TSJ (1998-2006) →	• LegisMC/CJ (2006-...)
Morelos	• LegisMC (2008-...) ←	• LegisM (1985-1995) →		• LegisM/CJ (1995-2008)
Nayarit		• LegisM (1985-1995) • LegisMC (1995-...)		
Nuevo León		• LegisM (1985-1998) • LegisMC (1998-...)		

Oaxaca		<ul style="list-style-type: none"> LegisM (1985-...)
Puebla		<ul style="list-style-type: none"> LegisM (1985-...)
Querétaro	<ul style="list-style-type: none"> LegisM (1985-2004) LegisMC (2004-...) 	
Quintana Roo		<ul style="list-style-type: none"> LegisM (1985-1998) → LegisMC (2003-...) ←
Sinaloa	<ul style="list-style-type: none"> LegisM (1985-1988) → 	<ul style="list-style-type: none"> LegisM/TSJ (1998-2003) LegisM/CJ (1988-...)
San Luis Potosí		<ul style="list-style-type: none"> LegisM (1985-2005) LegisMC (2005-...)
Sonora		<ul style="list-style-type: none"> Sonora LegisM (1985-...)
Tabasco		<ul style="list-style-type: none"> LegisM (1985-2001) → LegisMC/CJ (2001-...)
Tlaxcala	<ul style="list-style-type: none"> LegisMC (2001-...) ← 	<ul style="list-style-type: none"> LegisM (1985-2001)
Tamaulipas	<ul style="list-style-type: none"> LegisMC (1985-2007) → 	<ul style="list-style-type: none"> LegisMC (2007-...)
Veracruz		<ul style="list-style-type: none"> LegisM (1985-1997) → LegisMC (2000-...) ←
Yucatán	<ul style="list-style-type: none"> LegisM (1985-2010) → 	<ul style="list-style-type: none"> LegisM (2010-...)
Zacatecas	<ul style="list-style-type: none"> LegisM (1985-1998) → 	<ul style="list-style-type: none"> LegisM (1998-2000) LegisMC (2000-...)

Fuente: elaboración propia.

NOTA: Datos tomados de las constituciones locales. El Distrito Federal se excluye de este análisis dado que no cuenta con constitución propia.

* En Guanajuato en 2006 se hizo una reforma que establece que se turnarán entre el Ejecutivo y el Consejo de la Judicatura la facultad de proponer Magistrados a la Legislatura para su ratificación.

LegisM= Legislatura elige con el voto de mayoría

LegisMC= Legislatura elige con el voto de mayoría calificada (2/3 partes de la votación)

CJ= Consejo de la Judicatura

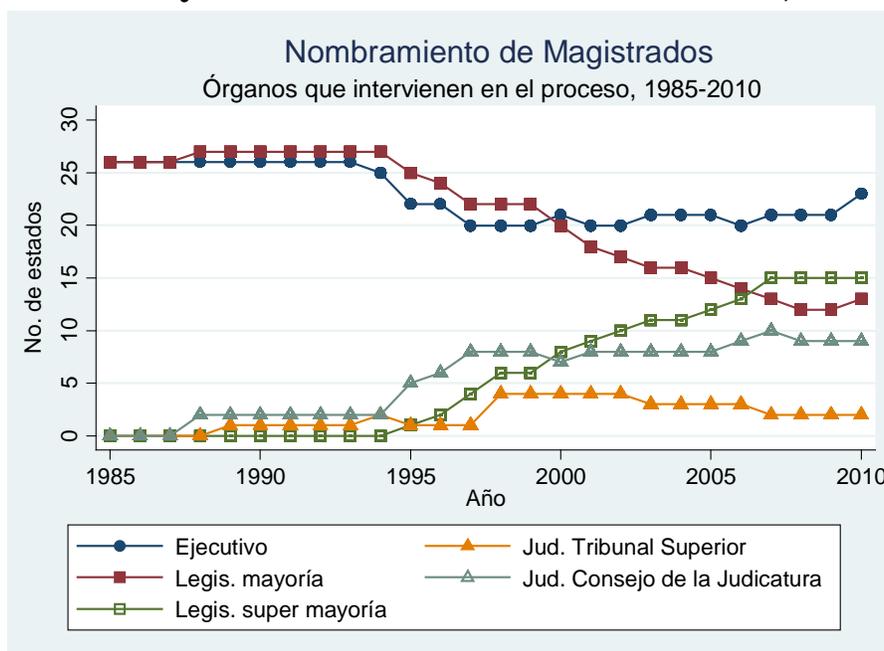
TSJ= Tribunal Superior de Justicia

Sin duda, la participación de los órganos Ejecutivo y Legislativo en los procesos de nombramiento ha permanecido en la mayoría de los estados de México. Por un lado, el sistema político mexicano incluye la participación sistemática del Ejecutivo en los proceso de nombramiento (son muy raros los casos donde el Gobernador no participa en el proceso de nombramiento). Sin embargo, la forma como participan se ha ido modificando a través del tiempo. La figura 2.8 muestra que a partir de 1995 la participación de la Legislatura ha incrementado la votación requerida para ratificar Magistrados; más estados sustituyen el voto de mayoría por el de mayoría calificada, haciendo más difícil la construcción de mayorías entre diferentes grupos políticos. Por su parte, la participación

del Ejecutivo en el proceso de nominación a través de la nominación de Magistrados por ternas (se ha mantenido constante o sigue siendo influyente en el proceso de nominación) permanece presente en la mayoría de los estados. Aquí vale la pena hacer mención que los cambios que aumentan la votación requerida de mayoría a simple a mayoría calificada se deben tomar con precaución, ya que a nivel estatal es muy fácil que un partido gane todos los distritos uninominales, y si la regla de representación proporcional no distribuye más de $1/3$ de los escaños, entonces este tipo de modificaciones resulta meramente estética ya que no se necesitaría la construcción de acuerdos con otras fuerzas políticas para alcanzar $2/3$ de la votación. Las gráficas presentadas en el anexo A muestran que solo en los ochenta y mitades de los noventa ocurre que la regla de representación distribuye menos de $1/3$ de los escaños. Después hay una tendencia a disminuir por debajo de $2/3$ el número de escaños que se pueden ocupar por mayoría relativa. Pasa lo mismo con el partido mayoritario en la legislatura: después de los noventa, en pocos estados hay un partido con mayoría superior a $2/3$, ya sea para ratificar, remover Magistrados o cambiar la Constitución.

Mientras que la participación del Poder Judicial en el proceso de nombramiento de Magistrados ha ido ganando paulatinamente mayor presencia en los estados con el paso de los años; entre estos, los Consejos de la Judicatura han sido más populares a partir de 1995 que la de los Tribunales Superiores.

FIGURA 2.8. ÓRGANOS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE NOMBRAMIENTO, 1985-2010.



NOTA: La gráfica presenta datos registrados en las constituciones locales. Dado que hay estados que no especifican en su constitución la fórmula para el nombramiento de magistrados, hay observaciones que no se registran. Por ejemplo, en 1985 los estados de Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas, no daban información registrable de acuerdo al criterio de elaboración de la base de datos.

Fuente: elaboración propia.

La reforma federal de 1994, pudo haber tenido un efecto en los estados ya que ésta, entre muchos cambios, hizo que cambiara la votación del senado para ratificar ministros de mayoría simple a mayoría calificada. Además del posible impacto de las reformas federales, aún permanecen diversas interrogantes sobre las causas que subyacen en los cambios del proceso de nombramiento a nivel estatal, por ejemplo, la participación del CJ y del TSJ.

Remoción

De acuerdo con la argumentación desarrollada en la literatura, el juicio político o de remoción es una institución relevante para derivar la independencia que tienen los Magistrados de los otros poderes del Estado. Esto es así porque aun cuando los Magistrados hayan sido nombrados de manera independiente, no podrán ser independientes si están bajo constante amenaza de ser removidos del cargo (Melton y Ginsburg 2012).

El juicio de remoción de Magistrados es diferente de los procesos penales, ya que en este caso, el juicio es de naturaleza política y, por lo tanto, existe un alto grado de discrecionalidad en la

apreciación de ciertas causales (Castagnola 2008). Debido a la discrecionalidad de este proceso, el juicio político se puede utilizar como una herramienta para coaccionar a los Magistrados a tomar decisiones afines a la del poder político en turno.¹⁹ En un escenario donde el Presidente tiene autoridad sin límites para remover jueces, las figuras judiciales aceptan roles pasivos y de subordinación (Chavez 2007).

Además, no es necesario tener el poder suficiente para remover a un Magistrado (mayoría requerida en la Legislatura) para que este acepte un rol de subordinación frente al poder político en turno. Basta con observar la primera etapa del proceso de remoción (acusación) para determinar si un Magistrado puede ser presionado por sus acusadores. Esto es porque una simple acusación puede ensuciar la reputación de un Magistrado, independientemente si es removido o no. Entonces, entre más fácil es acusarlos, más probable es que un Magistrado sea indebidamente presionado (Ríos Figueroa 2011). Para determinar si las reglas establecidas en la constitución incrementan la independencia de los Magistrados, se debe examinar qué actores están facultados para iniciar un proceso de remoción y, en el caso de los órganos colegiados, qué votación se requisita para iniciar el proceso.

En las constituciones estatales de México se hace referencia a distintos actores que pueden presentar una acusación contra los Magistrados, entre ellos: Gobernador, Legislatura (mayoría o mayoría relativa), Consejo de la Judicatura y la sociedad civil (con ciertos requerimientos para que esta proceda). En general, el proceso de remoción inicia cuando actores aquí mencionados presenta ante la Legislatura una acusación contra el Magistrado que haya incurrido en una de las causales de destitución previamente establecidas. Una vez presentada la acusación, la Legislatura procede a determinar si el Magistrado es culpable o no de las faltas que se le imputan por el voto de mayoría o mayoría calificada.

¹⁹ Cuando la Constitución faculta al Gobernador para remover Magistrados, también hace explícita la posibilidad del Ejecutivo para reunirse en privado con el Magistrado antes de iniciar el proceso con el fin de que este último pueda “apreciar en conciencia la justificación de la solitud” (e.g. Campeche 1965)

La tabla 2.10 muestra los años y los actores que pueden iniciar el proceso de remoción en cada estado para el periodo 1985-2010. La primera columna, muestra los estados y el periodo en que el Gobernador tiene la facultad de presentar acusación directa contra Magistrados (Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, México, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora). La cuarta columna muestra los casos y el periodo cuando el Consejo de la Judicatura está facultado para presentar una acusación (México, Michoacán y Veracruz). La quinta columna muestra los casos en que la Constitución concede a la sociedad civil el derecho de presentar una acusación ante la Legislatura contra un funcionario público del estado, entre ellos, los Magistrados del TSJ.

Tabla 2.10. Actores facultados para iniciar el proceso de remoción.

	Gobernador	Legislativo Mayoría	Legislativo Mayoría Calificada	Consejo de la Judicatura	Acción Civil
Aguascalientes		• (1985-2010)			
Baja California	• (1985-1995)	• (1985-2010)			• (1985-2010)
Baja California Sur	• (1985-2010)	• (1985-1999)	• (1999-2010)		
Campeche	• (1985-2010)	• (1985-2010)			• (1985-2010)
Chihuahua		• (1988-1994)	• (1985-1988) • (1994-2010)		
Chiapas		• (1985-2010)			
Coahuila			• (1985-2010)		• (1985-2010)
Colima	• (1985-1988)	• (1985-2010)			• (1985-2010)
Durango		• (1985-2010)			
Guerrero	• (1985-2010)	• (1985-2010)			• (1985-2010)
Guanajuato		• (1985-2010)			
Hidalgo	• (1998-2006)	• (1985-2010)			
Jalisco	• (1985-1987)	• (1985-1994)	• (1994-2010)		• (1985-2010)
México	• (1985-1995)	• (1985-2010)		• (1995-2010)	• (1985-2010)
Michoacán			• (1985-2010)	• (2006-2010)	• (1985-2006)
Morelos		• (1985-2008)	• (2008-2010)		• (1985-2010)
Nayarit		• (1985-2010)			
Nuevo León			• (1985-2010)		• (1985-2010)
Oaxaca	• (1985-2010)	• (1985-2010)			• (1985-2010)
Puebla	• (1985-2010)		• (1985-2010)		• (1985-2010)
Querétaro		• (1985-2010)			• (1985-2010)
Quintana Roo	• (1985-1998)	• (1985-2010)			• (1985-2010)
Sinaloa		• (1985-2010)			• (1985-2010)
San Luis Potosí			• (1985-2010)		• (1985-2010)
Sonora	• (1985-2010)		• (1985-2010)		• (1985-2010)
Tabasco		• (1985-2010)			• (1985-2010)
Tlaxcala		• (1985-2010)			• (1985-1995) • (2001-2010)
Tamaulipas			• (1985-2010)		• (1985-2010)
Veracruz	• (1997-2000)		• (1985-2010)	• (1997-2000)	• (1997-2000)
Yucatán		• (1985-2010)			
Zacatecas		• (1985-2010)			• (1985-1998)

Fuente: elaboración propia.

