

Las reformas al poder judicial en México ¿allanando el camino al lawfare?

Judicial reforms in Mexico. Paving the way for lawfare?

Georgette Ramírez Kuri

Universidad Nacional Autónoma de México, México

✉ georgette_kuri@hotmail.com

 ORCID: 0000-0001-8859-7566

Aníbal García Fernández

Universidad Nacional Autónoma de México, México

 ORCID: 0000-0003-4778-3324

Recepción: 11 de abril de 2021 / Aceptación: 07 de mayo de 2021 / Publicación: 02 de julio de 2021

Resumen

En las transiciones a la democracia viable en América Latina (Marini, 1976), México formó parte de las olas regionales de reformas judiciales implementadas desde la década de 1980 que modernizarían el sistema político adaptando sus marcos regulatorios al neoliberalismo y el comercio internacional de fines del siglo XX. Estas reformas han incrementado el peso del poder judicial en la estructura estatal, habilitándolo como autoridad para dirimir conflictos del terreno de la política. Así, el poder judicial inició un proceso de politización mientras que la política se fue tornando objeto de judicialización, donde el derecho es usado como herramienta estratégica para alcanzar intereses particulares descuidando el bienestar social. De esta manera, se institucionalizó la vía judicial para continuar la guerra política en contextos democráticos, dando origen al *lawfare* como recurso en contra de los gobiernos no liberales que las mayorías latinoamericanas han elegido en el siglo XXI. Este artículo busca visibilizar los elementos que estarían perfilando procesos de *lawfare* contra el proyecto político presidido por Andrés Manuel López Obrador: en los sectores estratégicos de la energía eléctrica, los hidrocarburos, la infraestructura y las telecomunicaciones; en las demandas judiciales contra liderazgos políticos potenciales; y en la judicialización de las elecciones de 2021.

Palabras clave: Reformas judiciales; neoliberalismo; judicialización; *lawfare*; AMLO

Abstract

On transitions to viable democracy in Latin America (Marini, 1976), Mexico was part of the regional waves of judicial reforms implemented since the 1980s that would modernize the political system by adapting its regulatory frameworks to neoliberalism and international trade in the late

twentieth century. These reforms have increased the weight of the judiciary in the State structure, enabling it to resolve conflicts in the political arena. Then, the judiciary began a process of politicization while politics became the object of judicialization, where the law is used as a strategic tool to achieve particular interests while neglecting social welfare. In this way, the judicial route was institutionalized to continue the political war in democratic contexts, giving rise to lawfare as a resource against the non-neoliberal governments that the Latin American majorities have chosen in the 21st century. From this perspective, this article seeks to make visible a series of elements that could be shaping a lawfare process against the political project chaired by Andrés Manuel López Obrador: in the strategic sectors of electricity, hydrocarbons, infrastructure and telecommunications; in lawsuits against potential political leaders; and in the judicialization of the 2021 elections.

Keywords: Judicial reforms; neoliberalism; judicialization; lawfare; AMLO

1. Introducción

Diferenciándose de la tendencia política y geopolítica en América Latina en el último cuarto del siglo XX, México no tuvo un régimen militar de gobierno. Esto determinó una configuración particular en la estructura del Estado mexicano sobre una base en común con los procesos políticos regionales, entre ellos, la estandarización de los sistemas judiciales mediante reformas impulsadas por organismos Internacionales y agencias del gobierno de Estados Unidos (EE.UU.) en el marco de las transiciones a la democracia.

En la década de 1980 tuvo lugar la primera ola de reformas judiciales en América Latina, sesgada por la perspectiva tecnocrática neoliberal que planteó la eficiencia como un soporte escindido del contenido mismo de los procesos de justicia. Luego, en la segunda ola durante los años noventa, la eficiencia quedó reducida a cuestiones administrativas como resultado de un proceso de compartimentación de los ámbitos particulares contenidos en la reforma.

La necesidad de estas reformas se planteó desde afuera, con cuestionamientos a los sistemas judiciales y ofrecimiento de asistencia por parte de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), la National Endowment for Democracy (NED) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), desde los cuales EE.UU. presionó la implementación de las reformas condicionando el apoyo financiero hacia los países latinoamericanos.

Bajo el discurso de “combatir las amenazas a la seguridad nacional” desde agendas ajenas, los asesores y expertos en la materia que llegaban a los países de la región en calidad de asistencia técnica, se creían capaces de diagnosticar y proponer soluciones que han resultado “superficiales y descontextualizadas de los procesos históricos institucionales que habían llevado a generar, como justicia, un producto socialmente indeseado” (Pásara, 2012, p.4).

Aquí radica un problema fundacional del derecho aplicado en América Latina, en tanto que es una disciplina moderna occidental cuyos principios normativos se basan en realidades sociales que no necesariamente corresponden a las nuestras. Según el abogado peruano Luis Pásara,

Existe en casi todos nuestros países una incomunicación entre la conflictividad social, que requiere de un servicio público tal, y el mundo del derecho, que tiene sus propios referentes dentro de un universo cerrado. Este mundo, del cual son protagonistas jueces, fiscales, defensores públicos y abogados litigantes, no opera en torno a la prestación de un servicio público, sino, más bien, constituye una manera específica de uso del poder en vía de autoridad. [...] El desencuentro entre las necesidades sociales de justicia y el aparato destinado a administrarla acaso sea la mayor fuente de insatisfacción ciudadana en este tema. (2012, p.2)

Esto genera una falta de comprensión local que se expresa en sistemas jurídicos ineficientes y limitados en la mayoría de las experiencias latinoamericanas. Prueba de ello es que, a pesar del progresivo aumento de presupuesto del Estado al poder judicial a partir de los programas de ajuste estructural (PAEs) que el Fondo Monetario Internacional (FMI) promovió desde mediados de los años ochenta, en ningún país se obtuvieron resultados proporcionales.

Por el contrario, aunado a las interminables reformas judiciales se ha generado en la opinión pública de los países latinoamericanos una percepción negativa sobre el poder judicial y la justicia: jueces abusivos y abogados sin escrúpulos, *abogángsters*, que usan un lenguaje incomprensible asociado a trámites burocráticos inútiles y procesos complicados y costosos que hacen de la justicia un lugar inalcanzable para el grueso de la población.

El acceso desigual a la justicia en América Latina es una consecuencia de la desigualdad social que se ha producido en esta región del mundo:

El terrateniente, el magnate, el gobernante son siempre los vencedores en esa lucha desigual que los protagonistas pobres se ven obligados a dar en el terreno de la justicia. Éstos se sienten acorralados, atemorizados y, finalmente, vencidos por una legalidad que es rígida e implacable con los de abajo, pero flexible y complaciente con los de arriba. (Pásara, 2012, p.2)

En este sentido es que habría que resolver los problemas de desigualdad social en primera instancia, para después alcanzar mejores condiciones de impartición de justicia en las sociedades latinoamericanas, en vez de destinar crecientes presupuestos para continuar reformando al poder judicial que no resolverá el problema, mucho menos sus causas.

Sin embargo, la tendencia a las reformas judiciales es latente en América Latina. De acuerdo con Salvador Valencia (2009), abogado especialista en Derecho procesal constitucional mexicano, estas reformas tienen en común las siguientes características:

substitución del sistema inquisitivo por uno de carácter acusatorio; instauración de los juicios orales; separación de funciones entre la investigación y el juzgamiento; investigación a cargo del Ministerio Público; creación de jueces de control de la investigación, distintos del tribunal que juzga y del juez a cargo de la ejecución; mejoramiento del sistema de defensoría pública y de los derechos del inculpaado y de la víctima. (p.40)

Las olas de reformas judiciales en las últimas cuatro décadas significan una transición del modelo inquisitivo europeo -heredado por las élites locales surgidas tras las independencias nacionales- al modelo acusatorio norteamericano que busca actualizar los sistemas judiciales latinoamericanos “a las necesidades de la fundamentación de la justicia y del control social en las sociedades locales del continente, perpetuando nuevas formas de colonialismo interno” (Wolkmer, 2017, p.240).

