

La relación entre la judicialización de la política y el federalismo en México

*Erick Alejandro Rafael Aguilar-Obregón**

Resumen: El propósito del presente texto es delinear un estado de la cuestión relativo a la judicialización de la política en México. En un primer momento se exponen las particularidades de la acción legal y posteriormente se presenta el desarrollo de la judicialización de la política en México. Tras una breve contextualización de lo que implica la judicialización de la política para la lógica del Estado federal, se identifican los puntos esenciales de la relación entre uno y otro.

El texto termina con una reflexión sobre el papel de la judicialización de la política para efectos del buen desarrollo del pacto federal.

Palabras clave: judicialización de la política, federalismo, rendición de cuentas social, México, movilización legal, Estado.

The relationship between judicialization of politics and federalism in Mexico

Abstract: The purpose of this text is to delineate the state of the art of the judicialization of politics in Mexico. First, the particularities of the legal action will be explained. Secondly we will expose the development of the judicialization of politics in Mexico. After a brief contextualization of what the judicialization of the policy implies for the logic of the Federal State, the essential points of the relationship between one and the other will be identified.

* Erick Alejandro Rafael Aguilar-Obregón. Candidato a doctor en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México. Correo electrónico: erik.aguilar@estudiante-flacso.mx / gamm.directo@gmail.com

The text ends with a reflection on the role of judicialization of politics for the purposes of the good development of the federal pact.

Keywords: judicialization of the policy, federalism, social accountability, legal mobilization, State.

Introducción

El propósito del presente texto es delinear un estado del arte con respecto a la judicialización de la política en México. Se propone exponer las dos vertientes que supone la judicialización de la política: i) la rendición de cuentas social, y ii) la rendición de cuentas horizontal para al final exponer lo que se considera la relación dialéctica entre federalismo y la segunda vertiente de la judicialización de la política —la rendición de cuentas horizontal.

En un primer momento el texto está orientado a exponer las particularidades de la movilización legal, no para equipararla con la judicialización de la política —lo cual sería un *craso* error— sino para contextualizar el tránsito experimentado por las instituciones judiciales que las dotó cada vez más de un papel central en la vida de los estados democráticos.

Una vez contextualizado el tema, se presenta lo referente al proceso que se desarrolló en México y que ha provocado la actual judicialización de la política que se manifiesta en movimientos de protesta social, pero también en las interrelaciones propias de los diversos organismos públicos a través de lo que consideramos federalismo.

Para la primera parte del texto se abreviará de la escuela anglosajona, con autores como McCann, Marshall y Zemans, entre otros, que marcan los ejes a seguir en dicho apartado. Para la segunda parte, aquella referida a nuestro país, el eje será trazado por Domingo en lo que se refiere específicamente a exponer el papel político del poder judicial, y en lo que se refiere a los contenidos bajo los que el Estado asimila tal papel del poder judicial se exponen las ideas de autores como Rives y Matute, entre otros.

Lucha por derechos, movimientos sociales y movilización legal

El estudio de la movilización legal tuvo sus inicios en Estados Unidos, considerado un país cuya historia de movilizaciones civiles en favor de derechos y de reformas legales que expandieran tales derechos es rica y enormemente fecunda. Así, la conformación de conciencia legal —*legal consciousness*— (McCann, 1994) o de una conciencia de *derechos* —*rights consciousness*— (Epp, 1950) tuvieron como génesis las luchas y movilizaciones de la década de 1930, es decir, las luchas obreras por derechos laborales y el movimiento por los derechos civiles, que a su vez dieron pie a más movilizaciones en favor de los derechos de otros grupos sociales menos favorecidos (McCann, 1994).

Lo anterior va muy de la mano con lo que en su momento se pensó como uno de los tres componentes fundamentales en la construcción de ciudadanía, según Marshall: el componente civil, íntimamente ligado con la consecución de los derechos necesarios para la vida plena del individuo:

The civil element is composed of the rights necessary for individual freedom —liberty of the person, freedom of speech thought and faith, the right to own property and to conclude valid contracts, and the right to justice. The last is of a different order from the others, because it is the right to defend and assert all one's rights on terms of equality with others and by due process of law (Marshall, 1965: 78).