En paréntesis los años en que dicho actor tiene la facultad de iniciar el proceso de remoción.

Se puede observar que en todos los estados la Legislatura está facultada para iniciar el proceso de remoción. En estos casos, la Legislatura es el órgano encargado de dictaminar la culpabilidad o no del acusado. Es decir, el órgano que acusa es el mismo que dictamina.²⁰ Cuando esto sucede, el mecanismo de remoción se desarrolla en tres fases. La primera consiste en la formulación de la acusación dentro la Legislatura. En la segunda fase, la Legislatura resuelve por algún tipo de votación (mayoría o mayoría calificada) si la acusación es procedente o no. En caso de que se declare procedente la acusación el Magistrado queda temporalmente suspendido de su cargo para enfrentar el proceso. La tercera y última fase consiste en que la Legislatura se erige en Jurado de Sentencia y vota para declarar procedente o no, la suspensión definitiva del Magistrado.

Un aspecto importante del proceso de remoción es la votación con la que la Legislatura declara procedente la acusación, puesto que aquí se determina la facilidad con la que se puede suspender al Magistrado de su encargo. En ninguna constitución se estipula si el Magistrado, al ser suspendido de sus funciones, también se le suspende el goce de sueldo o se establece un periodo máximo de duración del proceso, haciendo del juicio político o la amenaza del juicio político una poderosa herramienta de control que tiene importantes repercusiones para la estabilidad de los jueces en el cargo (Castagnola 2008, p. 72).

La petición de remoción o acusación de un Magistrado debe estar justificada por el órgano que tiene la facultad de iniciar el proceso de destitución cuando este observe que el Magistrado incurra en una acción señalada en las causales de remoción.²¹ Sin embargo, las causales de remoción dejan mucho espacio para su interpretación, y, lejos de dar certeza al proceso de remoción, incentivan la discrecionalidad de los órganos acusadores.

²⁰ Sólo cuando se trata de Magistrados del STJ, la Legislatura asume el rol de Jurado de Acusación y de Sentencia. En el caso del resto de funcionarios del gobierno, generalmente, la Legislatura funge como Jurado de Acusación y el TSJ como Jurado de Sentencia.

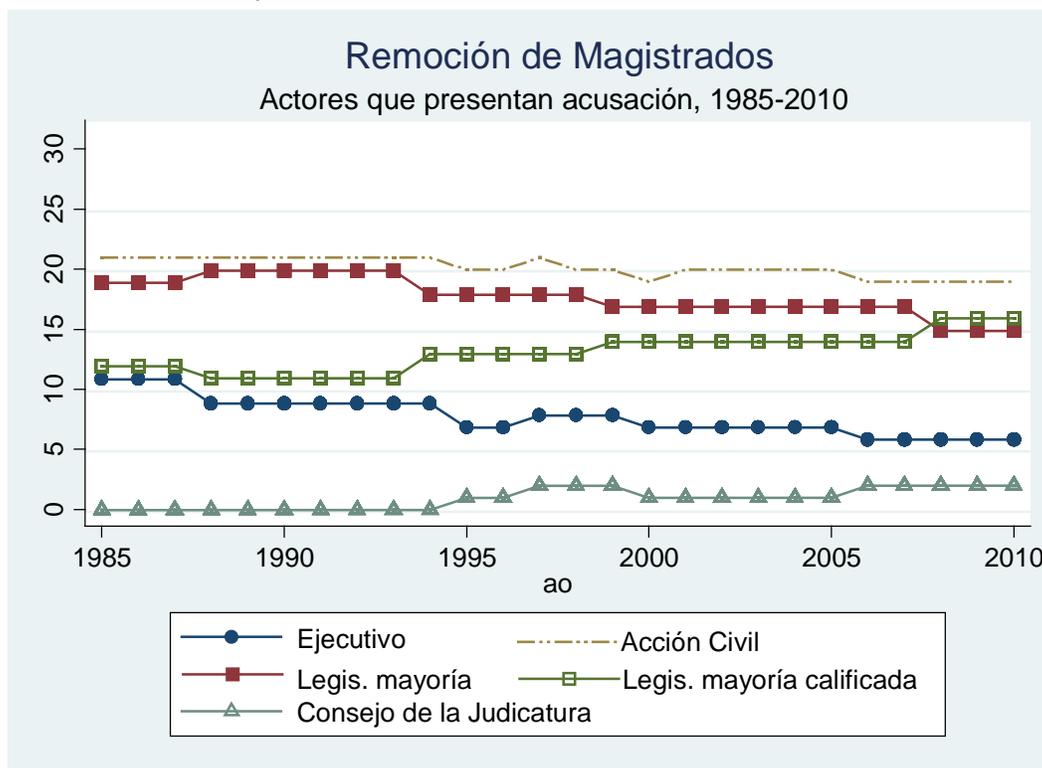
²¹ Pocas constituciones estipulan en sus artículos los causales de remoción de Funcionarios Públicos estatales que incluyen a los Magistrados, sin embargo, en la mayoría de los casos las causales de remoción sólo están señaladas en la ley estatal de funcionarios públicos.

Por ejemplo, en estados donde el Gobernador puede solicitar la remoción de un magistrado (ver tabla 2.10, primera columna), la causa de la petición es “por mala conducta”.²² Al no ser más específico este criterio, la interpretación de la conducta de un Magistrado puede ser totalmente arbitraria. Otras causas que habilitan la petición de remoción pueden ser: “falta de probidad u honradez” (Michoacán 2006, Veracruz 1997), “faltar al cumplimiento de sus deberes oficiales o violar notoriamente las buenas costumbres” (Campeche 1965, México 1976, Puebla 1982, Sonora 1984), o por “causas justificadas” (Oaxaca 1950) en caso de que la causa no se encuentre estipulada dentro de los causales. Y también otras causales como “incapacidad física o mental” (México 1976, Puebla 1982), “violación grave a disposición expresa de la Constitución”, “manejo indebido de fondos y recursos”, “comisión de delitos”, etc.

A diferencia de los procesos de nombramiento, los mecanismos de remoción de Magistrados presentan menos variación a través del tiempo, sin embargo, los pocos estados que han implementado reformas en esta materia muestran una tendencia a disminuir el grado de discrecionalidad que pueden tener los actores durante el proceso. La figura 2.9 muestra, por un lado, que con el paso de los años la facultad del Ejecutivo de presentar acusaciones ha disminuido; al principio del periodo once estados contaban con esta facultad, mientras que en 2010, solo seis de esos estados la conservan. Por otro lado, la votación requerida en la Legislatura ha ido aumentando de mayoría a mayoría calificada para presentar la acusación; a principios del periodo diecinueve estados pedían solo mayoría versus doce que pedían mayoría calificada, mientras que a final del periodo quince estados piden mayoría versus dieciséis que piden mayoría calificada.

²² En la Constitución federal mexicana el Ejecutivo también podía acusar a los ministros de la SCJN por “mala conducta”. Esto se incluyó en una reforma de 1928, pero se quitó de la Constitución federal en una reforma de 1982. En este caso no hubo una influencia de una reforma de la constitución federal en las constituciones de los estados.

FIGURA 2.9. ACTORES QUE PRESENTAN UNA ACUSACIÓN, 1985-2010.



NOTA: La gráfica presenta datos registrados en las constituciones locales. Dado que hay estados que no especifican en su constitución la fórmula para el nombramiento de magistrados, hay observaciones que no se registran. Por ejemplo, en 1985 los estados de Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas, no daban información registrable de acuerdo al criterio de elaboración de la base de datos.

Fuente: elaboración propia.

Los estados han ido adoptando paulatinamente un modelo de remoción de Magistrados que hace más difícil (votación en la Legislatura) presentar una acusación. Asimismo, poco a poco se ha ido retirando de las constituciones estatales la facultad del Gobernador de iniciar el proceso, mientras se ha ido incorporando la facultad del CJ de presentar una acusación.

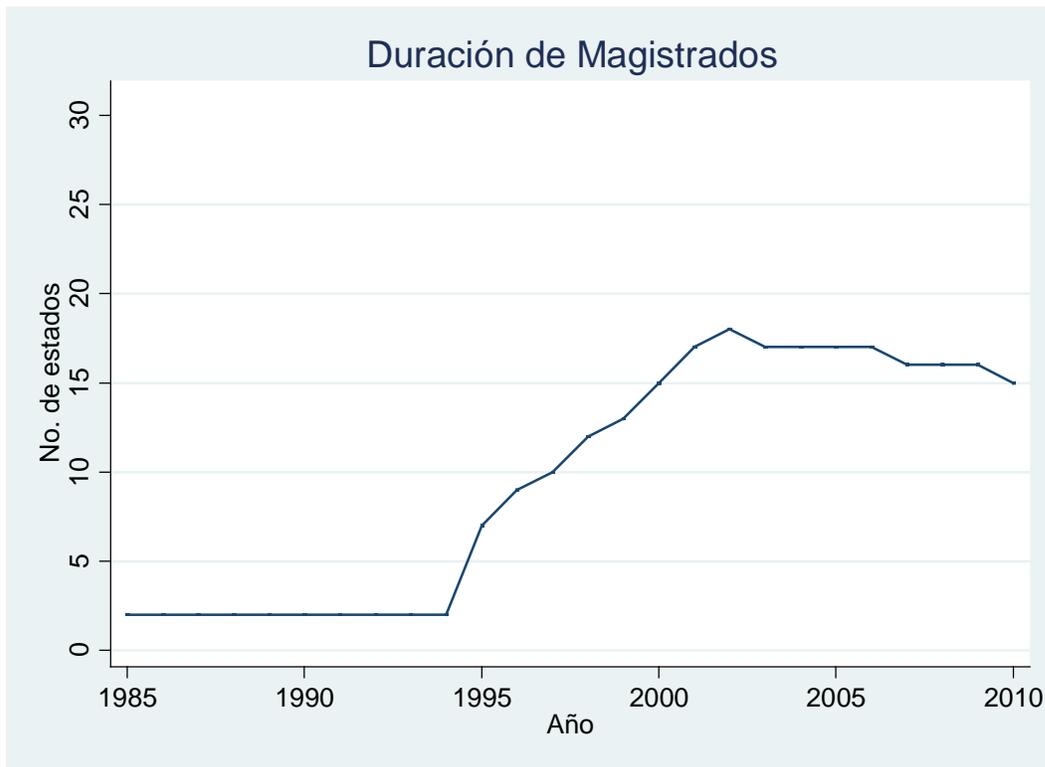
Duración

La duración en el cargo es un elemento institucional que está directamente relacionado con la estabilidad de los Magistrados en su paso por los Tribunales. Asimismo, es un elemento que influye en los efectos de los procesos de nombramiento y remoción. Por un lado, los años que dura un Magistrado en sus funciones determinan el grado de independencia que cuenta para tomar decisiones en contra del poder político en turno. Partiendo de la premisa que los Magistrados son sumisos o afines a los ideales del partido político que los nombró, entonces cuando la duración en el

cargo de un Magistrado es menor o igual a la de las autoridades que los nombraron, se puede esperar que durante todo su mandato establezcan fallos a favor de los que los nombraron. Por el contrario, cuando la duración en el cargo de un Magistrado es mayor a la de las autoridades que lo nombraron, se puede esperar que los Magistrados tengan incentivos para actuar de manera independiente frente a las autoridades que los nombraron o hacer una “defección estratégica” (Helmke 2002). Y en la medida que un Magistrado tenga más años para ejercer su encargo, el proceso de nombramiento tenderá a hacerse irrelevante para influenciar a los jueces (Ríos Figueroa 2011). Mientras la duración de los jueces sea mayor que la de los actores que intervienen en su nombramiento, más protegidos estarán los jueces de la manipulación política (Chavez 2007).

En los estados de México la cláusula de duración se ha modificado en gran medida conforme pasa el tiempo. Para 1994 sólo en los estados de Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas los Magistrados duraban más que sus nominadores (en los tres casos eran nombrados solamente por la Legislatura). Para 1995 Aguascalientes, Baja California, Estado de México, Morelos y Nayarit aumentaron la duración de los Magistrados, por encima de la duración de sus nominadores (incluyendo Gobernador). Y así sucesivamente más estados hicieron una modificación en el mismo sentido: Aguascalientes (1995-2010), Baja California (1994-2010), Chiapas (2002-2007), Coahuila (2007-2010), Guanajuato (1996-2010), Jalisco (1997-2010), México (1995-2010), Morelos (1995-2008), Nayarit (1995-2009), Oaxaca (1999-2010), Quintana Roo (1998-2003), Sonora (1993-2010), Tabasco (2001-2010), Tlaxcala (2001-2010), Tamaulipas (1985-1999), Veracruz (2000-2010), Yucatán (1985-2010), Zacatecas (2000-2010).