Sumándose a esta crítica del Derecho desde América Latina, el presente artículo se propone ubicar las reformas judiciales como un proceso regional impulsado -y financiado- por EE.UU. en el marco de la transición a las democracias viables, que ha derivado en un proceso simultáneo de politización de la justicia y judicialización de la política que ha viabilizado el lawfare como recurso estratégico utilizado por los sectores sociales de oposición y grupos económicos nacionales y extranjeros a los gobiernos progresistas para avanzar contra ellos y hacia la restauración del régimen neoliberal.

Específicamente, abordaremos el caso mexicano con la intención de visibilizar una serie de elementos que -desde la perspectiva analítica y metodología que seguimos en el Observatorio de Lawfare del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG)- podrían estar perfilando un caso de lawfare contra el presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador (AMLO), tanto a su actual gestión como a la continuidad del proyecto político que encabeza.

En tal sentido, señalamos tres frentes en los cuales se manifiestan indicios de judicialización selectiva de la política y alertamos la posibilidad de que ello derive en un proceso de lawfare (caso potencial de lawfare):

- 1) En los sectores estratégicos de la energía eléctrica, los hidrocarburos, la infraestructura y las telecomunicaciones.
- 2) En las demandas judiciales contra liderazgos potenciales de personajes políticos relevantes que podrían suceder a AMLO en el gobierno federal.
- 3) En el proceso de judicialización de las “Elecciones históricas” realizadas en 2021.

El artículo está estructurado en tres apartados. El primero es un breve análisis sobre la transición a la democracia y reformas judiciales en México de 1987 hasta 2020. Se hace explícito el financiamiento externo desde 2005 y los principales programas de reformas. El segundo aborda la judicialización y el lawfare como elementos utilizados para emprender procesos de judicialización selectiva de la política. El tercero apunta la posibilidad de lawfare contra el proyecto político que

encabeza AMLO. Se destacan los principales ejes de la judicialización, quiénes llevan a cabo las reformas y cómo se aprovechan como terreno fértil para viabilizar el lawfare. El artículo cierra con algunas conclusiones de un proceso abierto.

2. Transición a la democracia y reformas judiciales en México

La implementación del patrón económico del neoliberalismo se sostuvo políticamente en la llamada “transición a la democracia” que marcó cambios en la estructura del Estado, entre los cuales destacamos las reformas al poder judicial y a los marcos jurídicos para la apertura comercial (desregulación del mercado) y la conversión a las *democracias viables* que pautaba EE.UU. en América Latina. De acuerdo con Marini (1976), “democracia viable quiere decir democracia restringida, lo que corresponde a la búsqueda de institucionalización de la contrarrevolución latinoamericana”. Y a su vez, este tipo de democracia es la respuesta del gran capital, nacional y extranjero, así como por el gobierno norteamericano, a las luchas populares derivadas de las contradicciones del capitalismo que desde la década de los setenta tiene crisis recurrentes.

Si bien la primera reforma judicial en México data de 1987, la reforma de 1994 (coincidente con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN) marcó con mayor claridad el cambio de régimen hacia el neoliberalismo acompañado del agotamiento del sistema de partido hegemónico que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) presidió durante setenta años. El inevitable abandono del poder político que auguraba la pérdida de votos en las elecciones de 1988, llevó a que se le restara peso al ejecutivo mediante un cambio jurídico que así lo estableciera legalmente, previendo también controversias constitucionales entre los diferentes agentes de la política que se estaban diversificando.

El generalizado descontento social que provocó el resultado electoral donde se le concedió el triunfo a Carlos Salinas de Gortari, derivó en denuncias masivas de la ciudadanía por fraude a favor del PRI, haciendo inocultable la crisis de legitimidad de la democracia mexicana y su sistema político. En este contexto se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), tratando de recuperar la credibilidad y de designar una autoridad encargada de organizar las elecciones y regular el presupuesto federal destinado a gastos de campañas, aunque mantuvo a la Secretaría de Gobernación -representante del poder ejecutivo- en la toma de decisiones, como designar a la dirección del organismo.

En 1996 se emprendieron reformas constitucionales en materia electoral, tanto en la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) como en el Código Penal, destacando la ley de medios de impugnación electoral que estableció el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) como máxima autoridad jurisdiccional en la resolución de controversias electorales federales y locales, incorporada al Poder Judicial de la Federación (PJF). También amplió la figura de “acción de inconstitucionalidad” y anuló la representación de los poderes ejecutivo y legislativo (Becerra, 2003).

Si bien las reformas judiciales repartieron formalmente el poder estatal mediante la diversificación de instancias gubernamentales, también asignaron los asuntos electorales al TRIFE en tanto tribunal de un organismo autónomo que, no obstante, está subordinado al Poder Judicial. De acuerdo con el jurista mexicano Héctor Fix Fierro,

Desde el ángulo jurídico es evidente que se trata del perfeccionamiento de control constitucional, es decir, los medios para hacer efectivas las normas constitucionales y marcar límites a la política. Sin embargo, desde la perspectiva política, se trata de la continuación de la política por medios jurídicos. (2003, p.274)

Así, comenzaron las olas de reformas judiciales que modernizarían el sistema político y jurídico mexicano de acuerdo con los requerimientos de la inserción neoliberal al sistema internacional, además de inaugurar una serie de nuevas instituciones hacia la democracia viable. Estas reformas no han cesado, de hecho, hay una nueva reforma judicial en marcha (2020-2021). Como se presenta en la siguiente tabla, destacan aquellas en los ámbitos electoral y penal.

Tabla 1. Reformas al Sistema Judicial en México

Año	Principales modificaciones
1987	Considerada como “transición judicial” transfiere los amparos de legalidad (interpretación correcta de las leyes secundarias) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a los Tribunales colegiados de circuito; faculta a la SCJN para establecer nuevos tribunales y juzgados sin la mediación de la LOPJ; define lineamientos mínimos para los tribunales locales y el nombramiento de jueces y magistrados, establece el primer Tribunal Electoral.
1994	Amplía la competencia de la SCJN en temas de constitucionalidad que promueven el <i>formalismo jurídico</i> como las examinaciones “en abstracto” de las leyes -o sea, que no se origina en una controversia real sino que basta con la posible contradicción entre la Constitución y la disposición general impugnada, según el Artículo 105 constitucional, fracción II-; modifica las reglas y los periodos de nombramiento de los ministros de la SCJN; establece el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) como órgano de gobierno y administración del poder judicial; instituye una carrera judicial formal y concursos de oposición para la selección y nombramiento de jueces locales y federales.
1996	Reforma electoral que incorpora el TRIFE al PJJ y amplía su competencia para controversias electorales locales. Faculta a la SCJN a examinar la constitucionalidad de leyes electorales federales y locales. Reforma para acelerar procesos penales y reducir duración de los juicios.
1999	Reforma constitucional que revierte la subordinación de la SCJN al control del CJF establecida en 1994 y le resta autonomía a éste; institucionaliza en el Instituto de la Judicatura