La lucha por los derechos tiene la particularidad de movilizar ciudadanos previamente *activados* en grupos que a ciudadanos aislados: “...legal rights advocacy is less likely to bring together isolated individuals than to transform, activate, and unite citizens already integrated into some form of common group activity or allegiance” (Oberschall, 1973; McAdam, 1982, citado por McCann, 1984: 111).

Así, la constante lucha que conjuntos muy específicos de la sociedad emprendieron para gozar de determinados derechos conllevó principalmente a la activación de grupos, organizaciones, etc., que realizaron lo que Tilly entiende como *movimientos sociales*:

[...] a sustained series of interactions between powerholders and persons successfully claiming to speak on behalf of a constituency lacking formal representation, in the course of which those persons make publicly visible demands for changes in the distribution or exercise of power, and back those demands with public demonstrations of support (Tilly, 1984, citado por McCann, 2006: 23).

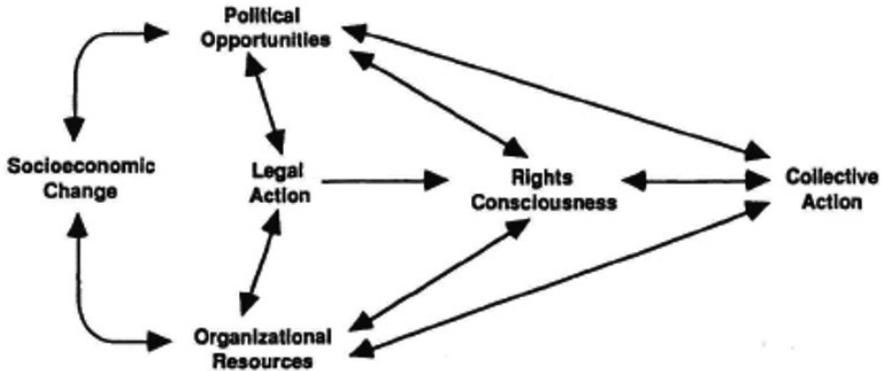
Dentro de los medios y *repertorios de acción* de dichos grupos se desarrolló lo que en palabras de Zemans sería la movilización legal y permite que la ley sea movilizada cuando una aspiración es convertida en una reivindicación de un derecho o en una reclamación legítima (Zemans, 1983).

La *movilización legal*, como marco analítico, permite transportar conceptos propios del análisis de *movimientos sociales* como: i) movilización de recursos, ii) oportunidades políticas, y iii) *Framing* y adecuarlos respectivamente en: i) estructura de apoyo, ii) oportunidad de apoyo, y iii) hacer del Derecho un *master frame*. Dentro del campo de la movilización legal, la *ley* tiene diferentes funciones, que acompañadas con el conocimiento legal (*legal knowledge*) puede operar como medios y fines, como principios normativos o como recurso estratégico:

[...] law is also understood to be a resource that citizens utilize to structure relations with others, to advance goals in social life, to formulate rightful claims, and to negotiate disputes where interests wants, or principles collide. Legal knowledges thus can matter as both ends and means of action; law provides both normative principles and strategic resources for the conduct of social struggle (McCann, 2006: 21)

Como se mencionó líneas arriba, la movilización legal es el paso previo a la conciencia de derechos (véase Imagen 1), aunque es importante señalar que, dentro de la movilización legal, las estrategias legales subyacentes no pueden ni deben ser consideradas como recursos o restricciones, sino más bien como hechos cuya efectividad es variable, condicionada a otros aspectos y volátil a lo largo del tiempo (McCann, 1994).

Imagen 1. Contexto social de la movilización legal



Fuente: Tomado de McCann (1994: 136).

Para efectos del análisis de la ley y los movimientos sociales, el concepto de conciencia de derechos (*right consciousness*) permite entender las relaciones sociales en términos de derechos. Es de tal manera que dichas relaciones forman parte del preámbulo de la judicialización de la protesta (McCann, 2006).

Estado y el ¿Poder? Judicial

El *Estado* es un concepto que va más allá de la clásica triada de población, territorio y gobierno. El Estado puede ser entendido como la representación jurídica de un pueblo (Jellinek, 1958), o bien como una serie agregada de distintas facetas: “Bajo la óptica jurídica de la Teoría del Estado, Kelsen afirma que el Estado tiene distintas facetas, pues aparece como voluntad supraindividual, orden de poder, autoridad, orden jurídico, orden coactivo...” (Rives, 2013: 11).