FIGURA 2.10. NÚMERO DE ESTADOS DONDE LA DURACIÓN DE MAGISTRADOS ES MAYOR A LA DE SUS NOMINADORES.



Fuente: elaboración propia.

En la figura 2.10 se puede observar que el número de estados que hacen cambios a la duración del cargo de Magistrados se ha incrementado, llegando a su punto máximo en 2003 con 18 estados, para posteriormente disminuir a 15 en 2010. Sería de sumo interés ver si los cambios tanto positivos como negativos a este factor institucional están relacionados con los cambios a los procesos de nombramiento y remoción como parte de una estrategia integral de los políticos para dar independencia a Magistrados en la forma que les sea más conveniente.

II.3.iii Operacionalización de la independencia *de Jure*

La literatura identifica a los procesos de nombramiento, remoción y duración en el cargo de Magistrados como las principales instituciones que brindan espacio para que los Magistrados actúen de manera independiente y libres de presiones políticas. Sin embargo, aún no se conoce mucho sobre el sentido en que se dan estas reformas que favorecen la independencia de los Magistrados.

Partiendo de la premisa que las reformas son el resultado de un proceso de negociación que tiene lugar en instancias de naturaleza meramente política como la Legislatura, donde la representación política cumple un papel determinante (Castagnola 2008), se puede entender que el sentido de las reformas no siempre sea el mismo. Es decir, ciertos acuerdos políticos producirán reformas que den independencia a Magistrados solo en el proceso de nombramiento, mientras que otros acuerdos políticos producirán reformas en el proceso de remoción u otros que favorecieron el proceso de remoción, pero no el proceso de nombramiento; o estados que solo prolongaron la duración en el cargo. Es difícil pensar que una reforma que favorezca la independencia de los Magistrados en todas sus arenas.

Para medir la independencia judicial que generan las distintas instituciones, se puede evaluar de forma independiente cada uno de los elementos que identifica la literatura. Por ejemplo, se puede crear una serie de variables dicotómicas que capturen cuando a) al menos 2 órganos participen en el proceso de nombramiento, b) se requiera super-mayoría legislativa para iniciar el proceso de remoción, y c) se especifique la duración en el cargo de los Magistrados. Sin embargo, al tomar en cuenta cada uno de los elementos por separado no se alcanzaría a tener una perspectiva completa del grado de independencia que otorga el conjunto de las diferentes combinaciones de instituciones que fortalecen al poder judicial. Es decir, se tendría una visión parcial o incompleta de la independencia judicial cuando se evalúa por separado; además, la literatura muestra que la medición de la interacción de los distintos componentes que favorecen la independencia explica mejor la independencia en su conjunto (Melton y Ginsburg 2013, Ríos-Figueroa 2010). Por ejemplo, si en un estado el proceso de nombramiento de jueces involucra muchos actores, pero el proceso de juicio político puede ser iniciado por el Gobernador y, además, el periodo de duración es más corto que el de sus nominadores, entonces, si se mide por separado, el proceso de nombramiento indicaría que existe independencia judicial en ese estado, lo cual es parcialmente cierto, ya que se estarían omitiendo otros elementos institucionales que pueden ir en sentido opuesto a la independencia

judicial, por ejemplo, que el proceso de nombramiento se vuelva irrelevante si la duración en el cargo es mayor a los de sus nominadores (Ríos-Figueroa 2010).

En un esfuerzo por combinar los aspectos institucionales que favorecen en su conjunto a la independencia *de jure* de los jueces, Ríos-Figueroa (2011) elabora un índice *de jure* que captura los distintos escenarios de independencia que se producen entre las múltiples combinaciones de los mecanismos y los órganos que tienen control sobre ellos.²³ Para elaborarlo toma en consideración cinco escenarios institucionales que favorecen la independencia de los jueces: a) si el nombramiento es realizado por los mismos jueces o por, al menos, dos órganos diferentes, b) si el periodo que duran en su encargo es mayor al periodo que duran los órganos que lo nominan, c) la relación entre el proceso de nombramiento y la duración en el cargo, d) si el proceso de remoción involucra al menos el voto de las dos terceras partes de la Legislatura y, e) si el número de Magistrados está especificado en la constitución. El índice propuesto por Ríos-Figueroa toma valores del 1 al 6, siendo el 6 el valor que describe mayor independencia de jure de los Magistrados y 1 el valor que describe menor independencia. Estos valores son producto de la suma de la medición de los mecanismos de nombramiento, remoción y duración en el cargo de los Magistrados.

La relación entre el proceso de nombramiento y la duración en el cargo de los jueces es muy estrecha y se puede dar de cuatro formas distintas. La primera cuando la duración en el cargo de Magistrado es mayor a la duración de su nominador y el nombramiento es hecho por más de un órgano. La segunda cuando la duración en el cargo de Magistrado es mayor a la duración de su nominador y el nombramiento es hecho por un solo órgano. La tercera cuando la duración en el cargo de Magistrado es menor o igual a la duración de su nominador y el nombramiento es de más de un órgano. La cuarta cuando la duración en el cargo de Magistrado es menor o igual a la de su

²³ Asimismo, el uso de un índice tiene sus propias limitaciones tales como el no poder conocer los componentes que dan un valor al índice. Es decir, un mismo valor puede estar compuesto de distintos componentes. No obstante, para efectos de este trabajo, se prefiere la utilización del índice dado que proporciona un panorama general del grado de independencia que proporcionan las instituciones judiciales.

nominador y el nombramiento es hecho por un solo órgano. Esta última forma es la que menos favorece a la independencia de los jueces, mientras que la primera es un escenario de plena independencia en cuanto al nombramiento y duración en el cargo. Para medir la relación entre nominación y duración se le asigna el valor de 3 a la primera forma, de 2 a la segunda, de 1 a la tercera y de 0 a la cuarta, en dónde 3 describe el mejor escenario de independencia y 0 el peor.

Por otra parte, el proceso de remoción de Magistrado se puede dar de tres distintas formas. La primera cuando el Ejecutivo tiene la capacidad de iniciar juicio político. La segunda cuando la Legislatura puede iniciar juicio político con mayoría de los votos. La tercera cuando la Legislatura puede iniciar juicio político con las dos terceras partes de los votos. Para medir el impacto del proceso de remoción en la independencia de los jueces se le asigna el valor de 0 a la primera forma, de 1 a la segunda y de 2 a la tercera, en donde 2 es el mejor escenario de independencia para remover a un Magistrado y 0 el peor.

El último elemento que se considera en el índice es si el número de Magistrados se especifica en la constitución. Al principio puede parecer extraño considerar este factor, no obstante resulta de gran importancia para la independencia de los Magistrados. Si el número de Magistrados no está explícito en la constitución, muy probablemente se encuentre en la ley; entonces, Ejecutivos pueden aprovechar esta condición para aumentar y disminuir el número de Magistrados con simple mayoría en la Legislatura. En casos en dónde los actuales Magistrados no voten conforme la preferencia del Ejecutivo, este puede aumentar el número de Magistrados y superar en mayoría a los que se oponen a sus preferencias (Chavez 2004). Para medir la presencia del número de Magistrados en la constitución se le asigna el valor de 1 en casos de que sea explícito el número y 0 en los que no. La tabla 2.11 muestra la forma en que se compone este índice para las entidades federativas en el año 2010.

Tabla 2.11. Elementos del Índice de Jure de Independencia Judicial en 2010.

Estado	Nombramiento	Duración	Remoción	No. Magistrados	TOTAL
Aguascalientes	1	1	2	1	6
Coahuila	1	1	2	1	6
Jalisco	1	1	2	1	6
Baja California	1	1	2	0	5
Nuevo León	1	1	2	0	5
Veracruz	1	1	2	0	5
Zacatecas	1	1	1	1	5
México	1	1	1	0	4
Guanajuato	1	1	1	0	4
Morelos	0	1	2	0	4
Nayarit	1	1	1	0	4
San Luis Potosí	1	0	2	1	4
Sonora	1	1	0	1	4
Tabasco	1	1	1	0	4
Tlaxcala	0	1	2	0	4
Chihuahua	1	0	2	0	3
Durango	1	0	1	1	3
Michoacán	1	0	2	0	3
Oaxaca	1	1	0	0	3
Sinaloa	1	0	1	1	3
Tamaulipas	1	0	2	0	3
Yucatán	1	0	1	1	3
Baja California Sur	1	0	0	1	2
Campeche	1	0	0	1	2
Colima	1	0	1	0	2
Guerrero	1	0	0	1	2
Hidalgo	1	0	1	0	2
Quintana Roo	1	0	1	0	2
Chiapas	1	0	0	0	1
Puebla	1	0	0	0	1
Querétaro	0	0	1	0	1
Promedio					3.42

Fuente: elaboración propia.

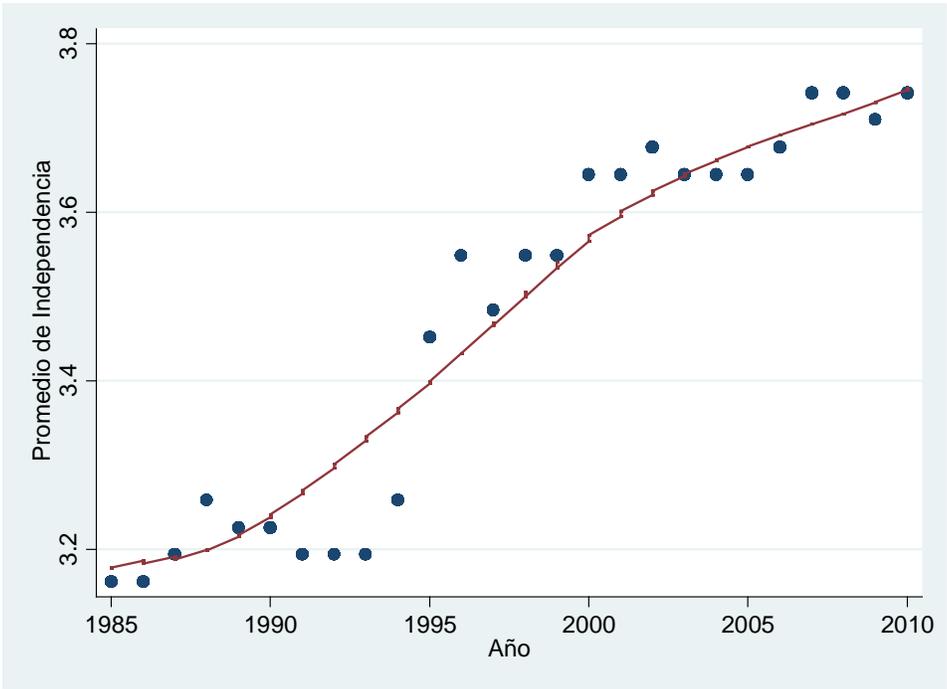
Nota: Índice de independencia judicial se calcula de la siguiente manera: TOTAL = Nombramiento + (2*Duración) + Remoción + No. de Magistrados.

La elaboración de este tipo de índices para medir la independencia *de jure* de los Magistrados puede conducir a interpretaciones confusas de los valores del índice y los elementos que componen al índice (relación entre nombramiento, duración y remoción). Es decir, aunque varios estados pueden compartir el mismo valor en el índice de independencia, los elementos institucionales que componen el índice pueden variar. Por ejemplo, Veracruz y Zacatecas, dos estados que califican con cinco en el índice de independencia, pero los elementos del índice no son exactamente los mismos ¿es mejor que sea más fácil remover a los Magistrados pero que el número de Magistrados esté en la constitución, como en Zacatecas; o bien hacer más difícil en la constitución el juicio de responsabilidad en contra de los Magistrados pero dejando el número de Magistrados al arbitrio de simples mayorías legislativas, como en Veracruz? Por el contrario, Baja California Sur, Campeche,

Colima y Guerrero obtienen 2 en el índice, en donde los primeros dos obtienen dicho valor por los mismos factores, mientras que los últimos dos obtienen el mismo valor por distintos factores.

Un análisis estadístico de este índice no detecta el impacto de cada uno de estos elementos institucionales (al no ser identificables numéricamente los factores que componen al índice). Sin embargo, es de mucha utilidad para ver el sentido en que crece dependiendo de la competencia electoral, también es útil para dar una idea resumida del camino que han tomado las reformas al Poder Judicial. Por ejemplo, la Figura 2.11 muestra que la tendencia de las reformas al Poder Judicial, en promedio ha ido favoreciendo la independencia judicial.

FIGURA 2.11. PROMEDIO DEL ÍNDICE DE INDEPENDENCIA JUDICIAL PARA EL PERIODO 1985-2010.



Fuente: elaboración propia.