	Federal-Escuela Judicial un programa de formación y entrenamiento para candidatos a jueces de distrito y magistrados de circuito.
2001	Reforma a la ley de Amparo y la LOPJF. Propone reformar el artículo 21 constitucional referente a la Corte Penal Internacional (CPI), obedeciendo a la competencia obligatoria de la Corte Internacional de Justicia y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (DOF, 2005). Modificaciones relativas a: aceptar competencia de tribunales internacionales a los que México se adscriba para evitar insuficiencias procesales y cumplir compromisos adquiridos; facilitar cooperación en investigación y persecución de delitos graves y en ejecución de sentencias y resoluciones internacionales, especialmente de la CPI; garantizar cumplimiento de sentencias y resoluciones de órganos jurisdiccionales internacionales por parte de autoridades administrativas y judiciales nacionales.
2004	Reforma constitucional que otorga al CJF la administración, vigilancia y disciplina del PJF con excepción de la SCJN y del Tribunal Electoral, con independencia técnica y de gestión para emitir resoluciones. También faculta al CJF para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, así como para nombrar mediante una lista anual a los peritos en los órganos jurisdiccionales. Se deroga el artículo 21 constitucional (DOF, 2004).
2005	Inicia el Programa de Apoyo para el Estado de Derecho en México (PRODERECHO) que tuvo por objetivo la transición del sistema penal mexicano, de uno escrito e inquisitorial a uno oral y más confiable. Se aprueba la reforma al artículo 21 constitucional, planteado en la reforma de 2001 (DOF, 2005).
2008	Reforma procesal penal para un nuevo sistema de procuración e impartición de justicia con énfasis en la delincuencia organizada (sistema nacional de seguridad pública) basado en: establecer el proceso acusatorio y oral, los principios procesales, los derechos del imputado, derechos el ofendido y de la víctima, modificaciones en la orden de aprehensión y auto de vinculación a proceso, precisiones procesales y terminológicas, nuevo perfil del Ministerio Público y la implementación de mecanismos alternos de solución de controversias.
2016	Entra en vigor el “nuevo sistema de justicia penal” que comenzó a reformarse en 2008. Su objetivo, hacer juicios más transparentes, sencillos y menos costosos; se implementan los juicios orales en audiencias públicas, la reparación de daños antes de una sentencia y la posibilidad de purgar penas sin ir a prisión (Justicia Penal, 2016).
2020	Establece a la SCJN como tribunal de control constitucional; concurso de oposición para ocupar cargos a jueces, magistrados y ministros; sustitución de tribunales unitarios de circuito por tribunales colegiados de apelación y de los plenos de circuito por plenos regionales. Habilita órganos jurisdiccionales especializados en el sistema penal acusatorio (CJF, 2020).

2.1 Financiamiento externo en las reformas judiciales

Los paquetes de reformas estructurales y condicionalidades puestas por instituciones de la clase dominante como el FMI, BM, BID, acompañadas con el financiamiento estadounidense, promovieron reformas profundas en el Estado para recortar su parte de bienestar social, al tiempo que promovían el Estado de derecho, apertura económica, democracia procedimental y crecimiento de mercados (Borón, Tirado, et. al. 2019).

Justamente, la asistencia para el desarrollo con financiamiento estadounidense ha sido clave en el proceso de reformas al poder judicial en México y América Latina. Como se menciona en la tabla anterior, desde 2005 (antes de la implementación de la Iniciativa Mérida en 2008), ya se había planteado desde la USAID, la “necesidad” de modificar el sistema penal acusatorio.

El Programa PRODERECHO (2005-2009) fue uno de los programas pioneros en este cambio, contó con financiamiento de EE.UU. vía la USAID por más de 19 millones de dólares y fue implementado por la empresa Management Systems International (MSI). Esta misma empresa fue la “socia implementadora” de otro programa financiado con recursos estadounidenses denominado “Rule of Law III”. Su objetivo fue trabajar con las instituciones de justicia a nivel federal y estatal para mejorar capacidades de transparencia, fiscalización pública y servir mejor a la ciudadanía mexicana bajo nuevas reformas constitucionales. Entre 2009 y 2016, tiempo en que estuvo activo este programa, USAID financió a MSI por 74.2 millones de dólares, según datos del USAID Explorer (2021).

Promoting Justice Project (PROJUST) tuvo como uno de sus objetivos proporcionar apoyo directo o indirecto personalizado a nivel estatal y federal para el impulso final hacia los plazos de reforma de 2016, ayudando a los estados mexicanos seleccionados a pasar el “punto de no retorno” en sus reformas del sistema de justicia y, por lo tanto, contribuir a un mayor esfuerzo del gobierno de EE.UU. y del gobierno de México para mitigar los conflictos, reducir la impunidad y promover un sistema de justicia más transparente y eficiente.

Entre 2015 y 2020 la USAID financió a la empresa ARD Inc. por 72.4 millones de dólares. A su vez, este programa forma parte de la Iniciativa Mérida (de alto contenido contrainsurgente y militarizante). No sólo promueve el nuevo sistema penal acusatorio, también promueve cambios en los planes de estudio de la carrera de Derecho, y capacita y crea técnicos para ser jueces. En este sentido, MSI y Management Sciences for Development (MSD) promovieron cambios en los planes universitarios de estudio en Derecho a nivel nacional, bajo el argumento de elevar el nivel de la abogacía.

Al tiempo que se estaba aplicando el programa PRODERECHO y PROJUST, se financiaron otros dos programas. El primero, para el Sistema de Justicia mexicano entre 2008 y 2017. Sus objetivos fueron mejorar la capacidad y la sostenibilidad de los agentes e instituciones del sector de la justicia civil y penal, mejorar la coordinación entre ellos, desarrollar la demanda ciudadana de un sistema

de justicia eficaz y responsable, y desarrollar asociaciones para defender a todos los ciudadanos (USAID Explorer, 2021).

Entre los agentes e instituciones participantes figuran la policía, elementos de seguridad en las fronteras, fiscales, expertos forenses, jueces, el personal de los tribunales, defensores públicos, personal penitenciario, los colegios de abogados, asociaciones profesionales del derecho, y sus respectivas instituciones de capacitación. Contó con poco más de 25 millones de dólares para empresas como: Casals & Associates, Inc., Evensen Dodge International, Inc., MSD, Pan-American Health Organisation y el Alto Comisionado de DDHH de la ONU. También participó el Departamento del Suelo Patrio (Homeland Security).

Los objetivos que se fijaron fueron trabajar en pro de un sistema de justicia equitativo garantizando la igualdad ante la ley, las normas de un juicio imparcial y otros elementos de equidad procesal; y garantizar un acceso más equitativo a la justicia mediante innovaciones dentro y fuera del sistema estatal y mediante mejoras en la calidad y cantidad de los servicios de justicia, con especial atención a las mujeres, los jóvenes, los pobres y otros grupos marginados o vulnerables (USAID Explorer, 2021).

El segundo programa fue “Rule of Law” entre 2007 y 2011, con financiamiento de 1.4 millones de dólares. Tuvo por objetivos elaborar y realizar evaluaciones de las necesidades, estudios de referencia, evaluaciones específicas, estudios especiales u otras actividades de reunión de información específicamente para el diseño, seguimiento y evaluación de los programas financiados por el gobierno de EE.UU. También incluyó la elaboración y difusión de las mejores prácticas y las lecciones aprendidas, el ensayo de modelos de demostración, la preparación de planes estratégicos y otras tareas de programación a corto plazo. En este programa participaron empresas como Advanced Information Network Systems, Inc., CDW Government, Inc., Drexel Heritage Furniture Industries Inc., GovConnection Incorporated, Computer Sciences Corporation, Contratistas de servicios personales y la misma USAID.

Subrayamos que esta serie de reformas al sistema judicial incluyó la preparación de jueces en México y América Latina, por ejemplo, mediante el “International Visitors Leadership Program” (IVLP), que beca a jueces de toda la región para capacitarlos. Entre ellos, está el caso del juez brasileño Sérgio Moro -autor intelectual del lawfare contra el expresidente Luiz Inácio Lula da Silva- y del mexicano Jorge Arturo Gutiérrez Muñoz, quien actualmente funge como consultor del nuevo sistema penal acusatorio y es consultado como “voz experta” por el medio The New York Times (OASIS, s/a).