Por lo que si bien el Estado tiene diferentes facetas, en todos sus ámbitos alinea dichas facetas para cumplir con sus fines. Por una parte, por fines del Estado se entienden los principios básicos de seguridad y justicia (Rives, 2013). Por otra, autores como Matute establecen

que los fines del Estado son dinámicos e incluso subjetivos: “...el fin del Estado sería el análisis que realiza un grupo determinado de individuos, históricamente ubicados, pertenecientes al gobierno o vinculados con éste, para definir la organización estatal, lo que ésta debe hacer, por qué y para qué lo hace” (2011: 146).

Se puede decir que los *finés del Estado*, ante todo, representan la creación de un orden y un sistema de poder que le dan *corpus* al Estado (Rives, 2013). Para alcanzar dichos fines el Estado realiza ciertas funciones que deben estar enmarcadas por ciertas atribuciones, como lo son:

- a) atribuciones de mando, de policía o de coacción, incluyendo todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público. Éstas eran las actividades típicas del siglo XIX.
- b) atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) atribuciones para crear servicios públicos.
- d) atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, social, cultural y asistencial del país, las que se fueron incorporando a la agenda de actividades del Estado en la medida que la evolución social y económica así lo fue requiriendo (Rives, 2013: 15).

Y como todo aquello que es eminentemente social —como lo es la construcción de un sistema de poder y orden—, las atribuciones cambian en número y extensión para alcanzar los fines subjetivos del Estado en un momento y lugar particular (Rives, 2013).

Las *atribuciones del Estado* son producidas y a la vez son generadoras del tipo y amplitud de relaciones que guardan el Estado y la Nación en una especie de proceso dialógico:

Referirse a las atribuciones del Estado significa, en primer lugar, referirse al tipo y amplitud de las relaciones que en un momento dado guarden el Estado y la Nación, ya que las necesidades individuales de la colectividad se satisfacen por la acción conjunta del Estado y de los particulares, de manera que la ampliación de la esfera de la actividad de uno

se traduce en reducción de la esfera de acción de los otros y viceversa... (Rives, 2013: 16).

Con respecto a las *funciones del Estado*, que se sustentan en las *atribuciones del Estado*, se puede mencionar que: “La atribución abarca la actividad del Estado; la función, el medio de realizarla, es la forma de la actividad del Estado; la forma en que se ejercen las atribuciones, siendo éstas, hoy en día legislativa, ejecutiva y judicial” (Rives, 2013: 16).

Matute completa la definición de función agregando el adjetivo *gubernativa*, que refiere a:

Este posicionamiento del presente respecto al futuro debe tomar en cuenta que el Estado nacional se ubica en un mundo globalizado en el que debe competir con instituciones supranacionales, regionales e incluso internas que le disputan el antes incuestionado monopolio de decisión dentro de un territorio; debe hacer consideraciones de las capacidades de organización a su disposición y tener claro el objetivo a alcanzar en el largo plazo. Esto, en síntesis, es lo que se conoce como función gubernativa o política (Matute, 2011: 146).

Por lo que se entiende que el Estado posee cinco instrumentos: i) racionalidad burocrática; ii) políticas públicas; iii) servicio de personas profesionalizadas; iv) aprendizaje social, y v) el marketing público, que posibilitan la realización de la función gubernativa (Matute, 2011).

En síntesis, los fines del Estado son el porqué y el para qué de la actividad pública y la respuesta a esas preguntas se obtiene a través de la llamada función gubernativa, función política o de gobierno. El logro de lo deseable depende de que se desarrolle un esfuerzo sistemático acorde con la organización de que se dispone... (Matute, 2011: 149).

Así, se puede concluir que el principal *fin del Estado* es prevalecer en el tiempo y que entre la Nación y el Estado se disputan atribuciones. Dichas *atribuciones del Estado* remiten a la ejecución de la *función gubernativa* como medio para perseguir los fines del Estado.

Como resultado de dicha disputa de atribuciones, el Estado expropia algunas que se enmarcan como el monopolio de funciones tan vitales y necesarias para su supervivencia, como las funciones legislativa, ejecutiva y judicial (Rives, 2013).