A través de este capítulo se ha visto que hay una tendencia a modificar las instituciones que promueven la independencia de los Magistrados en los estados de México. También se ha visto que existe una gran variación a través de los estados de las formas cómo se han dado las reformas. El siguiente paso en la investigación es tratar de explicar, con base en diferentes autores y teorías de fortalecimiento institucional, la causa que subyace bajo dichos cambios.

CAPITULO III. EVIDENCIA EMPÍRICA

III.1 Hipótesis y mecanismos causales

III.1.i El dilema de la reforma judicial

En los últimos años investigadores han centrado su análisis en la estructura del Poder Judicial a fin de complementar los estudios de los sistemas de frenos y contrapesos de los Estados democráticos. México no ha sido la excepción. Tanto a nivel académico como en el práctico, el Poder Judicial ha tomado relevancia en la agenda de los políticos e investigadores. A nivel federal se han hecho importantes reformas que han ido otorgando autonomía y poder de decisión en asuntos políticos a la SCJN. Sin embargo, a nivel estatal los cambios al Poder Judicial no se han dado de forma uniforme ni en la misma dirección. La disposición de los políticos a establecer un verdadero equilibrio entre Poderes ha sido muy distinta de estado a estado.

Los resultados de la mayoría de las investigaciones apuntan que el despeño del Poder Judicial mejora en términos de eficiencia, accesibilidad en la medida que este es más autónomo de los otros poderes (Beer 2006). Entonces, si son conocidos los efectos de un Poder Judicial Independiente, se puede suponer que los políticos tendrán fuertes incentivos para converger a este estatus. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que dicha convergencia no se produce (ver Figura 3.1), y que la autonomía del Poder Judicial a través de la reforma judicial responde mejor a otros incentivos, ya sean políticos o ideológicos.

Qué factores producen dicha variación, bajo qué contexto político son susceptibles los cambios que favorecen la autonomía del Poder Judicial, qué incentiva a los actores políticos a desconcentrar su poder, son preguntas que deben responderse para entender la lógica de la Reforma Judicial en los estados de México.

FIGURA 3.1. PROMEDIO DEL ÍNDICE DE INDEPENDENCIA JUDICIAL POR ESTADO, 1985-2010.



Fuente: elaboración propia.

El objetivo de este trabajo es identificar los componentes que afectan las decisiones políticas para llevar a cabo reformas constitucionales que cambian el procedimiento de nombramiento, remoción y duración de los Magistrados de los Tribunales Superiores locales que conceden mayor autonomía al Poder Judicial. Se busca entender la lógica que subyace bajo este tipo de reformas y la forma y momento en que surgen los cambios que fortalecen al Poder Judicial con el fin de encontrar una relación entre la reforma judicial y los intereses de los actores políticos.

Se parte de la hipótesis de que los distintos niveles de competencia política producen instituciones judiciales diferentes:

Hg.- A mayor competencia política, habrá más condiciones que favorecen los cambios que conceden mayor autonomía al Poder Judicial.

Es decir, entre mayor sea la competencia entre partidos en una entidad, mayores posibilidades habrá de que: a) participen más actores en los procesos de nombramiento y remoción de un Magistrado, y

b) que la duración de los jueces en su cargo sea mayor a la de sus nominadores. Todos estos mecanismos encaminados a otorgar al Poder Judicial la posibilidad de erigirse como un verdadero contrapeso de los otros dos Poderes, libre de presiones políticas.

Para comprobar empíricamente la primera hipótesis se debe observar que en los años en que los estados que tengan mayor grado de competencia electoral, el índice de independencia judicial sea mayor; contrariamente, en los años en que los estados tienen menor grado de competencia electoral, el índice de independencia judicial sea menor.

III.1.ii Competencia electoral

De acuerdo con la literatura sobre cambio institucional, diferentes medidas de competencia electoral como margen de victoria (Beer 2006), gobierno dividido (Chavez 2004, Staton 2006), número efectivo de partidos legislativos (Laakso y Taagepera 1979, Molinar 1991) pueden ser utilizadas para relacionarlas con el cambio institucional. En este trabajo se utilizan las medidas de competencia electoral que, de acuerdo a lo presentado en el capítulo I, traen consigo diferentes mecanismos causales y, de acuerdo con la literatura de política judicial, son las más importantes para explicar la reforma judicial.

III.1.ii.1 Lógica del seguro

La lógica del seguro (Ginsburg 2003, Finkel 2005) enuncia que la probabilidad de que se aprueben reformas que dan autonomía al Poder Judicial aumenta cuando las probabilidades del partido en el gobierno de reelegirse disminuyen (ver capítulo I).

De acuerdo a esta lógica, se parte de la hipótesis que los distintos escenarios de competencia política producen instituciones judiciales diferentes:

Hs: A mayor competencia política entre partidos durante el último año de gobierno, aumentarán las probabilidades que se realicen los cambios que conceden mayor autonomía al Poder Judicial.

Para comprobar empíricamente la lógica del seguro se debe observar que a) exista una amenaza real de un grupo opositor de ganar las elecciones y b) la existencia de una fuerza política lo suficientemente grande para cambiar la constitución. También, se puede esperar que la lógica del seguro se ponga en marcha justo antes de que el partido en el poder salga del gobierno.

III.1.ii.2 Lógica de fragmentación

El grado de fragmentación de una Legislatura es producto directo de la intensidad de competencia política y de las reglas de representación proporcional y, por ende, es una medida indirecta de competencia electoral. Esta lógica enuncia que a mayor pluralidad de grupos políticos en una Legislatura, habrá más problemas de coordinación con otras bancadas del gobierno, y sólo se pondrán de acuerdo en aquellas mociones que distribuyan el poder de los poderes del Estado.

De acuerdo a esta lógica se deducen varias sub-hipótesis dependiendo del grado de fragmentación de una Legislatura:

Hf1: Entre mayor sea el número de partidos que formen parte de una Legislatura, habrá más condiciones que favorecen los cambios que conceden mayor autonomía al Poder Judicial.

Hf2: Entre más fragmentada sea la Legislatura, y su relación con el Ejecutivo (mayoría calificada, absoluta, simple o pluralidad), habrá más condiciones que favorecen los cambios que conceden mayor autonomía al Poder Judicial.

Para comprobar empíricamente esta lógica, debemos observar que: a) legislaturas con mayor número de partidos tengan reformas que favorecen la autonomía del Poder Judicial, b) que en escenarios donde el Ejecutivo va perdiendo control sobre la Legislatura, se produzcan reformas que favorecen la autonomía del Poder Judicial.

III.2. Datos y metodología

III.2.i. Datos

Los datos que aquí se presentan son del periodo 1985-2010, que incluye años antes y después del inicio de la transición democrática en México. Se escogió el periodo de 1985 a 2010 debido a que estos años abarcan el inicio la llamada transición a la democracia en México en los ochenta y los años posteriores de reformas en nuestro país. Lo que también implica una profunda transformación de un sistema político de instituciones que concentran poder a uno de frenos y contrapesos.

Los estados de México comparten la misma forma de organización política proveniente de la Constitución federal como la división de poderes y patrimonio jurídico. Asimismo, al ser parte de la misma nación, comparten rasgos culturales y de identificación como la cultura hacia las instituciones. Sin embargo, también comparten muchas diferencias en la forma como se han modelado las instituciones (ver capítulo anterior), como el grado de competencia entre partidos por ocupar cargos públicos.

Los datos de instituciones judiciales fueron tomados de la base “arquitectura institucional del Poder Judicial en los estados de México, 1917-2010” de Julio Ríos-Figueroa y Luis Soto. Los datos electorales fueron tomados de la “base de datos electoral” de CIDAC. Mientras que los datos económicos y demográficos fueron tomados del INEGI.

Para comprobar empíricamente las hipótesis planteadas se presenta la forma de medir las variables:

Dependiente

Se utiliza la variable “Índice de Independencia Judicial” (IJ) descrita en el capítulo anterior como variable dependiente. Esta es una variable categórica ordenada que toma valores de 1 al 6, donde 1 representa menor independencia y 6 representa el mayor nivel de independencia. Este índice

conjuga distintos elementos sobre los procesos de nombramiento, remoción y duración de Magistrados (ver cap. 3), que presentan las constituciones estatales.²⁴

Tabla 3.1. Variable IJ

Índice IJ	Frec.	%	Acumulado
1	110	13.65	13.65
2	240	29.78	43.42
3	187	23.20	66.63
4	188	23.33	89.95
5	61	7.57	97.52
6	20	2.48	100.00
Total	806	100.00	

Independientes

Para ver la forma cómo cambian las instituciones judiciales por los efectos de la competencia política, aquí se consideran dos formas de medir los efectos de la competencia electoral de acuerdo a las implicaciones empíricas de las hipótesis presentadas.

Para medir el impacto de la lógica del seguro de acuerdo a la hipótesis *Hs*, se creó la variable “Seguro”, una dummy (0-1) que toma el valor de 1 si es el año previo a la elección de gobernador y en el resultado de la elección hubo al menos 2 o más partidos compitiendo (número efectivo de partidos de Laakso y Taagepera 1979) y además, hubo alternancia de partido en el gobierno, 0 de otra forma.

Para medir la fragmentación de la legislatura de acuerdo a la hipótesis *Hf1*, se utiliza la fórmula de Molinar (1991)²⁵ para contar el número efectivo de partidos legislativos (NEPL). Entre mayor sea el número de partidos que componen una legislatura, mayor será el grado de fragmentación de la misma. Para medir la fragmentación de la legislatura de acuerdo a la hipótesis *Hf2*, se creó la variable ordenada categórica “Fragmentación” (0 al 3) que toma el valor de 0 cuando el partido del gobernador tiene más de 2/3 en la Legislatura, 1 cuando el partido del gobernador tiene mayoría

²⁴ Las variables que conforman el índice (nombramiento, remoción y duración) fueron evaluadas por separado en modelos diferentes que se presentan en el anexo metodológico.

²⁵ $NP = 1 + N^2 \sum_{i=2}^n P_i^2$

absoluta, 2 cuando el partido del gobernador tiene mayoría simple y, 3 cuando el partido del gobernador no es ni siquiera la primera mayoría. Entre mayor sea el valor que toma esta variable, mayor será el grado de fragmentación.

Tabla 3.2. Variable Fragmentación

Fragmentación	Frec.	%	Acumulado
Mayoría calificada 0	298	36.97	36.97
Mayoría absoluta 1	308	38.21	75.19
Gobierno dividido 2	144	17.87	93.05
Pluralidad 3	56	6.95	100
Total	806	100	

Aquí se incluyen otras medidas de competencia electoral como “alternancia política” y “margen de victoria”, con el fin de ver el efecto diferenciado que producen en el modelo. Para medir la alternancia política se construyó una variable que captura el número de veces que ha habido cambio de partido en el gobierno. Esta variable toma el valor de 0 cuando nunca ha habido cambio de partido en el gobierno, 1 cuando al menos una vez ha cambiado el partido en el gobierno, 2 cuando dos veces ha cambiado el partido que gobierna (sin importar que haya regresado el partido que gobernaba anteriormente), y así sucesivamente.

Tabla 3.3. Variable Alternancia

Alternancia	Frec.	%	Acumulado
0	580	72.05	72.05
1	176	21.86	93.91
2	48	5.96	99.88
3	1	0.12	100
Total	805	100	

“Margen de victoria” es una variable continua que captura la diferencia del porcentaje de votos entre el primer y segundo lugar en la elección de gobernador (MV 1-2). A menor margen de victoria, mayor competencia electoral. A mayor margen de victoria, menor competencia electoral.

Para contrastar la hipótesis *Hg*, se introducen variables de ideología que fungan como la explicación alternativa a competencia electoral más relevante en la literatura que se desarrolla en el capítulo I.

Siguiendo a Ingram (2012), la ideología en los estados de México puede ser identificada por el color del partido que gobierna. En este caso, se crea la variable “PRD” que captura la posición de

izquierda en el espectro ideológico y que toma el valor de 1 cuando este partido gobierna, 0 de otra forma; la variable “PRI” que captura la posición de centro en el espectro ideológico y que toma el valor de 1 cuando este partido gobierna, 0 de otra forma, y la variable “PAN” que captura la posición de derecha en el espectro ideológico y que toma el valor de 1 cuando este partido gobierna, 0 de otra forma.

Adicionalmente, para capturar las variaciones dentro de un continuo ideológico, se crea la variable “ideología” que toma el valor de -1 cuando el PRD gobierna, 0 cuando el PRI gobierna y 1 cuando el PAN gobierna.