2.2 Judicialización y lawfare en la tensión entre neoliberalismo y gobiernos progresistas

Con las reformas judiciales promovidas por EE.UU. a partir de las “transiciones” a la democracia en América Latina, el poder ejecutivo se fue erigiendo como garante del Estado de derecho que serviría de contrapeso a los poderes ejecutivo y legislativo, elegidos mediante el voto popular. Sobre esta base se fue habilitando la judicialización como vía legal y legítima de resolución de

conflictos políticos en el cambio de correlación de fuerzas que traerían consigo los gobiernos elegidos por las grandes mayorías latinoamericanas.

Los sistemas judiciales son utilizados para emprender procesos de judicialización selectiva de la política en contra de quienes se perfilan como enemigos políticos por representar o liderar vías alternativas de gobierno frente al neoliberalismo. Este proceso en específico se ha conceptualizado como *lawfare* y es una novedosa estrategia de guerra política en contextos democráticos donde se apela al Estado de derecho (Zanin, et. al., 2019; Romano, 2019; Casado & Sánchez, 2020).

Se recurre al *lawfare* porque en el marco de la democracia y del Estado de derecho, sería contradictorio usar los medios de guerra convencional (*hard power*) para perseguir los objetivos geopolíticos hegemónicos. Además, la vía judicial del *lawfare* es menos violenta, menos costosa y más eficiente (Kittrie, 2016; Dunlap, 2009) puesto que evoca a la justicia, valor deseable entre la opinión pública, constituyéndose como un elemento de guerra no convencional (*soft power*) del siglo XXI.

Es así como el *lawfare* se aplica sobre la base de procesos de judicialización de la política con el objetivo de reinstaurar el neoliberalismo como régimen que fue vencido en procesos electorales por amplias mayorías de una sociedad (Proner, et. al., 2018; Romano et. al., 2019). Aparece como posibilidad para el cambio de régimen hacia el neoliberalismo puesto que se realiza por la vía judicial, único poder estatal que no es elegido democráticamente y que se erige como autoridad que “procura la justicia”, lo cual recubre de legitimidad a procesos autoritarios, como los golpes de Estado.

Los medios de comunicación juegan un rol fundamental en la búsqueda por legitimar la vía judicial en la arena política, lanzando campañas de desprestigio contra funcionarios y funcionarias de gobierno para manufacturar consenso en la opinión pública sobre las acciones judiciales que se les levanten y así sumar al discurso de que se haga “justicia” contra los “malos” gobiernos (Vollenweider et.al., 2017).

Para la manufacturación de consenso, los agentes del *lawfare* recurren a la difusión de titulares periodísticos tendenciosos, portadas sugerentes en revistas de circulación nacional e internacional, columnas y artículos de opinión, noticias falsas, calumnias, mensajes automatizados y pagados en redes sociales, entre otros, cuyo efecto es la polarización de la opinión pública, la autorización de los discursos de odio y el linchamiento mediático y político contra el enemigo.

Aunado a esta operación de legitimidad del *lawfare* está la fórmula punitiva característica de los sistemas judiciales latinoamericanos hoy, que busca dar castigo ejemplar a los culpables en el menor tiempo posible, para demostrar la efectividad de la justicia y del sistema penal acusatorio (Zafaroni et. al., 2020). De esta manera, se articulan la guerra mediática y la jurídica para emprender el proceso de judicialización selectiva de la política en momentos específicos y coyunturales del acontecer local del país en cuestión, hecho que obedece al carácter estratégico de dicho proceso.

Al politizarse el proceso de judicialización, se cae en el uso indebido del derecho y la consecuencia inmediata de ello es que la administración de justicia se aplica con parcialidad para favorecer intereses particulares y privados por encima del interés general y público en cierta sociedad, lo cual evidencia la dimensión geopolítica que el lawfare guarda.

No es casualidad que el lawfare tenga por objetivo a gobiernos no neoliberales que defienden sus recursos estratégicos desde los principios de soberanía nacional y defensa territorial que priorizan -incluso nacionalizando- la gestión de las riquezas locales en beneficio del desarrollo nacional y -por lo tanto- en detrimento de las ganancias transnacionales.

En América Latina, se ha intentado aplicar el lawfare en contra de la ola de gobiernos progresistas que han tenido lugar durante el siglo XXI debido a que los gobiernos neoliberales que se buscan imponer tienen cada vez menos posibilidades de llegar al poder mediante el voto popular. Al contrario, son enfáticamente rechazados como consecuencia de los graves efectos negativos que generaron para la mayoría de las sociedades latinoamericanas durante décadas como en Bolivia, Ecuador, Argentina, Brasil y Venezuela.

De manera concreta, se judicializa la política en contra de quienes presiden los gobiernos progresistas latinoamericanos, abriéndoles expedientes judiciales para incriminarlos por supuestos hechos cometidos durante su gobierno. Las principales causas que se les imputan son corrupción, asociación ilícita y “pedaladas” fiscales.

Como se ve, el proceso de judicialización es el primer paso para viabilizar el lawfare en la guerra política para eliminar al enemigo, una vez que se establecieron los objetivos políticos y geopolíticos concretos a perseguir. Culmina con éxito cuando se logra vencer al enemigo en la guerra política, logrando así el cambio de régimen hacia el neoliberalismo que se tenía como objetivo.

No obstante, es una estrategia que tiene límites: por un lado, caduca cuando se agotan los tiempos del proceso judicial que abrió para inculpar líderes políticos y funcionarios inocentes. Por el otro, las falsas acusaciones en las que se basa se descubren -tarde o temprano- anulando las causas y sentencias fabricadas, dejando en exhibición la incompetencia del sistema judicial en la administración de justicia.

Para poder afirmar que un proceso de judicialización deriva en un caso de lawfare, es fundamental que: 1) Quien sea el sujeto en cuestión haya representado una vía de gobierno alternativa al neoliberalismo. 2) Que se recurre a la vía judicial como instancia que logre anteponerse a decisiones políticas emanadas de los poderes ejecutivo y legislativo que sí son instancias de representación popular. Como se plantea desde el Observatorio de Lawfare del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG),

no todo proceso judicial contra los políticos es lawfare. Tampoco es lawfare todo juicio por corrupción. [...] el lawfare es una manera más de sostener el poder geopolítico

defendido por una red de intereses y actores a nivel local e internacional vinculados generalmente a las derechas (liberales y conservadoras). Sería una de las estrategias para mantener el *statu quo*, que puede articularse con otras vías para la desestabilización. (2021)

Este proceso de distinción de lo que sí es y lo que no es, permite acotar la noción de lawfare sin perder rigor teórico y metodológico. La distinción no es menor toda vez que la noción de lawfare es un concepto en disputa política. En tal sentido, apuntaremos algunos elementos respecto al proceso de judicialización en México que podrían viabilizar el lawfare contra el actual gobierno.

3. ¿Lawfare contra el proyecto político de AMLO?

El gobierno de AMLO fue elegido por amplias mayorías de la ciudadanía, lo cual le otorga altos niveles de legitimidad y una base social incuestionable. Es un proyecto político alternativo al neoliberalismo que se caracteriza por priorizar los intereses nacionales y el desarrollo económico y social por encima de los intereses extranjeros -mayoritariamente transnacionales- que se instalaron en México durante las últimas décadas.