Ahora bien, apelando a las tres funciones mencionadas líneas arriba, tradicionalmente en el Estado se dan cita tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial —según la teoría de la separación de poderes de Montesquieu (1748/2002). Incluso se asegura que las instituciones judiciales caen dentro de la división propuesta por Montesquieu; sin embargo, Althusser (1979) refiere, a través de un texto del jurista Eisenmann, la *no* existencia de la teoría de la separación de los poderes:

La primera audacia de Eisenmann consistió en demostrar que esta famosa teoría no existía, simplemente en Montesquieu basta con leer atentamente sus textos para descubrir, en efecto:

1. Que el ejecutivo se injiere en el legislativo, puesto que el rey dispone del derecho de veto.
2. Que el legislativo puede, en cierta medida, ejercer un derecho de inspección sobre el ejecutivo, puesto que controla la aplicación de las leyes que ha votado; y también, sin que sea cuestión de “responsabilidad ministerial” ante el Parlamento, puede pedir cuentas a los ministros.
3. Que el legislativo se injiere seriamente sobre el judicial, puesto que, en tres circunstancias especiales, se erige en tribunal: los nombres, en todas materias, serán juzgados por sus pares de la cámara alta, pues hay que preservar la dignidad de todo contacto con los prejuicios de los magistrados populares; en materia de amnistía; y en materia de procesos políticos, que serán juzgados por el tribunal de la cámara alta, tras la acusación de la cámara baja. No se comprende muy bien cómo pueden conciliarse semejantes interferencias, tan importantes, de los poderes, con la pureza de su separación (Althusser, 1979: 120).

Por lo que si bien se trata de tres potestades (*puissance*), el judicial no se encuentra incluido en ellas:

El punto esencial de esta demostración consiste en comprender perfectamente *que el poder judicial no es un poder en sentido propio*. [...] Nos encontramos, pues, enfrente de dos poderes, pero tres potencias (*puissances*) [...] el rey, la cámara alta y la cámara baja. Es decir, el rey, la nobleza y el “pueblo”. Y es aquí donde Eisenmann demuestra de forma convincente que el verdadero objeto de Montesquieu es precisamente la combinación, el enlace de esas tres potencias. Y que se trata ante todo de un problema político de relación de fuerzas, en vez de un problema jurídico que concierne a la definición de la legalidad y sus esferas (Eisenmann, 1933, citado por Althusser, 1979: 122).

El genio de Montesquieu fue capaz de idear un Estado que bajo el sistema de pesos y contrapesos fuese capaz de estar enlazado independientemente de: i) la no afinidad de sus elementos, ii) de la oposición de sus intereses, y iii) por el bien de la diversidad de sus lógicas de acción: “La segunda audacia de Eisenmann ha consistido en mostrar que en realidad no se trataba, en Montesquieu, de *separación*, sino de *combinación*, de fusión y de enlace de los poderes” (Althusser, 1979: 121).

Por lo que se puede entender al Estado como un constructo de agentes cuyo actuar y lógica tiende a la *moderación mutua* —concepto nodal para la conclusión del presente— lo que implícitamente remite al sistema de pesos y contrapesos que no buscan disociarse entre sí, sino enlazarse cada vez más fuertemente:

La moderación es algo enteramente distinto: no es el simple respeto de la legalidad, sino el equilibrio de los poderes, es decir, el reparto de poderes entre las potencias, y la limitación o moderación de las pretensiones de una potencia por el poder de las otras. La famosa separación de poderes es sólo el reparto ponderado del poder entre potencias determinadas: el rey, la nobleza, el “pueblo” (Althusser, 1979: 123).

La judicialización de la política: una mirada ciudadana

Teniendo como telón de fondo el apartado anterior y para efectos de claridad expositiva, las instituciones judiciales seguirán siendo refe-

ridas como parte del poder judicial, sin embargo, la discusión althusseriana será referida en la parte final del presente texto, por lo que conviene tenerla presente.