Tabla 3.4. Variable Ideología

Ideología	Frec.	%	Acumulado
Izquierda -1	57	7.07	7.07
Centro 0	620	76.92	84
Derecha 1	129	16	100
Total	806	100	

Variables control

Aquí se consideran los distintos factores que ineludiblemente pueden tener un impacto en la creación de instituciones judiciales autónomas. En primer lugar, se considera al crecimiento económico un factor que puede influir en el tipo de instituciones judiciales de un estado. Por ejemplo, para impulsar crecimiento económico en un estado, los políticos optarán por un sistema de justicia más confiable e independiente, con respeto a las leyes y a la propiedad para atraer inversión tanto extranjera como interna. Para medir el efecto del crecimiento económico se construyó la variable “PIB per cápita” que es igual al PIB/población de cada estado en un año determinado (INEGI 2010, año base 2000=100).

Segundo, se considera que las reformas al Poder Judicial federal pueden tener un efecto de “difusión” entre los estados, y que promueve un esquema ejemplar que trae consigo los beneficios económicos y democráticos de contar con un Poder Judicial autónomo. Esta suposición cobra validez

si se sigue la lógica de que en el sistema federal mexicano se obliga, en algunos casos, a que los estados modifiquen su constitución de acuerdo a los cambios de la Constitución federal (pirámide de Kelsen) para no caer en contradicciones de ley. En el caso de la reforma judicial no existe ningún criterio que obligue a los estados a emparejar sus reglas con la Constitución federal, sin embargo, puede que algunos estados tengan la marcada costumbre de hacerlo, incluso en los casos que no los obliga, como la reforma judicial. Para medir el efecto de contagio de las reformas a la constitución federal se creó una variable dicotómica que toma el valor de 0 en los años que no se registra un reforma en la constitución federal que modifique los procesos de nombramiento, remoción y duración de ministros, y toma el valor de 1 cuando en los años que se registró un cambio en este sentido.

Tabla 3.5. Variables en el modelo

Variable	Obs	Media	Dev. Std.	Min	Max
Índice IJ	806	2.89	1.26	1	6
Número Efectivo de Partidos Legislativos (NEPL)	806	1.55	0.54	1	5.73
Fragmentación	806	0.95	0.91	0	3
Seguro	806	0.12	0.32	0	1
Alternancia de Gobierno	806	0.34	0.59	0	3
Margen de Victoria	806	33.36	28.86	0.6	93.9
PRI (Centro)	806	0.77	0.42	0	1
PAN (Derecha)	806	0.16	0.37	0	1
PRD (Izquierda)	806	0.07	0.26	0	1
Ideología	806	0.09	0.47	-1	1
PIB (log)	806	11.01	0.51	10.16	13.07
Reforma Federal	806	0.04	0.19	0	1

III.2.ii. Modelo

El modelo en forma genérica que responde a la hipótesis *Hg* y que explica la variación en la independencia judicial a través de la competencia electoral, la ideología y factores ineludibles es:

$$\text{Independencia Judicial}_{(i, t)} = \beta + \text{Competencia Electoral}_{(i, t)} + \text{Ideología}_{(i, t)} + \text{Crecimiento Económico}_{(i, t)} + \text{Reformas Federales}_{(i, t)} + \varepsilon$$

Donde *i* representa la observación de cada estado y *t* representa cualquier año del periodo 1985-2010.

Mediante un estudio longitudinal se examina el comportamiento de la reforma judicial bajo la perspectiva de la lógica del seguro, lógica de fragmentación y su interacción con la ideología. El periodo de estudio abarca 26 años (1985-2010) de los 31 estados de México, generando una serie de datos panel con 806 observaciones donde la unidad de análisis es estado-año.

Las características de la variable dependiente y la estructura de los datos sugieren utilizar un modelo probabilístico para la mejor interpretación de resultados. Para evaluar las hipótesis se propone un modelo probit ordenado con errores estándar robustos para controlar la heterocedasticidad entre *clusters*.

III.3. Resultados y hallazgos

La tabla 3.6 muestra las diferentes medidas de competencia (modelos 1-6) y la interacción de cada una de ellas con la autonomía judicial.²⁶ Las variables NEPL, Fragmentación, Alternancia (modelos 1, 2 y 4) tienen un efecto significativo y positivo en la autonomía judicial, la variable MV 1-2 tiene un efecto significativo y negativo con la autonomía judicial, lo que significa que entre menor sea el margen de victoria de una elección (alta competencia), mayor será el IJJ. Estos modelos ofrecen evidencia empírica que da soporte a la *Hg* que plantea que el incremento en la competencia electoral produce instituciones judiciales autónomas; mientras que la variable Seguro (modelo 3) no reporta efecto significativo dentro del modelo.

²⁶ Adicionalmente, en el anexo B se muestran los mismos modelos para cada uno de los componentes del índice de independencia judicial. Las variables independientes NEPL, Fragmentación, Alternancia e ideología (derecha) tienen efectos significativos sobre los diferentes elementos que componen al índice.

Tabla 3.6. Modelos para la competencia electoral.

	1	2	3	4	5	6
NEPL	0.522*** (0.129)					0.320** (0.136)
Fragmentación						
- <i>Mayoría Absoluta</i>		0.374** (0.152)				0.0338 (0.151)
- <i>Gobierno dividido</i>		0.686*** (0.238)				-0.0811 (0.257)
- <i>Pluralidad</i>		0.850*** (0.304)				0.0382 (0.293)
Seguro			0.0985 (0.0680)			0.0372 (0.0729)
Alternancia						
1 vez				0.708*** (0.247)		0.450* (0.268)
2 veces				0.472** (0.194)		0.125 (0.231)
3 veces				1.043*** (0.192)		0.319 (0.305)
MV 1-2					-0.0103*** (0.00262)	-0.00434 (0.00374)
PIB (log)	-0.0689 (0.234)	-0.0821 (0.233)	-0.0532 (0.238)	-0.0759 (0.210)	-0.134 (0.213)	-0.108 (0.217)
Reforma Federal	-0.252 (0.111)	-0.223 (0.113)	-0.357 (0.117)	-0.219 (0.122)	-0.284 (0.119)	-0.197 (0.120)
N	806	806	806	806	806	806
Ll	-1258	-1257	-1286	-1252	-1253	-1235
df_m	3	5	3	4	3	10
chi2	18.63	14.87	9.400	.	16.22	.
r2_p	0.0234	0.0242	0.00180	0.0263	0.0252	0.0391
McKelvey & Zavoina's R2	0.077	0.080	0.006	0.087	0.084	0.126
N_clust	31	31	31	31	31	31

Coefficientes con Errores Estándar Robustos en paréntesis (cluster=estado).

Niveles de significancia: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

El modelo 6 de la tabla muestra que las variables Fragmentación y MV 1-2 pierden efecto significativo cuando se incluyen en el modelo todas las medidas de competencia electoral; mientras que las variables NEPL y Alternancia reducen su significancia estadística.

La tabla 3.7 muestra la variación en significancias cuando se introducen las variables de ideología: dicotómicas (Izquierda-Derecha)²⁷ y como variable ordinal (-1 a 1). Los modelos 7 y 8 introducen

²⁷ La variable Centro se omite por ser la categoría base.

las variables NEPL y Fragmentación con las variables Izquierda y Derecha, en las cuales no se encuentra evidencia de que la presencia de ideología en el modelo tenga un efecto significativo.

Tabla 3.7. Modelos para competencia electoral e ideología

	7	8	9	10	11	12
NEPL	0.518*** (0.128)		0.349*** (0.126)	0.512*** (0.121)		0.404*** (0.115)
Fragmentación						
- <i>Mayoría Absoluta</i>		0.381** (0.153)	0.254* (0.154)		0.324** (0.146)	0.175 (0.141)
- <i>Mayoría Simple</i>		0.690*** (0.238)	0.282 (0.274)		0.631*** (0.241)	0.156 (0.274)
- <i>Pluralidad</i>		0.846*** (0.304)	0.560* (0.318)		0.817*** (0.249)	0.484* (0.257)
Seguro	0.0347 (0.0651)	-0.0104 (0.0588)	-0.00421 (0.0603)	0.0193 (0.0656)	-0.0161 (0.0604)	-0.00831 (0.0618)
Izquierda	0.0940 (0.0940)	0.137 (0.0975)	0.121 (0.0974)			
Derecha	-0.0748 (0.0746)	-0.0717 (0.0742)	-0.0638 (0.0764)			
Ideología				0.522** (0.226)	0.485** (0.223)	0.506** (0.219)
PIB (log)	-0.0686 (0.234)	-0.0822 (0.233)	-0.0787 (0.235)	-0.143 (0.214)	-0.146 (0.213)	-0.145 (0.215)
Reforma Federal	-0.255 (0.111)	-0.226 (0.114)	-0.222 (0.112)	-0.258 (0.120)	-0.232 (0.120)	-0.229 (0.119)
N	806	806	806	806	806	806
Ll	-1257	-1256	-1251	-1237	-1239	-1232
df_m	6	8	9	5	7	8
chi2	23.10	17.64	28.88	23.21	18.48	31.98
r2_p	0.0239	0.0248	0.0286	0.0399	0.0383	0.0433
McKelvey & Zavoina's R2	0.079	0.082	0.094	0.130	0.125	0.140
N_clust	31	31	31	31	31	31

Coefficientes con Errores Estándar Robustos en paréntesis (cluster=estado).

Niveles de significancia: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

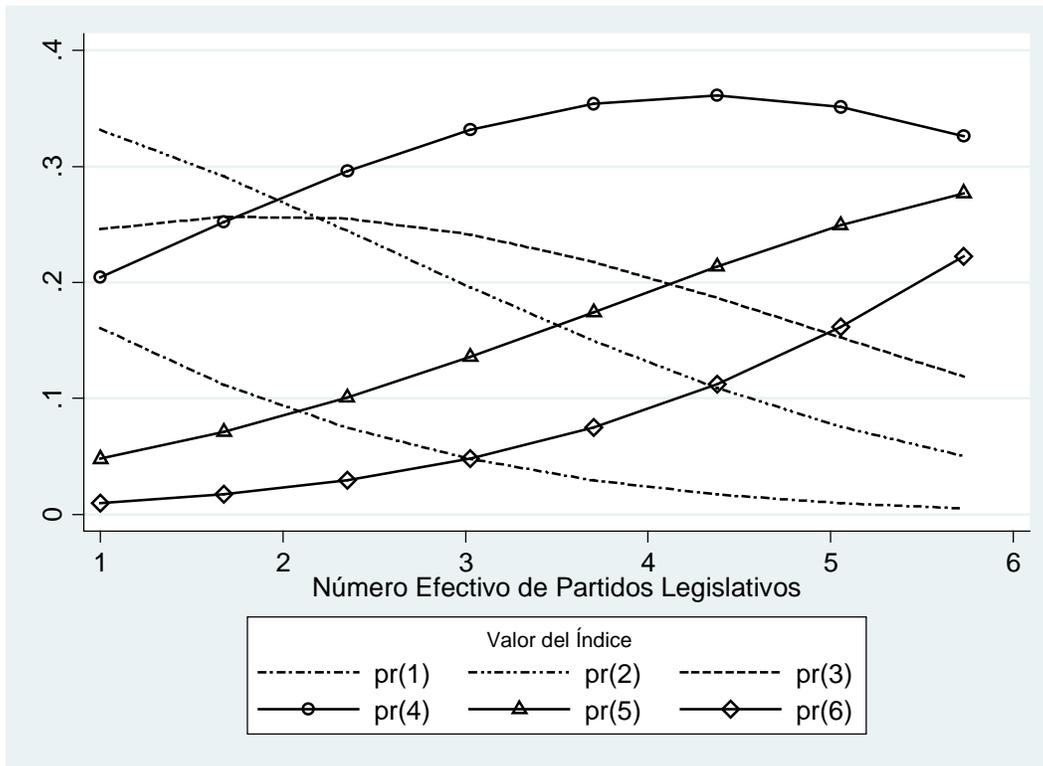
El modelo 9 muestra que la ideología no produce efecto significativo, aun cuando se juntan las dos medidas electorales que reducen su efecto significativo. Los modelos 10 y 11 muestran que ideología medida como variable ordinal sí produce un efecto significativo y positivo cuando se introducen las mismas medidas electorales. El modelo 12 incluye todas las variables, tanto electorales como ideológicas, y muestra que las variables NEPL y Fragmentación (pluralidad) tienen un efecto significativo y positivo sobre el IJJ, ofreciendo evidencia empírica que dan soporte a las sub-hipótesis *Hf1* y *Hf2*; mientras que la variable Seguro en todos los modelos (1-12) no tiene

efecto estadísticamente significativo, rechazando la validez de la hipótesis H_0 . La variable ordinal ideología muestra un efecto significativo y positivo, lo que indica que los gobiernos de derecha favorecen a la independencia judicial. El modelo 12 incluye las explicaciones electorales e ideológicas que tienen un efecto significativo en la independencia judicial, donde las variables explicativas, NEPL, Pluralidad e Ideología conservan su significancia a pesar de contar con variables similares.²⁸

Para una mejor interpretación de los resultados se calcularon las predicciones de probabilidad de la variable NEPL que, de acuerdo a los modelos presentados, tiene efectos significativos y positivos en todos los escenarios. La Figura 3.2 muestra la predicción para cada categoría del IJJ para cada valor de la variable NEPL, en donde hay una clara diferenciación entre los valores altos y bajos del índice.