Entre las principales decisiones de este gobierno contra el neoliberalismo está la recuperación de la función social del Estado en la regulación de la economía y en la administración de los recursos nacionales, especialmente de sectores estratégicos como la energía eléctrica, el petróleo, el gas, la infraestructura y las telecomunicaciones, enfatizando la recuperación de la actividad industrial que agregue valor a la producción mexicana, contribuya a ampliar los márgenes de soberanía nacional y, por lo tanto, incremente la renta nacional con capacidad de financiar el desarrollo social.

Lo anterior se concreta en medidas como: retomar el control de la recaudación fiscal a empresas multimillonarias nacionales y extranjeras -que antes no pagaban impuestos-; fortalecer las empresas estatales y crear nuevas -por ejemplo, Gas Bienestar que recientemente fue anunciada- para contrarrestar los monopolios existentes; aumentar el salario mínimo y regular la subcontratación del empleo; estandarizar y disminuir el salario al interior de la alta burocracia estatal; priorizar el bienestar social de las mayorías reorientando los criterios de financiamiento en materia de vivienda, ampliando el padrón de seguridad social en salud y creando el Banco de bienestar; impulsar diversos programas sociales para cubrir las necesidades básicas de los sectores sociales más vulnerables y -al mismo tiempo- dinamizar el mercado interno.

Estas medidas pretenden fortalecer la parte social del Estado que fue retirada desde, al menos, el sexenio de Miguel de la Madrid iniciado en 1982. En este contexto es que, tras décadas de neoliberalismo, el gobierno de AMLO aparece como la primera apuesta por superar esta etapa de adalgamiento del Estado y empobrecimiento de la sociedad en general, no sin numerosos intentos de frenar el proyecto político que encabeza.

Por su perfil no neoliberal, AMLO fue víctima de un proceso de judicialización como jefe de gobierno de la capital mexicana, que apostaba a sacarlo de la escena política. En 2005, año pre-electoral, se promovió la vía del Desafuero para evitar su candidatura presidencial debido al amplio

apoyo popular que ya tenía siendo gobernador del -entonces- Distrito Federal. Actualmente, el gobierno federal presidido por AMLO vuelve a ser presa de la judicialización de la política mediante una serie de mecanismos judiciales que están impidiendo la realización de sus principales proyectos en infraestructura, reformas para regular las principales actividades económicas del país y fortalecer a las empresas productivas del Estado, reformas al poder judicial, entre otras.

Estos aspectos, permiten que el poder económico defienda sus intereses dentro del mismo Estado a partir de los órganos autónomos, de instancias y mecanismos del poder judicial, así como en los medios de comunicación privados y apoyándose en Organizaciones de la Sociedad Civil, como expondremos más adelante.

3.1 La nueva reforma al poder judicial o “ley Zaldívar”

Desde inicios de su gobierno, AMLO propuso la reducción de los altos sueldos de magistrados y jueces federales, como parte de la política de disminución salarial en la burocracia estatal. No obstante, éstos se ampararon en la Constitución donde está estipulado -desde 1857- que los sueldos del poder judicial no pueden ser disminuidos (Lastiri, 2019). Por su parte, los ministros de la SCJN aceptaron la reducción salarial en un 25%, siendo el sector del poder judicial que acató la política de “austeridad republicana” propuesta por el ejecutivo federal al interior del aparato estatal.

En un intento por regularizar la integración y el funcionamiento al interior del poder judicial, la SCJN emitió una iniciativa de reforma a la LOPFJ y a la reforma a la ley de Carrera Judicial del PJJ, que modificarían específicamente la Ley Federal de los Trabajadores del Servicio del Estado, la Ley Federal de Defensoría Pública y la Ley de Amparo. La iniciativa fue presentada al Congreso por el ministro presidente de la SCJN, Arturo Zaldívar Lelo de la Larrea, en febrero de 2020. Posteriormente, fue aprobada en noviembre del mismo año.

Desde su presentación, la reforma judicial generó rechazo entre los partidos políticos de oposición y en sectores específicos del poder judicial, especialmente entre jueces y magistrados, cuyo alegato es que amplía las facultades de la SCJN (San Martín, 2020). La controversia se concentra en el artículo 13° transitorio de la nueva LOPFJ, que estipula la prolongación por dos años más del cargo de Zaldívar: “la persona que a su entrada en vigor ocupe la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, durará en ese cargo hasta el 30 de noviembre de 2024. (La Jornada, 2021a)

Para dirimir la controversia, en junio de 2021 el ministro presidente Zaldívar convocó a una “consulta extraordinaria” para que el Pleno de la SCJN de resolución en torno al 13° transitorio. Cabe aclarar que la modalidad de consulta extraordinaria es una vía alternativa a la “acción de inconstitucionalidad” que también resuelve la SCJN y está prevista en el artículo 11, fracción CVII de la LOPJF, misma que fue utilizada previamente en los años 2000 y 2008 (Romero, 2021).

Sin embargo, días después de dicha consulta la SCJN admitió dos acciones de inconstitucionalidad promovidas por diputados y senadores de oposición, turnada al ministro decano José Fernando

Franco González Salas, quien también analizará la consulta extraordinaria sobre la controversia (García, 2021b). Para que la SCJN considere la inconstitucionalidad de la reforma, se requerirá un mínimo de 8 votos de los 11 que suman los magistrados. Por otra parte, se interpuso el primer amparo contra el 13° transitorio ante el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, cuya audiencia se realizará el 4 de agosto de 2021 y será resuelto por la jueza Laura Gutiérrez de Velasco Romo (García, 2021a).

Si bien este artículo permite que los tiempos entre la presidencia de la SCJN, el CJF y el gobierno de AMLO coincidan temporalmente en funciones -tal y como señalan jueces, magistrados y los partidos de oposición-, no es la única modificación ni la más relevante en la nueva reforma a la LOPJF aunque sí ha adquirido protagonismo en los medios de comunicación y los grupos de oposición política. De hecho, es por el artículo 13° transitorio que a esta reforma de ley se le bautizó como “ley Zaldívar”.

Entre los numerosos cambios, la reforma incluye la homologación de quienes laboran en el poder judicial como servidoras y servidores públicos, implementación de evaluaciones de desempeño, regulación de licencias en todos los niveles e instituciones, instauración de un padrón de registro de la carrera judicial, actualización de la carrera judicial así como de los requisitos de ingreso y permanencia en cada cargo público, la creación de la Escuela Federal de Formación Judicial y del Plan Anual de Capacitación con especial atención en la Defensoría Pública. (DOF, 2021b)

La nueva ley en materia judicial entró en vigor en junio de 2021. Tras su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación (JUFED) lanzó un comunicado señalando que se trata de una acción de inconstitucionalidad e injerencia del poder ejecutivo. (Lastiri, 2021)

La politización del poder judicial en torno a la “ley Zaldívar” es un ejemplo claro del actual proceso de judicialización que la oposición está emprendiendo contra las reformas que forman parte del proyecto de gobierno vigente. A pesar de la imparcialidad que presume el poder judicial en su función de impartir justicia y siendo el único de los tres poderes del Estado que no es elegido mediante el voto popular, sectores pertenecientes a él expresan su inconformidad con las decisiones de un gobierno elegido por amplias mayorías de la sociedad mexicana.

La reforma al CFJ es relevante pues es el órgano que rige al sistema judicial y designa, remueve, asciende a jueces y magistrados. Junto con la SCJN, se estaría replanteando al poder judicial y con ello, las cuotas de poder político. Actualmente, de los seis miembros del CFJ, el senado (con mayoría de MORENA) designa a dos, el poder Ejecutivo uno y tres la SCJN. Este, es uno de los trasfondos políticos más relevantes y que la oposición no menciona pues perderían la cuota de poder dentro del poder judicial.