La judicialización de la política es un proceso que recientemente ha ocupado el quehacer de los científicos sociales, aunque cabe mencionar que dicha judicialización, al estar vinculada con los derechos, apela a uno de los tres elementos constitutivos —el elemento civil— de Marshall (1965), mencionado líneas arriba. Marshall, en la década de 1960, mencionó que la institución más vinculada con este elemento serían los tribunales de justicia, justamente como hoy sucede, por lo que el fenómeno de la judicialización de la política está íntimamente relacionado, por lo menos en sus orígenes, con la ciudadanía.

En términos generales, la judicialización de la política atañe a la aceptación, por parte del Estado, de los fallos de las cortes. Domingo (2011) agrega que incluso la ya mencionada judicialización es susceptible de ser considerada como estrategia legitimadora en tiempos en que el Estado se encuentra en crisis.

En términos generales la judicialización de la política implica los siguientes puntos, según Domingo (2011):

- i) Mayor presencia de procesos judiciales y fallos de tribunales en la vida de una sociedad.
- ii) Manifestación de que el conflicto entre Estado y sociedad se resuelve cada vez más en tribunales.
- iii) Los actores políticos y sociales ven cada vez más ventajas de recurrir a las estrategias legales y a la mediación de los jueces para promover sus intereses.
- iv) La tendencia a que la legitimidad de un Estado depende de la capacidad que éste tenga para cumplir con: las promesas del Estado de Derecho, el debido proceso y la rendición de cuentas (*accountability*).
- v) La movilización jurídica desde abajo es un elemento fundamental de la misma.

Es importante mencionar que la judicialización de la política pone en marcha dos procesos muy importantes (véase Imagen 2):

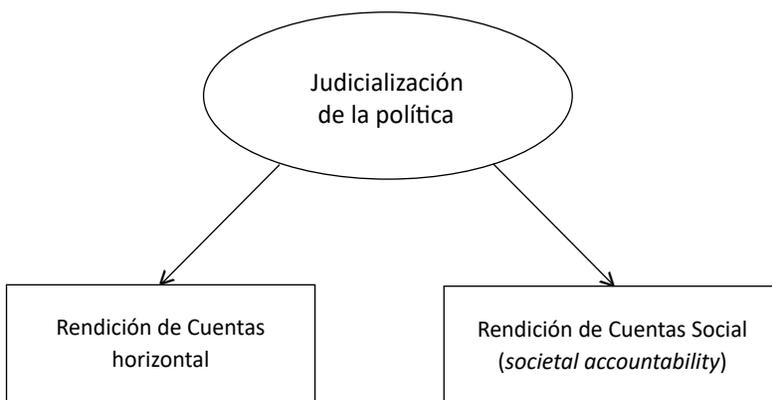
i) la rendición de cuentas horizontal, que implica:

[...] una interacción legalmente fundada y activada entre agencias del Estado en vista de acciones u omisiones presuntamente ilegales (abuso o corrupción) (O'Donnell, citado por Domingo, 2011: 42).

ii) la rendición de cuentas social (*societal accountability*), entendido como:

[...] una forma de control vertical y no electoral que incluye estrategias de movilización legal y puede contribuir a elevar el perfil público y político de los jueces, para bien o para mal. [...] los procesos de “rendición de cuentas social” pueden generar costos, en términos de reputación, que los jueces y los gobernantes se guardan de ignorar fácilmente y que, con el tiempo, quizá creen incentivos para un cumplimiento más cuidadoso de la función judicial por parte de los jueces (Domingo, 2011: 42).

Imagen 2. Los dos procesos que la judicialización de la política pone en marcha



Fuente: elaborado a partir de Domingo (2011).

Por una parte, del lado de la rendición de cuentas social, la conciencia legal (*legal consciousness*) en los grupos de defensa de los derechos (*rights advocacy*) provocó que a la larga se desarrollara una relación dialógica entre la acción gubernamental —*government action*— y dichos grupos (McCann, 1994). Por otra parte, y en el terreno de la rendición de cuentas horizontales, interesa dar cuenta de la relación dialógica existente entre el federalismo y la judicialización de la política.