²⁸ La inclusión de todas las variables electorales puede generar problemas de multicolinealidad (el anexo C muestra la tabla de correlación entre variables, donde se observa correlación significativa entre este tipo de variables).

FIGURA 3.2. PROBABILIDADES DEL ÍNDICE DE INDEPENDENCIA JUDICIAL Y NEP



Fuente: elaboración propia.

En la medida que NEPL aumenta, disminuye la probabilidad de pertenecer a las categorías bajas del índice (1, 2 y 3). Para la categoría 4 existe un efecto positivo en la medida que aumenta el NEPL hasta 4.5, y negativo cuando NEPL es mayor a este valor. Finalmente, las probabilidades de pertenecer a las categorías altas del índice (5 y 6) aumentan en la medida que aumenta el NEPL.

Para simplificar la interpretación de resultados, se transforma la variable categórica dependiente en una variable dicotómica donde 0 captura las categorías más bajas del índice (1, 2 y 3) y 1 las más altas (4, 5 y 6) y se corre un modelo probit para ver la diferencia con el anterior (ver tabla 3.8).

Tabla 3.8. Comparativo de VD Ordenada y Dicotómica

	Probit Ordenado	Probit
NEPL	0.404*** (0.115)	0.466** (0.187)
Fragmentación		
- <i>Mayoría Absoluta</i>	0.175 (0.141)	0.00612 (0.239)
- <i>Mayoría Simple</i>	0.156 (0.274)	0.173 (0.416)
- <i>Pluralidad</i>	0.484* (0.257)	0.125 (0.370)
Seguro	-0.00831 (0.0618)	-0.0297 (0.0699)
Ideología	0.506** (0.219)	0.902*** (0.245)
PIB (log)	-0.145 (0.215)	-0.430 (0.321)
Reforma Federal	-0.229 (0.119)	-0.190 (0.158)
N	806	806
ll	-1232	-447.6
df_m	8	10
chi2	31.98	36.29
r2_p	0.0433	0.128
McKelvey & Zavoina's R2	0.140	0.240
N_clust	31	31

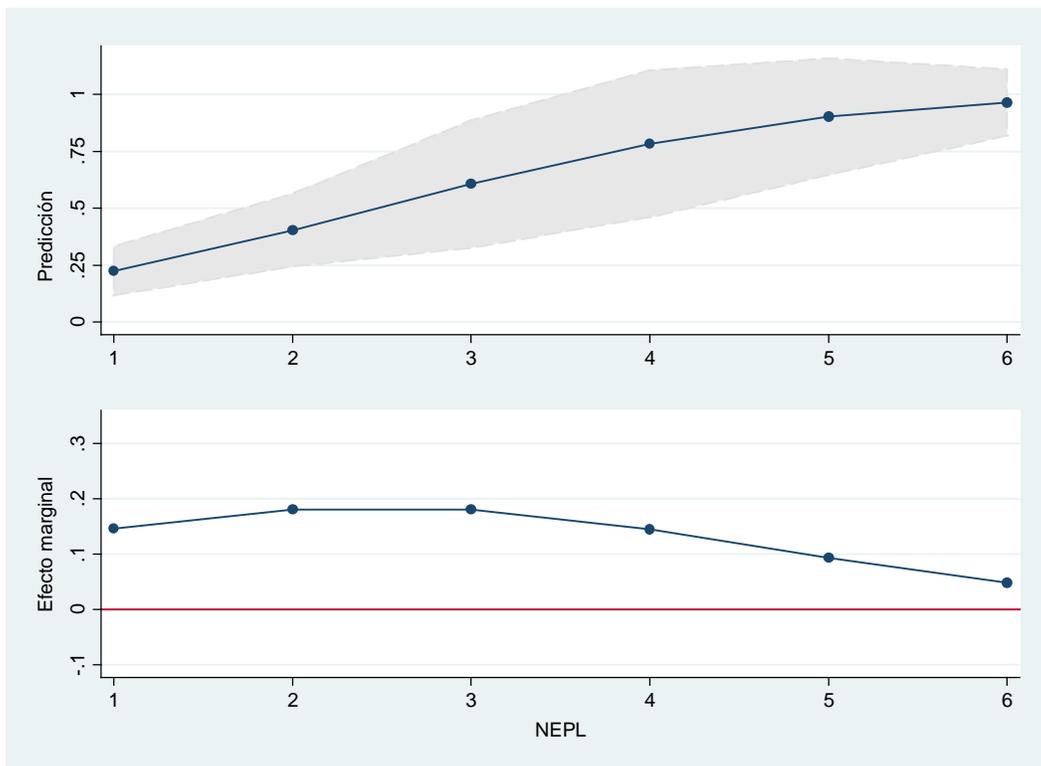
Coefficientes con Errores Estándar Robustos en paréntesis (cluster=estado).

Niveles de significancia: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Al transformar la variable categórica en dicotómica se conservan los efectos significativos de NEPL e Ideología, la primera reduce significancia estadística mientras que la segunda la incrementa. La variable Pluralidad pierde efecto significativo. A continuación se analizan las predicciones de probabilidad de estas dos variables significativas.

La parte superior de la Figura 3.3, parte superior, muestra las predicciones de probabilidades de la variable NEPL con base en el nuevo modelo. Se observa que en la medida que aumenta el número de partidos en la legislatura, aumenta la probabilidad de tener una calificación alta en el III.

FIGURA 3.3. PREDICCIÓN DE PROBABILIDADES DE NEP Y SUS EFECTOS MARGINALES.



Fuente: elaboración propia.
En gris Intervalos de confianza al 95 por ciento

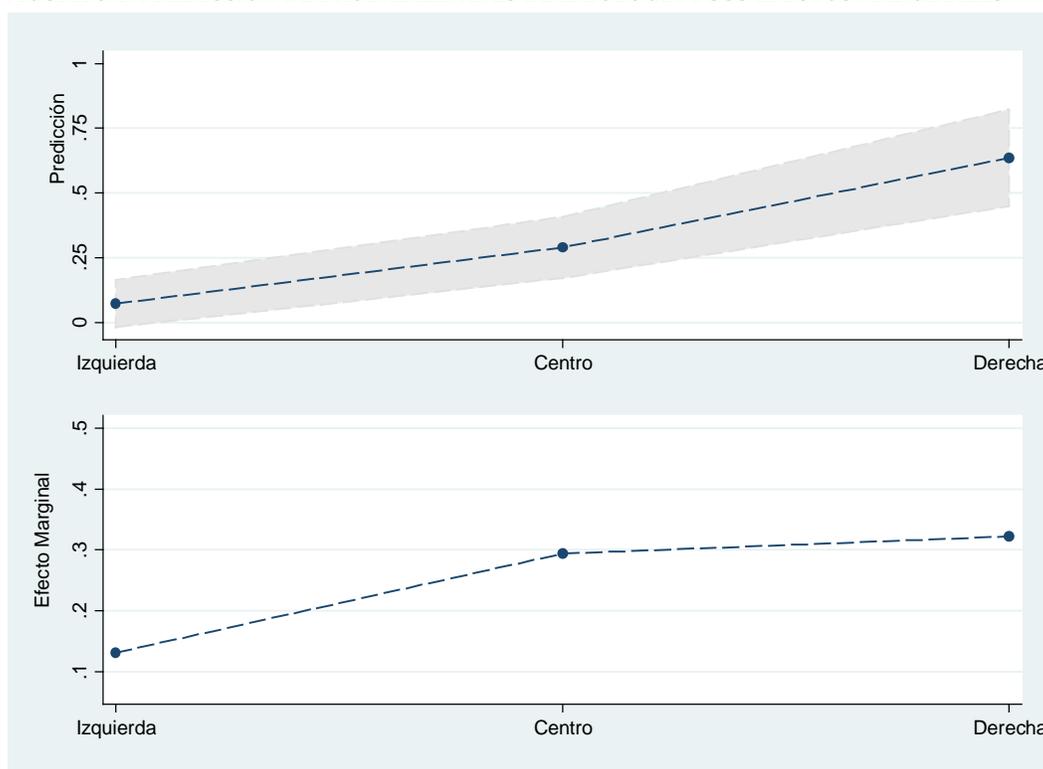
Las legislaturas con 2 partidos representativos tienen probabilidades menores a 0.4 de tener una calificación mayor a 4 en el IJJ; lo que representa que 2 de cada 5 legislaturas con 2 partidos importantes tienen mejores posibilidades de contar con instituciones judiciales independientes. Por otra parte, las legislaturas con al menos 3 partidos de igual magnitud tienen probabilidad superior a 0.5 de tener una calificación mayor a 4 en el IJJ.

Los resultados que se presentan indican que entre mayor número de partidos relevantes en una Legislatura, mayores son las posibilidades de tener instituciones judiciales independientes; no obstante, la parte inferior de la Figura 3.3 muestra que, a partir de 3 partidos, en la medida que se incorpora otro partido, el efecto marginal en la variable dependiente disminuye.

Para las categorías de la variable ordenada de ideología, las predicciones de probabilidades de la parte superior de la Figura 3.4 muestran que los gobiernos de izquierda son menos adeptos a optar por reformas que favorezcan la independencia judicial y, en la medida que se corre de la izquierda a

derecha en el espectro ideológico, va aumentando la probabilidad de contar con instituciones judiciales independientes. Los gobiernos de izquierda tienen una probabilidad de 0.07 de tener instituciones judiciales independiente; los gobiernos con ideología de centro una de 0.28, y los gobiernos de derecha una de 0.63. Los resultados sobre ideología contraponen a lo revisado en la teoría del primer capítulo: Ingram (2012) enuncia que tanto los gobiernos de izquierda como de derecha favorecen al Poder Judicial, pero en mayor medida los de izquierda. Aquí se encuentra que los gobiernos de derecha inciden más en el fortalecimiento del Poder Judicial que los gobiernos de izquierda y de centro.

FIGURA 3.4. PREDICCIÓN DE PROBABILIDADES DE IDEOLOGÍA Y SUS EFECTOS MARGINALES.



Fuente: elaboración propia.
En gris Intervalos de confianza al 95 por ciento

La parte inferior de la Figura 3.4 muestra el efecto que produce el cambio de un gobierno con diferente ideología. Pasar de un gobierno de izquierda a uno de centro aumenta las probabilidades de tener instituciones judiciales más independientes en 0.13; y un cambio de izquierda a derecha aumenta las probabilidades en 0.32.

Los resultados estadísticos presentados dan soporte a la hipótesis *Hg* respecto a los efectos positivos de la competencia electoral en la creación de instituciones judiciales independientes. Las medidas indirectas de competencia electoral como fragmentación legislativa, número efectivo de partidos, alternancia política y margen de victoria tienen un efecto positivo cuando se evalúa su relación directa con la independencia judicial.

Los modelos dan soporte empírico a la lógica de fragmentación a través de la comprobación de las hipótesis *Hf1* y *Hf2* que enuncian que las reformas que favorecen al Poder Judicial son más probables que se den bajo el contexto de fragmentación de la legislatura, ya que estos dificultan el control del Ejecutivo sobre otros Poderes, como el Judicial (Chavez 2004; Ríos-Figueroa 2007); mientras que la lógica del seguro no cuenta con evidencia empírica significativa que de soporte a la hipótesis *Hs* que enuncia que las reformas al Poder Judicial se dan bajo contextos de incertidumbre, cuando políticos en el gobierno son incapaces de prever y controlar los resultados electorales, entonces prefieren conceder poder al Poder Judicial (Ginsburg 2003, Finkel 2005).

El rol de la ideología en los resultados tiene un efecto significativo en el fortalecimiento de las instituciones judiciales. De acuerdo al análisis, los gobiernos de derecha tienen mejores probabilidades que los gobiernos de centro o de izquierda para hacer reformas que distribuyen el poder. No obstante este resultado, se tienen que tener en cuenta varias consideraciones cualitativas al respecto. Primero, hay que considerar que en México la ideología a nivel local fácilmente puede confundirse dado las alianzas electorales entre partidos de izquierda y derecha, que dejan de lado su ideología, y comparten el único objetivo de ganarle al PRI. Y segundo, se debe poner cuidado al suponer que el PRD, PRI o PAN representan el mismo punto en el espectro ideológico (izquierda, centro, derecha) en todos los estados, por ejemplo, los del sur vs los del norte, ya que estos pueden tener diferente postura en el continuo ideológico.