A esto se suma el peso de algunos órganos autónomos que alegan el “equilibrio” de los poderes estatales y actualmente ejercen presión judicial sobre otras reformas constitucionales y decisiones

de gobierno que los poderes ejecutivo y legislativo -electos democráticamente- están impulsando. A continuación, abordamos los más relevantes.

3.2 Judicialización de reformas en sectores estratégicos

a) Hidrocarburos y energía eléctrica

La ley de la Industria Eléctrica (LIE) y la Ley de Hidrocarburos (LH) promovidas por los poderes ejecutivo y legislativo del actual gobierno mexicano persiguen el objetivo de fortalecer a las empresas productivas estatales como Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) para que compitan en el mercado y evitar una mayor presencia de privados en el sector energético. Se suma el Acuerdo A/015/2021 de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) (DOF, 2021a) a esta apuesta por revertir el esquema de regulación asimétrica impuesto en México desde la Reforma Energética de 2013.

Por su parte, bajo el argumento de afectaciones a la libre competencia y apejándose a la ley antimonopolio, algunas empresas buscan revertir iniciativas de ley sobre recursos energéticos: Grupo Base Energéticos, Pharaoh International Products, Antluc, Distribuidora de Combustibles Mil y la particular Dalia Pilar Lamarque Picos. Han recurrido a Rodrigo de la Peza López Figueroa y Juan Pablo Gómez Fierro, jueces titulares del juzgado primero y segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, instancias creadas en 2015 tras las reformas estructurales del sexenio de Enrique Peña Nieto (CJF, 2015).

Ambos jueces concentran las concesiones de suspensión de la LH, LIE y otras reformas propuestas por el ejecutivo federal que abrieron el proceso de judicialización sobre el sector energético. Los artículos impugnados son el 51, 57 y 59 bis, transitorios cuarto y sexto de la LH. En términos generales, la resolución ordena a la CRE abstenerse de revocar el permiso de comercialización de hidrocarburos de los quejosos por no tener la capacidad mínima de almacenamiento de combustible determinado por la Secretaría de Energía (SENER).

Resultado de esta judicialización, son 54 los amparos que derivaron en la suspensión del artículo 57 de la LH. Además de evitar que entre en vigor la LH, esta suspensión ordena a la CRE abstenerse de suspender permisos cuando se prevea un peligro inminente para la seguridad nacional, la seguridad energética o para la economía nacional (La Jornada, 2021b). No obstante, la CRE tiene previsto cancelar 125 permisos (La Jornada, 2021a).

Mientras tanto, en el sector eléctrico se sumaron 360 juicios de amparo, de los cuales el 65% son suspensiones definitivas. Entre los demandantes están: Walmart, Bimbo, Desarrollos Eólicos Mexicanos, Eoliatic del Pacífico, Fuerza y Energía de Tuxpan, Energía y Proyectos Eólicos, Fuerza y Energía de Naco Nogales, Fuerza y Energía Bll Hioxo, Fuerza Eólica San Matías, Eólica Santa Catarina, PE Ingenio, Eólica de Oaxaca, Blumex Power, Parque Eólico Reynosa III (Contralínea, 2021a).

Sin embargo, la moneda sigue en el aire en este proceso de judicialización. Recientemente el Segundo Tribunal Colegiado Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones revocó por unanimidad una de las suspensiones definitivas a la LIE, determinando que, en sí misma, la ley no causa daños a particulares en tanto que ni siquiera ha entrado en vigor (El Financiero, 2021). Se suma el fallo que otorgó el primer tribunal colegiado de circuito en materia administrativa que revoca la suspensión definitiva a favor de la empresa Zuma Energía, pues considera que la LIE en su artículo 3° transitorio prevé un plazo de 180 días para ajustar todas las normas del sector. (El Economista, 2021)

Por su parte -y en calidad de órgano autónomo del Estado-, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) que defiende la “libre competencia” -interpretada como debilitamiento de las empresas estatales- en beneficio de acuerdos comerciales preestablecidos, no considera que los enormes subsidios a grandes corporativos privados hechos por las empresas estatales durante décadas, representa una política desleal para las estatales. Respecto a la LIE, el argumento de la COFECE es que “quebranta la regla de acceso abierto y no discriminatorio a las redes de distribución y transmisión de electricidad, lo que reduce la capacidad de competir de ciertos generadores y comercializadores” (COFECE, 2021).

b) Infraestructura y Telecomunicaciones

Además de los recursos energéticos, los sectores de infraestructura y telecomunicaciones son estratégicos para el desarrollo económico de la sociedad. Específicamente, el gobierno de AMLO tiene entre sus proyectos principales la Refinería de Dos Bocas para la reindustrialización productiva del sector petrolero, el Tren Maya y el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), estos últimos respectivos tanto a infraestructura como a las telecomunicaciones apuntando hacia una mejor integración territorial por los medios terrestre y aéreo. Sin embargo, estos proyectos se han visto obstaculizados por diferentes instancias.

Desde que se anunció la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM) por ser inviable y su sustitución por el AIFA, se interpusieron 147 amparos en contra. En junio de 2019, el Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Estado de México ordenó suspender la construcción del aeropuerto, hasta que el gobierno federal comprobara permisos ambientales. Tras meses de disputa en tribunales, el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa dio la razón al gobierno federal y comenzó la obra en octubre.

Quienes interpusieron los amparos son Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), entre las que destacan: Comisión Mexicana de Derechos Humanos, A.C. (COMEXDH), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Consejo General de la Abogacía Mexicana, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) y México Unido Contra la Delincuencia (MUCD). MCCI ha sido financiada por la USAID cuyo director es el empresario Claudio X. González, quien es parte del Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) que aglutina al sector empresarial beneficiado del anterior modelo neoliberal en México (Contralínea, 2021b).

Situación similar se evidencia en la Refinería de Dos Bocas, que desde 2019 tuvo su primer sentencia de amparo interpuesta por Pedro Hidalgo Cáceres, dirigente estatal del opositor Partido Acción Nacional (PAN). En 2020, el juez Séptimo de Distrito sobreseyó el amparo determinando que Hidalgo Cáceres no tiene interés legítimo para ampararse en contra de la refinería. Ante una revisión del amparo tramitado en el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito, se confirmó la improcedencia. (El Universal, 2020)

En la misma apuesta por limitar la política energética del actual gobierno, la COFECE también intenta frenar al sector ferrocarrilero mexicano, el cual está en manos de un duopolio que pretende su monopolización en toda el área del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC). La empresa Canadian Pacific Railway busca comprar a la Kansas City, que posee parte del sistema ferroviario mexicano. Por su parte, entre Grupo México y Kansas City concentran el 90% de las vías férreas. Pese a que la red ferroviaria no se modernizó ni creció entre 2006 y 2019 como resultado de su privatización en 1995, el porcentaje de transporte de mercancías por esa vía es del 23% respecto del total en México.

Frente a esta situación, el Senado mexicano ha propuesto reducir las concesiones ferroviarias de 50 a 30 años e imponer multas más altas por violar las reglas. La ley aún se encuentra en proceso de revisión en el Congreso, sin embargo la COFECE ya ha emitido recomendaciones para eliminar obstáculos que limitan el uso de los derechos de paso existentes, para establecer procedimientos más expeditos de regulación tarifaria y para fortalecer el diseño institucional de la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario (ARTF) (COFECE, 2021b).