La rendición de cuentas horizontal resalta por el hecho de que implica, como ya se citó, *la interacción legalmente fundada y activada entre agencias*, pero ¿qué pasa si se lleva dicho principio más allá de agencias y se incluyen órganos y hasta órdenes de gobierno? Tenemos entonces que la rendición de cuentas horizontal se apoyaría en un conjunto de instituciones con responsabilidad directa para con la sociedad y que operan en coordinación directa sin una relación jerárquica de mando entre ellas, sino de autónoma corresponsabilidad. Lo anterior teniendo como sustento los *finés del Estado* operacionalizados vía la *función gubernativa* —referidos líneas arriba.

Se enfatiza la importancia de hablar en términos de órdenes y no de niveles de gobierno debido a que esto abre la puerta para pensar en una rendición de cuentas horizontal, vía federalismo. Esto se desarrollará en el siguiente apartado.

Federalismo y el caso mexicano de judicialización de la política

El artículo 40 constitucional establece que México se constituye como:

[...] una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (CPEUM, 2017).

Por lo que el término *federal/federalismo* es de importancia neurálgica para entender el caso mexicano. Se entiende que el Estado federal es la constitución de un Estado a partir de varios estados que

se unen voluntariamente, a lo que en adelante se conocerá como Federación. Usualmente se aplica ante la necesidad de organizar política y administrativamente territorios muy extensos (Rives, 2013). Por su parte, Watts menciona que el federalismo es:

El término de Federalismo no es descriptivo sino normativo y significa la defensa de un gobierno múltiple, con elementos de gobierno común y de autogobierno regional. El valor que pretende alcanzar es mantener la unidad y la diversidad aceptando, preservando y fomentando las diferentes identidades dentro de una unión política más amplia (Watts, 2001: 18, citado por Gadsden, 2003: 2).

La palabra “federación” proviene del latín *foederatio*, que significa alianza o liga (RAE: 2016), por lo que un Estado federal remite a una serie de instituciones de común acuerdo y respecto que “ligan” a entidades —provincias, regiones, etc.— que poseen un pasado y cultura generalmente comunes y que administran sus recursos propios de manera autónoma (Rives, 2013).

En cuanto a su estructura jurídica, el Estado federal tiene como principales características:

- Su creación se debe al Congreso Constituyente, existencia de dos niveles gubernamentales, el federal y el local, cada uno con su respectivo ordenamiento jurídico, pero con la primacía del derecho federal sobre el local.
- Organización gubernamental en dos planos: por un lado, el federal bajo el principio de división del ejercicio del poder, en legislativo, ejecutivo y judicial; el otro plano son las bases de organización para las entidades federativas, incluido el principio de distribución de competencias entre las autoridades federales y de los estados.
- Capacidad de autogobierno de los estados miembros que garanticen su autonomía constitucional.
- Representación de los estados miembros en el poder legislativo nacional, en una de las dos cámaras.

- Intervención de los estados en la formulación del derecho federal.
- La existencia de una *suprema corte de justicia* que al interpretar la constitución política dirima los conflictos suscitados entre las partes de la federación, entre el gobierno federal y el de los estados o el de ellos entre sí; en ocasiones en ello también llega a intervenir la Cámara de Senadores.
- El *reparto de competencias* y el régimen fiscal hacendario, tributario.
- Señalamiento del lugar de residencia de los poderes federales, casos de cambio de residencia y sus posibles implicaciones.
- Establecer un mecanismo, que generalmente asume el poder legislativo, para la creación de nuevos estados y admitirlos en la federación.
- La garantía federal, que implica la obligación de la federación de proteger a los estados (Rives, 2013: 25).

Existen dos elementos de fundamental importancia en los Estados federales: la Constitución Política y la soberanía. Por una parte, la Constitución Política de un Estado federal es de vital importancia puesto que ahí se establecen las atribuciones —recordemos la *función gubernativa*—, injerencias, campos y materias de acción de las entidades que conforman la federación a fin de salvaguardar el orden y la eficacia del Estado. Por otra parte, la soberanía, en una federación, implica que los miembros, al estar juntos son soberanos o cosoberanos y al estar separados, están sometidos a ciertas obligaciones:

La soberanía es el elemento fundamental para la instauración del sistema federal, principalmente si se considera que son las entidades (estados o provincias) quienes *pactan* formar un sistema político global (federalista), para lo cual ceden parte de su soberanía y aceptan regirse bajo un orden común, creando un órgano superior que los conduzca. En cuanto a los Estados miembros o federados, para Jellinek son aquellos que en conjunto son soberanos, o cosoberanos, en tanto que, tomados particularmente, por el contrario, están sometidos a determinadas obligaciones (Rives, 2013: 26).