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se presentó un marco teórico sobre las dimensiones de la independencia judicial: *de jure* y *de facto*, y una serie de argumentos sobre los efectos de la competencia electoral y la ideología. Posteriormente se muestra la situación de las reformas constitucionales e instituciones judiciales en los estados de México, encontrando una rica variación a través del tiempo y a través de cada estado. Se hizo un acercamiento a las principales instituciones judiciales en los estados de México de 1985-2010: procesos de nombramiento, remoción y duración de Magistrados. Se propuso la utilización de un índice para examinar los efectos de la competencia política en la independencia judicial, concluyendo que los efectos de la competencia, traducida en fragmentación de poder, son *positivos* y relevantes para la construcción de contrapesos efectivos en el equilibrio entre poderes de un Estado democrático: instituciones que otorgan mayor autonomía e independencia a los jueces y a las cortes.

El análisis empírico comprueba lo dicho en las distintas teorías que discuten los efectos positivos de la competencia electoral en el fortalecimiento de instituciones. Más allá de los efectos de la competencia, también se evalúa la efectividad de los mecanismos causales que subyacen alrededor de esta, encontrando evidencia que las reformas que fortalecen al Poder Judicial en los estados de México se han dado bajo contextos políticos de fragmentación política dentro de la legislatura (mayor número de actores relevantes) y entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Además, se propuso una forma de medir la teoría del seguro para evaluar su efecto sobre las instituciones judiciales, sin encontrar evidencia a nivel sub-nacional de que los políticos pertenecientes al partido en el gobierno acudan a la reforma judicial como método anticipado de protección de sus intereses futuros como oposición o minoría, por lo que la lógica del seguro parece no ponerse en marcha bajo los supuestos que enuncia.

Por otra parte, se encontró que la ideología, como explicación alternativa, también es un factor relevante en el fortalecimiento de instituciones judiciales. De acuerdo a los resultados, los partidos de derecha (PAN) son más propensos a emprender reformas que favorecen al Poder Judicial, que los partidos de centro e izquierda (PRI-PRD). No obstante, en el contexto mexicano, la interpretación de estos resultados necesita complementarse con un estudio minucioso sobre el actuar de los políticos locales con base en los principios ideológicos que enuncia su base partidista.

Este trabajo se limita al estudio de las reglas de nombramiento, remoción y duración de Magistrados. Los resultados aquí presentados sirven como base para futuros estudios de los Poderes Judiciales de las constituciones locales en México. Todavía hacen falta muchos temas que cubrir; por ejemplo, queda pendiente el análisis de las reglas que giran en torno a otros actores que juegan un papel importante en el fortalecimiento del Poder Judicial a nivel local: Órganos de revisión constitucional, Consejos de la Judicatura, Jueces de Primera Instancia, Tribunales especiales, Ministerios públicos, etc. Más importante aún, queda pendiente el estudio de los efectos o incentivos que producen las diferentes configuraciones de dichas reglas que vinculen la independencia *de jure* con la independencia *de facto*.

BIBLIOGRAFIA

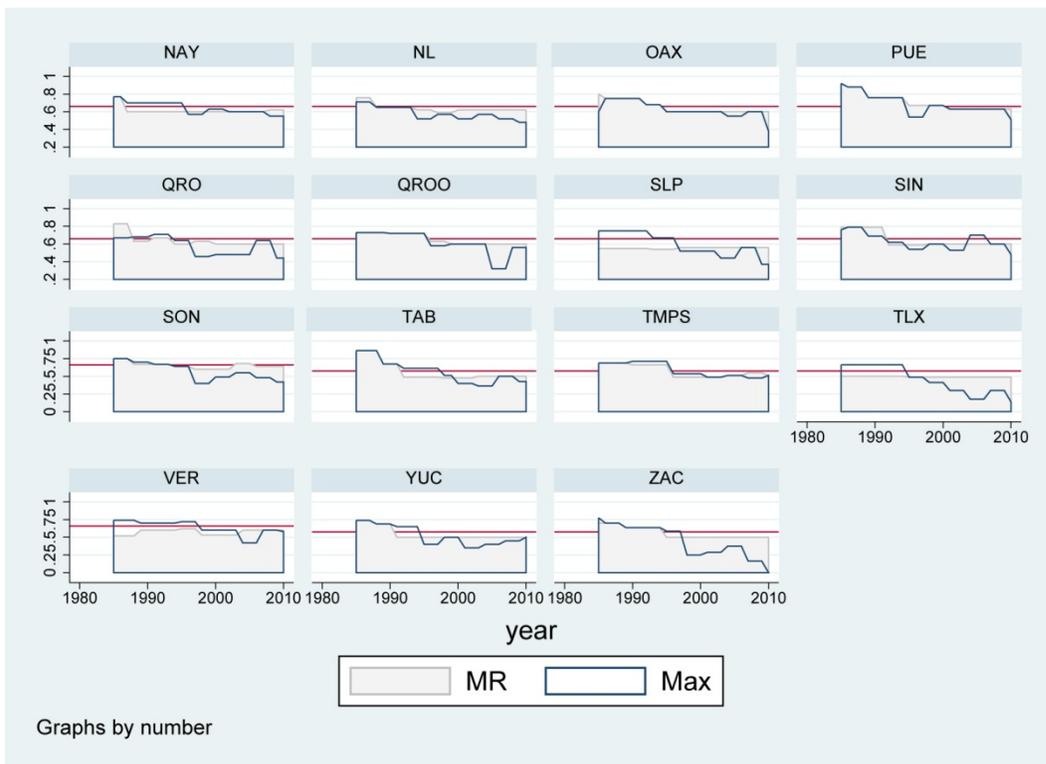
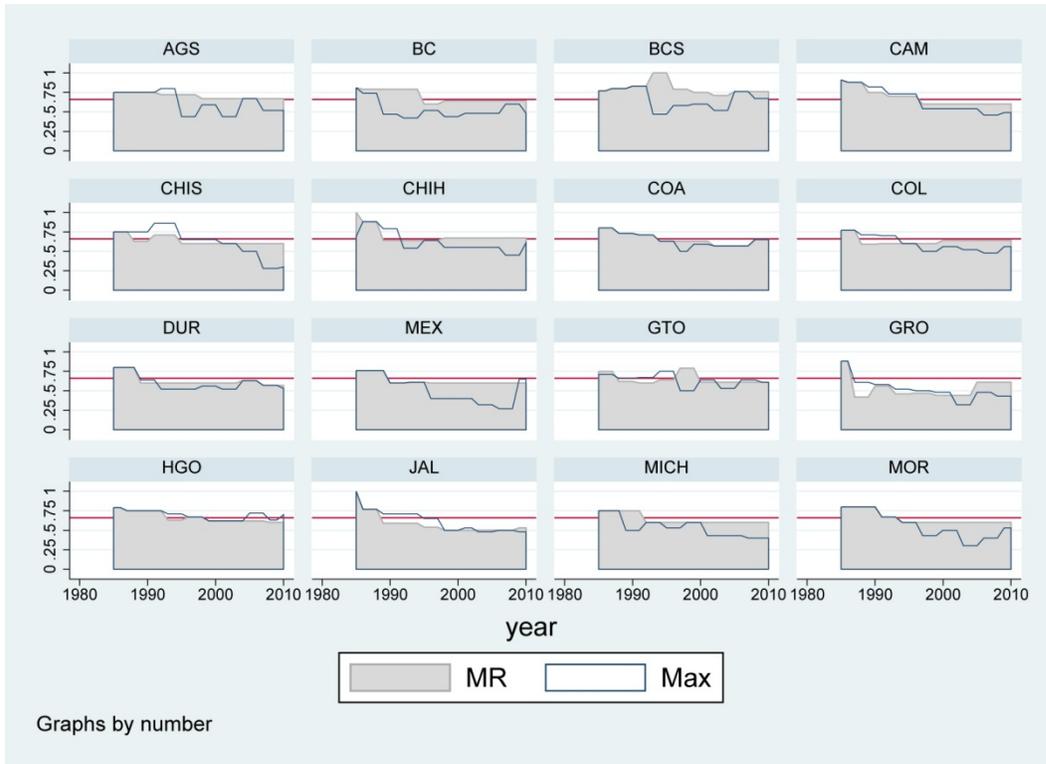
- Aydin, Aylin. 2013. "Judicial Independence across Democratic Regimes: Understanding the Varying Impact of Political Competition". *Law & Society Review*, Volume 47, Number 1.
- Beer, Caroline C. 2001. "Assessing the Consequences of Electoral Democracy: Subnational Legislative Change in Mexico". *Comparative Politics*, Vol. 33. No 4.
- Beer, Caroline C. 2006. "Judicial Performance and the Rule of Law in the Mexican States". *Latin American Politics & Society*, 48(3): 33-61.
- Caballero, José. 2000. "Los Órganos Constitucionales Autónomos: más allá de la división de poderes". *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana plantel Santa Fe*, No. 30, pp: 153-173.
- Caballero, José. 2010. "La Rendición de Cuentas en los Poderes Judiciales".
- Carbonell Miguel. 2003. "El Federalismo en México: Principios Generales y Distribución de Competencias". *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, pp. 379-376.
- Chavez, Rebecca Bill. 2004. "The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina". Stanford: Stanford University.
- Cleary, Matthew R. 2007. "Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico." *American Journal of Political Science* 51(2): 283-299.
- Concha, Hugo y Caballero, José. 2002. "La Reforma Judicial en los Estados de México" En *Estado de Derecho y Transición Jurídica*. José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez, Eds. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Cap. 7.
- Elkins, Zachary. 2010. "Diffusion and the Constitutionalization of Europe". *Comparative Political Studies*, Vol. 43(8/9), pp. 969-999.
- Elkins, Zachary, Gisburg, Tom y Blount, Justin. 2008. "The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval". *Temple Law Review*, Vol. 82, No. 2.
- Elkins, Zachary y Simmons, Beth. 2005. "On Waves, Clusters and Diffusion: A Conceptual Framework". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 598, The Rise of Regulatory Capitalism: The Global Diffusion of a New Order, pp- 33-51.
- Finkel, Jodi. 2005. "Judicial Reform as Insurance Policy: Mexico in the 1990s." *Latin American Politics & Society* 46(4): 87-113.
- Fix-Fierro, Héctor. 2003. "La Reforma Judicial en México: ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?". *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, No. 2, julio-diciembre.
- Ginsburg, Tom. 2003. "Judicial Review in New Democracies". Cambridge: Cambridge University Press.

- Hayo, Bernd y Voigt, Stefan. 2007. “*Explaining de Facto Judicial Independence*”. *International Review of Law and Economics* 27:269–90.
- Helmke, Gretchen. 2002. “*The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina Under Dictatorship and Democracy*”. *American Political Science Review*, 96(2).
- Helmke, Gretchen. 2005. “*Courts under Constraints: Judges, Generals, and Presidents in Argentina*”. Cambridge: Cambridge University Press.
- Iaryczower, Matías, Pablo T. Spiller, y Mariano Tommasi. 2002. “*Judicial Independence in Unstable Environments: Argentina 1935-1998*”. *American Journal of Political Science*, 46: 699-716.
- Inclán, Silvia. 2009. “*Judicial Reform in Mexico: Political Insurance or the Search for Political Legitimacy*”. *Political Research Quarterly*. Vol. 62. No. 4, December, 2009, pp. 753-766.
- Ingram, Matthew. 2008. “*Subnational Judicial Change in New Democracies: Elections, Ideology and Elite Voluntarism in Three Mexican States*”. Documento de trabajo.
- Ingram, Matthew. 2009. “*Not all Courts are Created Equally: A Causal Logics Approach to Clarifying Causation in Judicial Politics*”. Documento de trabajo.
- Ingram, Matthew. 2010. “*Crafting Courts in New Democracies: Ideology and Judicial Council Reform in Three Mexican States*”. Documento de trabajo.
- Ingram, Matthew. 2012. “*Elections, Ideology or Opposition? Assessing Competing Explanations of Judicial Spending in the Mexican States*”. *Journal of Law, Economics, and Organization*.
- Kapiszewski, Diana y Taylor, Matthew. 2008. “*Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America*”. *Perspective Politics*, December, Vol.6. No.4.
- Lujambio, Alonso. 2000. “*El Poder Compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*”. México, Oceano.
- Lara-Borges, Oswald, Castagnola, Andrea y Pérez-Liñán, Aníbal. 2012. “*Diseño Constitucional y Estabilidad Judicial en América Latina, 1990-2009*”. *Política y Gobierno*, Vol. XIX, No. 1.
- Magaloni, Beatriz. 2003. “*Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico*.” Pp. 266-306 in *Democratic Accountability in Latin America*, Editors Scott Mainwaring and Christopher Welna. Oxford: Oxford University Press.
- Magaloni, Beatriz, Eric Magar y Arianna Sánchez. 2011. “*Activist vs. Legalist: The Mexican Supreme Court and its Ideological Battles*”. *Courts in Latin America*, pp. 187-218, Cambridge University Press
- Martínez-Assad Carlos. 1978. “*Alternativas del Poder Regional en México*” *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 40, No. 4, Estado y Clases Sociales en América Latina (Oct-Dic), pp. 1411-1428.