El Tren Maya también suma varios amparos en su contra, 3 de ellos resueltos como suspensión definitiva en 2021, implicando la suspensión de los tramos 3 y 4 que serían construidos por las empresas ICA Constructora, Construcciones Urales y Gami Ingeniería e Instalaciones. El principal argumento en contra de este proyecto es que existe incertidumbre sobre el grado de impacto medioambiental (Pie de Página, 2021)

Como parte de las reformas estratégicas del gobierno, en mayo de 2021 se publicó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Específicamente respecto al espectro de la telefonía móvil, pretendía -entre otras medidas- la creación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (PANAUT), sin embargo OCS como la Red Nacional de los Derechos Digitales, Artículo 19 -que recibe financiamiento de la USAID-, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y funcionarios públicos de oposición como la senadora del PAN Xóchitl Gálvez (Contralínea, 2021), interpusieron recursos judiciales en contra. El mismo juez que detuvo la LIE y la LH les otorgó más de 300 suspensiones provisionales y más de 200 suspensiones definitivas.

3.3 Demandas contra liderazgos potenciales

En el actual gobierno mexicano, se perfilan liderazgos potenciales para la continuidad del proyecto político en el siguiente periodo sexenal. Son los casos de la jefa del gobierno capitalino, Claudia Sheinbaum; el Secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard; y el Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud que ha adquirió protagonismo en la coyuntura pandémica del Covid-19, Hugo López-Gatell. Para mediados de 2021 -mitad del gobierno de AMLO-, los tres ya habían sido blanco de ataques por parte de los medios privados de comunicación, especialmente Ebrard y López-Gatell.

Tras la detención el 15 de octubre de 2020 del Gral. Salvador Cienfuegos, quien fuera jefe de la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), y luego de la investigación de la DEA, criticada por analistas y periodistas (Wayne, 2020; RT, 2021; Hernández López, 2021; Flores, 2021; WOLA, 2021), la Fiscalía General de la República (FGR) que fue creada tras las reformas judiciales promovidas por EE.UU. en México, exoneró a Cienfuegos por falta de pruebas. (La Jornada, 2021d)

Más allá del conflicto entre la DEA y la FGR, fueron distintas OSC que señalaron la impunidad de las Fuerzas Armadas y la militarización del país, las fallas de la FGR en el caso y sobre todo que la Ley Orgánica de la FGR no había sido respetada por la Fiscalía (Animal Político, 2020). Las organizaciones que hicieron este señalamiento fueron MUCC, Borde Político, Artículo 19 y México Evalúa, mismas que han participado activamente en las reformas judiciales promovidas por EE.UU.

A raíz de la exoneración del Gral. Cienfuegos, más de 300 organizaciones pidieron la destitución del Fiscal General, Alejandro Gertz, por haber violado el artículo 102 de la constitución sobre la autonomía de la FGR y también señalaron al presidente AMLO y al canciller Marcelo Ebrard de violar la ley orgánica de la Fiscalía, al inmiscuirse en las diligencias para llevar a cabo las investigaciones a su cargo (Colectivo vs la impunidad, 2021). Hacia mediados de 2021, estas acusaciones no habían derivado en demandas judiciales, sin embargo deslizaron en la opinión pública la idea de inculparlos.

En el caso del Subsecretario Hugo López Gatell, en junio de 2021 tras el proceso electoral, fue denunciado por padres y madres de niños con cáncer ante la FGR por el delito de genocidio, discriminación y por omitir garantizar el abasto de medicamentos a menores. Es la primera denuncia contra el subsecretario y la sexta que se registra ante la FGR por desabasto de medicamentos (Milenio, 2021). En septiembre de 2020 el Partido de la Revolución Democrática (PRD) acompañó la denuncia hecha por los padres y madres de niños con cáncer en contra del presidente AMLO y de Zoé Robledo, titular del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

No es menor la acusación y denuncia contra el presidente y sus funcionarios. Se trata de casos que van sentando precedentes de judicialización de la política evidenciando que la oposición recurre a mecanismos dentro y fuera del Estado en el intento por mantener sus privilegios. Ello va de la mano del uso de poderes fácticos, como medios de comunicación y OSC, para minar el terreno

político para la guerra jurídica en contra de aquellos países cuyo ejercicio de política exterior y geopolítica no esté alineada a EE.UU., como se busca hacer actualmente en México (Contralínea, 2021c).

3.4 Judicialización del proceso electoral 2021

En 2014 se realizó la más reciente reforma electoral, en la cual el IFE actualizó su nombre a Instituto Nacional Electoral (INE) presumiendo ser un “organismo imparcial que dota de certeza, transparencia y legalidad a los procesos electorales”. Dicha reforma se sintetiza en 5 leyes reglamentarias sobre procedimientos electorales, partidos políticos, consulta popular, delitos electorales y medios de impugnación electoral.

En esta última se establecen tres causales que ameritan la anulación de las elecciones: si el candidato rebasa el 5% del tope de campaña, si recibe o utiliza fondos públicos o recursos ilícitos o si compra cobertura informativa en radio y televisión. La nulidad procederá cuando la violación sea determinante para el resultado, es decir, si la diferencia entre el primero y segundo lugar es menor al 5% de la votación.

Igualmente, con esta reforma se creó la unidad de delitos electorales y combate a la corrupción. Pese a estos cambios relevantes, el INE mantuvo su dirigencia bajo el mismo funcionario, Lorenzo Córdova, que ocupó el cargo de consejero presidente del IFE a inicios de 2014 y fue reasignado por los 9 años subsiguientes. El desempeño de Córdova se ha inclinado a fungir como “contrapeso” al poder ejecutivo y ha actuado en detrimento del partido político en el gobierno -MORENA-, hecho que pone en cuestión la imparcialidad que debería cumplir en el ejercicio de su cargo al frente de órgano electoral mexicano.

Muestra de lo anterior, dos acciones puntuales en el periodo pre-electoral de 2021: Aunque no es su primer proceso electoral a la cabeza del INE ni es novedoso que se recurra a la omisión de los informes de ingresos y gastos de campaña, sí fue la primera ocasión en que el INE canceló precandidaturas y candidaturas electorales por no presentar dichos informes. Igualmente, Córdova amenazó al presidente mexicano con censurarlo y arrestarlo en caso de hablar de sus logros de gobierno durante el periodo de campañas electorales. (Aristegui Noticias, 2021).

Ya en el momento pos-electoral, el INE reportaba a mediados de julio de 2021 que se trataría de las elecciones más sancionadas en México, -con la coalición de MORENA-PT-PVM a la cabeza de las imputaciones- si los 29 mil candidatos implicados no acreditan sus gastos ante la Unida Técnica de Fiscalización correspondiente en el plazo concedido. Las sanciones previstas duplicarían aquellas del anterior proceso electoral en 2018 y sumarían 1,800 millones de pesos. (Urrutia, 2021)

Como se ve, el INE ha destacado por su activa participación en la política durante el sexenio de AMLO, aprovechando las coyunturas electorales para ejercer su cuota de poder -incluso- más allá de sus funciones:

1) Desde septiembre de 2020, en el marco de procesos electorales en algunos estados del país, se registraron solicitudes al poder judicial -incluida la del Consejo General del INE- para que declarara ilegales las “Mañaneras”, conferencias matutinas de la presidencia, y se cancelaran. En enero de 2021, el INE anunció la suspensión de las Mañaneras durante el periodo de campañas electorales alegando que incurrieran en propaganda gubernamental al tratar avances del ejecutivo federal. No obstante, el TEPJF, autoridad competente correspondiente, ratificó la transmisión de estas conferencias que ya había avalado en septiembre de 2020. (Expansión, 2020)

2) En febrero de 2021 el Consejo General del INE informó que no tenía presupuesto para realizar la consulta ciudadana sobre las sanciones judiciales a los expresidentes programada para agosto. (Figuroa, 2021) Posteriormente, impugnó los decretos con los que se sacó la convocatoria de participación en la consulta popular, alegando la violación a su autonomía constitucional y presupuestaria. Ambos intentos fueron invalidados por la SCJN, quien determinó que la consulta popular debería realizarse con el presupuesto anual destinado al órgano electoral. En la controversia constitucional que el INE interpuso, se refirió también al “esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados” que serían objeto de la consulta popular, alegato que fue considerado por la SCJN como infundado.