El Estado federal exige colaboración y un amplio sentido de cooperación intergubernamental, puesto que en sí mismo subyace “...una forma específica de relaciones intergubernamentales” (Gadsden, 2003: 2). Lo que nos lleva a la rendición de cuentas horizontal. Lo anterior debido a que por medio de la judicialización de la política, cristalizadas en la ya mencionada rendición de cuentas horizontal, no sólo se cede poder por parte de los gobernantes (Domingo, 2011) sino que también se generan mayores niveles de complejidad —en aras de la colaboración, cooperación y supervisión inherentes a tal proceso:

En lo que respecta a la función judicial, Cappelletti argumenta que el desarrollo del Estado moderno genera múltiples niveles de funciones de supervisión —incluida la supervisión judicial— como resultado inevitable de los mayores niveles de complejidad del gobierno y de la administración pública (Domingo, 2011: 45).

En lo que atañe al federalismo, es necesario decir que si bien el federalismo no es un nivel de supervisión, en todo caso es el pacto explícito de concurrencia de distintos órdenes de gobierno soberanos donde prima —o debería de primar— no la relación vertical sino de concurrencia, de cooperación en las que subyacen relaciones intergubernamentales complejas justo como menciona Cappelletti.

Más aún, Domingo (2011) menciona que:

La judicialización de la política y de las relaciones entre Estado y sociedad puede ser una característica de los Estados modernos, y su forma particular es el resultado de la interacción entre estrategias y cálculos políticos de corto plazo, y *procesos estructurales de construcción institucional* y estatal de largo plazo, de la constelación y el desarrollo específicos de las fuerzas sociales y de la dinámica internacional y global (Domingo, 2011: 46).

Por lo que, al entender al federalismo como un proceso no estático de construcción institucional, surge la conclusión de que la judicialización de la política tiene una relación de mutua retroalimentación con el ya mencionado federalismo.

Empíricamente, en el caso mexicano ha sucedido que:

Mediante el mecanismo de las controversias constitucionales, por el cual la Suprema Corte se ha encargado de fallar disputas polémicas entre diferentes niveles del gobierno municipal, estatal y federal, el sistema judicial ha contribuido a definir las fronteras legales del federalismo mexicano (Domingo, 2011: 52).

Se observa la manera en que la judicialización de la protesta vía la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha servido para orientar el federalismo mexicano no sólo en el ámbito estatal sino también municipal: “Otro desarrollo importante fue el proceso de afirmación de las autoridades municipales frente al gobierno estatal y federal. La Corte desempeñó un papel importante en este proceso” (Domingo, 2011: 53).

Aquí se retoma lo mencionado líneas arriba respecto a la conveniencia de dejar de hablar de *niveles de gobierno* en favor de sustentar la relación institucional y para nada vertical enmarcada en los órdenes de gobierno. La afirmación de autoridades municipales se da cuando dejan de asumir una relación de subalternos del gobernador o incluso del presidente de la república. Dicha afirmación ha tenido como principal promotor las acciones legales emprendidas en la SCJN, lo que hace evidente el actual nexo entre federalismo y judicialización de la política, o en palabras de Domingo:

[...] el dramático aumento del número de controversias constitucionales que se presentaron en la década de 1990 llevó a que la Suprema Corte se convirtiera en un actor clave en la compleja redefinición del federalismo que forma parte de la transición política de México hacia un régimen democrático. En los fallos no hay una clara dirección de esta redefinición del “pacto federal” distinta de la de establecer más claramente las fronteras legales de las relaciones y competencias de los diferentes niveles de gobierno (Domingo, 2011: 52)

Palabras finales

Si bien los *finés del Estado* son de difícil transformación, los medios para acceder a ellos —*atribuciones del Estado*— se encuentran siendo redefinidos por dichas cambiantes relaciones sociales definidas en términos de derechos. Uno de los mejores ejemplos para observar el cambio que se opera en la *función gubernativa o política* de los Estados democráticos lo da la judicialización de la política en tanto que el conjunto de instituciones jurídicas que en su momento sólo se limitaba a aplicar la leyes emanadas del legislativo —recordemos la discusión de Althusser—, actualmente tiene la posibilidad no sólo de acotar funciones y acciones de los demás órganos y actores del Estado, sino también de legislar e imponer criterios unilaterales. La discusión sobre la conveniencia, los alcances y las mejores formas de aprovechar la judicialización de la política en las democracias occidentales apenas comienza.