- Melton, James y Ginsburg, Tom. 2012. “*Does De Jure Judicial Independence Really Matter? A Reevaluation of Explanations for Judicial Independence*”. University of Chicago, Institute for Law and Economics Olin Research Paper No. 612.
- Popova, Maria. 2010. “*Political Competition as an Obstacle to Judicial Independence: Evidence From Russia and Ukraine*”. *Comparative Political Studies* October 2010 43: 1202-1229, first published on May 7, 2010.
- Pozas-Loyo, Andrea y Ríos-Figueroa, Julio. 2010. “*Enacting Constitutionalism: The Origins of Independent Judicial Institutions in Latin America*”. *Comparative Politics*, april.
- Ríos-Figueroa, Julio. 2006. “*Judicial Independence: Definition, Measurement, and Its Influence on Corruption – An Analysis of Latin America*”. PhD diss. New York University.
- Ríos-Figueroa, Julio. 2007. “*Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002.*” *Latin American Politics & Society*, 49(1): 31-57.
- Ríos-Figueroa, Julio. 2010. “*Institutions for Constitutional Justice in Latin America*”.
- Rios-Figueroa, Julio. 2011. “*Institutions for Constitutional Justice in Latin America*”. In Gretchen Helmke and Julio Rios-Figueroa, eds. *Courts in Latin America*. Pp. 27-54. New York: Cambridge University Press.
- Ríos-Figueroa, Julio y Staton, Jeffrey. 2011. “*An Evaluation of Cross-National Measures of Judicial Independence*”. *Journal of Law, Economics & Organization*, .
- Ríos-Figueroa, Julio y Soto, Luis. 2012. “*Instituciones Judiciales en los Estados de México: Una Perspectiva a Largo Plazo, 1917-2010*”. Documento de trabajo.
- Solt, Frederick. 2004. “*Electoral Competition, Legislative Pluralism, and Institutional Development: Evidence from Mexico’s States.*” *Latin American Research Review* 39: 155–167.
- Taylor, Matthew. 2006. “*Beyond Judicial Reform: Courts as Political Actors in Latin America*”. *Latin American Research Review*, 41, 2.
- Weldon, Jeffrey. 1997. “*The Political Sources of Presidentialism in Mexico.*” Pp. 225-258 en *Presidencialismo y Democracia en America Latina*, ed. Scott Mainwaring and Matthew Shugart. New York: Cambridge University Press.

ANEXOS

A. Porcentaje de asientos que se ocupan por el principio de mayoría relativa.



Existe la observación que la regla de ratificar Magistrados con super mayoría pierde sentido si la regla electoral permite que un partido conforme una mayoría de 2/3 si gana todos los distritos uninominales, cosa que sucede con frecuencia en algunos estados. Dicho de otra forma, la fórmula de Representación Proporcional distribuye menos de 1/3 de los escaños, lo que facilita obtener super mayoría al partido que gane todos los distritos.

Para comprobarlo, la gráfica arriba muestra qué tan frecuente es el caso.

- **línea de referencia roja demarca el límite de 2/3 (.66) de los asientos legislativos.**
- **En sobra gris se marca (MR) el porcentaje de asientos que se pueden ocupar por el principio de Mayoría Relativa.**
- **La línea azul muestra el porcentaje de asientos que ocupa el partido o coalición mayoritaria (Max).**

En general, la tendencia marca que el partido mayoritario ocupa más de 2/3 de los asientos entre los años ochenta y mitades de los noventa. Después hay un cambio a disminuir por debajo de 2/3 el número de escaños que se pueden ocupar por MR. Pasa lo mismo con el partido mayoritario en la legislatura: después de los noventa, en pocos estados hay un partido con mayoría superior a 2/3, ya sea para ratificar, remover o cambiar la constitución.

B. Modelos de los componentes del índice de independencia judicial

1. Componentes del índice de independencia judicial y variables explicativas electorales.

	Nombramiento	Duración	Nombramiento y Duración	Remoción	Número de Magistrados
NEPL	0.0118 (0.258)	0.375 (0.232)	0.424* (0.218)	-0.190 (0.172)	0.516** (0.227)
Fragmentación					
- <i>Mayoría absoluta</i>	0.359 (0.251)	0.228 (0.295)	0.189 (0.229)	0.103 (0.247)	-0.334 (0.265)
- <i>Gobierno dividido</i>	0.503 (0.443)	0.341 (0.452)	0.243 (0.383)	0.0257 (0.425)	-0.745 (0.479)
- <i>Pluralidad</i>	0.648 (0.407)	0.211 (0.430)	0.229 (0.321)	0.245 (0.344)	-0.586 (0.387)
Seguro	-0.0582 (0.101)	0.111 (0.0847)	0.0870 (0.0606)	0.00926 (0.0718)	-0.131 (0.103)
Alternancia					
1 vez	-0.577* (0.328)	0.608 (0.374)	0.363 (0.421)	0.482 (0.304)	-0.170 (0.374)
2 veces	-0.822* (0.451)	0.00704 (0.466)	-0.225 (0.379)	0.852* (0.445)	-1.067** (0.527)
3 veces	0 (0)	0 (0)	-0.349 (0.548)	5.639*** (0.541)	0 (0)
MV1-2	-0.00182 (0.00405)	-0.00389 (0.00573)	-0.00227 (0.00409)	-0.00204 (0.00403)	-0.00149 (0.00584)
PIB (log)	0.163 (0.373)	-0.532 (0.349)	-0.358** (0.168)	-0.0347 (0.465)	0.314 (0.379)
Reforma Federal	-0.257* (0.142)	-0.00761 (0.216)	-0.0501 (0.181)	0.169 (0.108)	0.0344 (0.117)
Constant	-0.662 (4.020)	4.460 (3.863)			-4.054 (4.207)

cut1	-	-	-	-	-
Constant	-	-	-4.903***	-1.194	-
			(1.900)	(5.126)	
cut2	-	-	-	-	-
Constant	-	-	-2.565	0.0457	-
			(1.947)	(5.123)	
cut3	-	-	-	-	-
Constant	-	-	-2.275	-	-
			(1.921)		
Observations	806	806	806	806	806
N	806	806	806	806	806
ll	-284.9	-406.1	-690.0	-801.8	-500.2
df_m	10	10	10	11	10
chi2	10.54	24.26	.	371.9	16.49
r2_p	0.0375	0.138	0.0730	0.0328	0.0400
N_clust	31	31	31	31	31

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

2. Componentes del índice de independencia judicial y variables explicativas izquierda y derecha.

	Nombramiento	Duración	Nombramiento y Duración	Remoción	Número de Magistrados
NEPL	-0.206 (0.291)	0.442* (0.236)	0.380** (0.180)	0.0182 (0.154)	0.293 (0.180)
Fragmentación					
- <i>Mayoría absoluta</i>	0.448** (0.214)	0.343 (0.341)	0.264 (0.242)	0.154 (0.190)	-0.243 (0.237)
- <i>Gobierno dividido</i>	0.715* (0.385)	0.527 (0.494)	0.398 (0.409)	0.0257 (0.362)	-0.519 (0.430)
- <i>Pluralidad</i>	0.580* (0.329)	0.514 (0.484)	0.421 (0.389)	0.619** (0.277)	-0.608* (0.354)
Seguro	-0.0109 (0.0789)	0.0720 (0.0765)	0.0781 (0.0563)	-0.0574 (0.0614)	-0.0770 (0.0914)
Izquierda	0.314 (0.455)	-0.388 (0.404)	-0.150 (0.349)	-0.492 (0.518)	0.476 (0.499)
Derecha	-0.715** (0.287)	0.972*** (0.325)	0.544 (0.422)	0.629** (0.275)	-0.360 (0.348)
PIB (log)	0.223 (0.389)	-0.690* (0.361)	-0.394** (0.159)	-0.0851 (0.467)	0.362 (0.359)
Reforma Federal	-0.165 (0.126)	-0.112 (0.237)	-0.0779 (0.184)	0.0442 (0.113)	0.118 (0.122)
Constant	-1.191 (4.148)	5.858 (3.916)			-4.438 (3.902)
cut1					
Constant			-5.211*** (1.778)	-1.424 (5.070)	

cut2

Constant -2.874 -0.177
(1.793) (5.062)

cut3

Constant -2.578
(1.768)

Observations	806	806	806	806	806
N	806	806	806	806	806
ll	-282.5	-389.3	-686.1	-797.6	-502.8
df_m	9	9	9	9	9
chi2	16.98	28.78	49.58	15.99	9.110
r2_p	0.0520	0.176	0.0782	0.0379	0.0359
N_clust	31	31	31	31	31

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

3. Componentes del índice de independencia judicial y variable explicativa ideología.

	Nombramiento	Duración	Nombramiento y Duración	Remoción	Número de Magistrados
NEPL	-0.222 (0.309)	0.459* (0.236)	0.394** (0.169)	0.0213 (0.151)	0.297* (0.180)
Fragmentación					
- <i>Mayoría absoluta</i>	0.434** (0.199)	0.372 (0.331)	0.278 (0.239)	0.160 (0.187)	-0.239 (0.229)
- <i>Gobierno dividido</i>	0.661* (0.364)	0.638 (0.470)	0.467 (0.414)	0.0522 (0.371)	-0.499 (0.409)
- <i>Pluralidad</i>	0.468 (0.374)	0.720* (0.424)	0.551 (0.391)	0.668*** (0.210)	-0.570* (0.339)
Seguro	-0.00486 (0.0739)	0.0497 (0.0748)	0.0651 (0.0565)	-0.0617 (0.0517)	-0.0810 (0.0856)
Ideología	-0.613*** (0.233)	0.780*** (0.228)	0.406 (0.295)	0.580** (0.254)	-0.403 (0.286)
PIB (log)	0.228 (0.387)	-0.713* (0.365)	-0.404** (0.160)	-0.0889 (0.467)	0.359 (0.361)
Reforma Federal	-0.151 (0.127)	-0.143 (0.237)	-0.0963 (0.185)	0.0372 (0.102)	0.113 (0.114)
Constant	-1.240 (4.115)	6.104 (3.957)			-4.407 (3.924)

cut1

Constant -5.316*** -1.466
(1.797) (5.067)

cut2

Constant -2.979* -0.219
(1.804) (5.060)

cut3

Constant -2.685
(1.778)

Observations	806	806	806	806	806
N	806	806	806	806	806
ll	-283.0	-391.1	-687.3	-797.7	-502.9
df_m	8	8	8	8	8
chi2	15.43	27.54	42.12	14.92	8.370
r2_p	0.0504	0.172	0.0766	0.0377	0.0358
N_clust	31	31	31	31	31

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

C. Tabla de correlación entre variables

	IJJ	Nom.	Dur.	Nom.y dur.	Rem.	No. de Magis.	NEPL	Frag.	Seguro	Alt.	MV 1-2	Izq.	Der.	Ideolog.
IJJ	1													
Nombramiento	-0.0752*	1												
Duración	0.7415*	-0.2803*	1											
Nombramiento y duración	0.7401*	0.0939*	0.9294*	1										
Remoción	0.5933*	-0.1354*	0.1573*	0.1111*	1									
No. de Magistrados	0.3094*	-0.1552*	0.037	-0.0213	-0.0893*	1								
NEPL	0.2684*	0.0089	0.3144*	0.3295*	0.0607*	-0.0063	1							
Fragmentación	0.2703*	0.0509	0.3168*	0.3482*	0.1275*	-0.0810*	0.7137*	1						
Seguro	0.0295	0.0171	0.0517	0.0602*	-0.0017	-0.029	0.0820*	0.1224*	1					
Alternancia	0.2468*	-0.1029*	0.2421*	0.2113*	0.2329*	-0.1311*	0.4572*	0.5033*	-0.0181	1				
MV 1-2	-0.2638*	-0.0336	-0.2577*	-0.2799*	-0.1395*	0.0388	-0.5423*	-0.6377*	-0.0646*	-0.4620*	1			
Izquierda	-0.0063	0.0636*	0.0155	0.0405	-0.0909*	0.0692*	0.2657*	0.3145*	-0.0118	0.3473*	-0.2419*	1		
Derecha	0.3150*	-0.1326*	0.3545*	0.3166*	0.2341*	-0.1243*	0.2700*	0.3830*	0.0171	0.5193*	-0.3330*	-0.1204*	1	
Ideología	0.2481*	-0.1376*	0.2669*	0.2239*	0.2312*	-0.1341*	0.0654*	0.1267*	0.0197	0.2147*	-0.1273*	-0.6367*	0.8422*	1

* = significancia al 0.10