Finalmente, y aludiendo al contexto nacional, con respecto al quinto elemento que se identificó como distintivo en lo que atañe a la judicialización de la política y que se refería a la movilización legal desde abajo, se puede decir que el caso mexicano ha sido menos susceptible a los procesos de movilización legal de abajo hacia arriba; las estrategias legales aún no han sido lo suficientemente interiorizadas por parte de los ciudadanos para su uso. Aunque en lo que se refiere a las responsabilidades horizontales se puede decir que: “...la judicialización de la política ha llevado a una importante reconfiguración de las relaciones entre los poderes del Estado, y al inicio de mecanismos más efectivos de responsabilidad horizontal...” (Domingo, 2011: 50).

Como ya se mostró líneas arriba, tales mecanismos que remiten a una rendición de cuentas horizontal apelan a la compresión y aplicación de un federalismo más eficaz y por ende real.

Por último, los dos elementos que se consideran en el inicio del presente texto: la judicialización de la política, en clave de Domingo, y el federalismo, son claves para la revalorización del papel jurídico-administrativo de los distintos órdenes de gobierno. Órganos como la Conferencia Nacional de Municipios (Conago), la Federación Nacional

de Municipios de México (FENAM), la Asociación de Municipios de México (AMMAC), entre otros, son claros referentes empíricos de la transición —incluso evolución— que a los hechos ha tenido en su vertiente jurídico-política el pacto federal. La existencia de asociaciones que aglutinan a actores de un mismo orden de gobierno y que continuamente buscan ceñir sus acciones —o disensiones— desde mecanismos jurídicos legales nos habla de una nueva forma de entender —e implementar— el federalismo en nuestro país. Será el tiempo el que determine el grado de impacto que dichos organismos tendrán ante la tradicional hegemonía del ejecutivo federal.

Bibliografía

- Althusser, Louis (1979). *Montesquieu: la política y la historia*. España: Ariel.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2017).
En: <http://www.diputados.gob.mx> (consulta: 24 de julio de 2017).
- Domingo, Pilar (2011). Judicialización de la política: el cambio de papel político del Poder Judicial en México, en R. Sieder y L. Schjolden (coords.). *La judicialización de la política en América Latina* (pp. 39-66). México: CIESAS.
- Epp, Charles (1990). Connecting litigation levels and legal mobilization: Explaining interstate variations in employment civil right litigation. *Law and Society Review*, 24(1), 145-164.
- Gadsden, Carlos (2003). Federalismo y descentralización: retos y aprendizajes en México. *Forum of Federations*. Disponible en: <http://www.forumfed.org/libdocs/BrazilIGR03/106-MIGR0309-Carlos-Gadsden-s.pdf> (consulta: 20 de julio de 2017).
- Jellinek, Georg (1958). *Teoría general del Estado*. México: Continental.
- Marshall, T. (1965). *Class, citizenship and social development*. Nueva York: Anchor Books.
- Matute, Carlos y Sergio Valls (2011). *Nuevo derecho administrativo*. México: Porrúa.
- McCann, Michael (1994). *Rights at work. Pay equity reform and the politics of legal mobilization*. Estados Unidos: The University of Chicago Press.

- McCann, Michael (2006). Law and Social Movements: Contemporary Perspectives. *Annual Review of Law and Social Science*, 2, 17-38.
- Montesquieu (1748/2002). *El espíritu de las Leyes*, España: Istmo.
- Real Académica Española (RAE) (2016). *Diccionario de la Lengua Española*. En: <http://dle.rae.es/?id=hih2PAO> (consulta: 20 de julio de 2017).
- Rives, Roberto (2013). *Génesis y evolución del federalismo en México*. México: INAP.
- Zemans, Frances (1983). Legal Mobilization: The neglected role of law in the political System. *American Political Science Review*, 77(3), 690-703.