Mientras tanto, semanas después de las elecciones el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) informaba que prevé recibir 15 mil impugnaciones electorales confirmando que, tras un mes de los comicios, había recibido 9 mil 800 solicitudes de controversias a ser dirimidas por la vía jurídica. (La Jornada, 2021e)

Como anticipábamos recientemente (García, et. al. 2021), ante los cambios jurídicos con la reforma de 2014 y dadas las condiciones políticas del país, el proceso electoral de 2021 acarreo mayores conflictos pos-electorales que podrían rebasar la capacidad de respuesta de las autoridades electorales obstaculizando su función de brindar certidumbre político-electoral a una ciudadanía que muestra signos de madurez y mayor participación en los últimos años.

4. Conclusiones

A partir de los procesos de politización del poder judicial y de judicialización de la política, podemos concluir que los órganos autónomos están operando en alianza con sectores del poder judicial -o ejerciendo presión sobre él- mediante la interposición de recursos bajo la línea de “inconstitucionalidad”, con el objetivo de frenar los proyectos del actual gobierno. Estos órganos concentran una amplia gama de funciones públicas y estatales bajo su dirección autónoma, aunque asumiendo tareas de control y equilibrio respecto a otras instancias gubernamentales.

Además de no representar un poder emanado de procesos democráticos, el judicial termina por obstaculizar decisiones de Estado encaminadas al bienestar social. Pretende eliminar la posibilidad de una política económica dirigida desde el ejecutivo y ratificada por el legislativo. Este es una de las dimensiones donde se enquistó el neoliberalismo, constitucionalizando en los órganos autónomos las decisiones rectoras de dicho patrón económico permitiéndole sobreponerse a las

decisiones políticas que sí emanan de procesos democráticos y representan a las mayorías. En síntesis, eliminan la voluntad popular por la vía judicial perfilada desde los PAE's en los noventa.

Pese a que la construcción de la “democracia viable” se efectúa sobre nociones de libertades, defensa de derechos humanos, gobernabilidad y construcción de un Estado de derecho nacional e internacional, queda al descubierto que las reformas judiciales -en las que se abusa de la ley, se dirimen conflictos políticos en tribunales, se constriñe o anulan procesos e instituciones democráticas- entran en contradicción con la supuesta igualdad de las naciones al producir asimetrías: a la vez que el lawfare se apoya en la noción del Estado de derecho, lo niega constantemente para crear un sistema donde el imperio de la ley, igualdad, democracia, transparencia, derechos humanos, etc. quedan sujetos a las decisiones -políticas- del poder judicial.

En México, desde que se pusieron en marcha las reformas judiciales con asistencia y financiamiento de EE.UU., éstas contribuyeron a autonomizar a uno de los poderes de la federación. A su vez, este proceso de reformas en el Estado fue apoyado por parte de sectores sociales particulares élites política y económica- y numerosas OSC que conforman una amplia red de poder en México y se erigen como oposición al gobierno de AMLO.

Ejemplo de ello, el desafuero a AMLO en 2005 que precedió al aumento de presupuesto para proyectos como la Iniciativa Mérida, que desde 2008 pregona la “capacidad para mantener el Estado de derecho” como uno de sus pilares. Además, los órganos autónomos creados durante el neoliberalismo han acotado la capacidad de gobernar, tanto del ejecutivo como del legislativo, ambos emanados del voto popular por la vía democrática. Ello ha incidido en la seguridad pública, fronteras, instituciones judiciales y -sobre todo- en la reforma al sistema penal como parte de un amplio programa militarizado de seguridad.

Ante la creación de un sistema penal acusatorio, de las reformas judiciales y con el cambio de gobierno presidido por AMLO desde 2018, se tornan evidentes las complicaciones al establecer una política económica no neoliberal desde el ejecutivo:

Observamos un caso potencial de lawfare contra el gobierno alternativo al neoliberalismo que preside AMLO -en el cual el Estado detenta mayor presencia social y en la regulación del mercado capitalista- debido a que los poderes económicos nacionales y extranjeros, la oposición política y los poderes fácticos -medios de comunicación cuyo foco es manufacturar consenso para frenar a AMLO-, recurren cada vez más a la vía judicial como instancia para restringir decisiones políticas del ejecutivo y legislativo, incluidas las denuncias ante la FGR. No obstante, subrayamos que no todo proceso judicial contra figuras políticas deriva en un caso de lawfare.

En este sentido, aunque AMLO y algunos funcionarios de su gobierno tengan denuncias ante la FGR, no se ha concretado, hasta ahora, un uso parcial y faccioso de la ley que derive en lawfare. Desde esta perspectiva, democracia, Estado de derecho, lawfare, son conceptos que permiten observar procesos políticos, económicos y de seguridad en la región, que encarnan en su seno las contradicciones del capitalismo monopolista, mismas que dejan al descubierto las tendencias

generales de la actual fase capitalista, colocándonos frente a la necesidad de actualizar la teoría política hacia una función emancipadora y crítica desde América Latina.

Referencias bibliográficas

- Animal Político (Ed.). (23 de 11 de 2020). El caso Cienfuegos: el ajedrez de la impunidad.
- Aristegui Noticias (Ed.). (24 de 04 de 2021). INE advierte a AMLO de posible multa o arresto por desacato.
- Becerra, P. (2003). El Instituto Federal Electoral. La ruta de las reformas recientes y la agenda actual. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.
- Borón, A., Tirado, A., Lajtman, T., García, A. y Silvina, R. (2019). EE.UU. y la asistencia jurídica para América Latina. *CELAG*.
- Camacho, Z. (23 de 05 de 2021). Va por México, la alianza desesperada de los desplazados del poder. *Contralínea*. <https://tinyurl.com/38m6xjxy>
- Casado, F. y Sánchez, R. (2020). Lawfare en Ecuador: Las acciones del Estado desacreditadas por organismos internacionales. *Nullius I*(1), pp. 1-17
- COFECE (Ed.). (22 de 04 de 2021a). COFECE interpone controversia constitucional contra el Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica. *COFECE*
- COFECE (Ed.). (24 de 05 de 2021b). Estudio de competencia en el servicio público de transporte ferroviario de carga. *COFECE*
- Colectivo vs la Impunidad (Ed.). (17 de 01 de 2021). Pronunciamiento público. *Colectivo vs Impunidad*
- Consejo de la Judicatura Federal (Ed.). (2015). Acuerdo General 30/2015. *Consejo de la Judicatura Federal*
- Consejo de la Judicatura Federal (Ed.). (12 del 02 de 2020). Proyecto de reformas con y para el Poder Judicial de la Federación. *Consejo de la Judicatura Federal*. <https://bit.ly/3za3tAz>
- Contralínea (Ed.). (07 de 06 de 2021a). Poder judicial, actor silencioso en el golpe blando contra AMLO. *Contralínea*.
- Contralínea (Ed.). (19 de 06 de 2021b). Gobierno de AMLO, bajo la lupa de EU: García Fernández. *Contralínea*.
- Contralínea (Ed.). (08 de 07 de 2021c). Multilateralismo, en la estrategia para prevenir un golpe de estado: Ramírez Kuri. *Contralínea*.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (21 de 05 de 2005).
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (20 de 06 de 2006).
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (21 de 05 de 2021a).

Diario Oficial de la Federación (DOF). (07 de 06 de 2021b).

Dunlap, C. (2009). Lawfare: A Decisive Element of 21st-Century Conflicts?. *Joint Force Quarterly*. (54) pp.34-39.

El Financiero (Ed.). (01 de 07 de 2021). AMLO gana segundo ‘round’: Tribunal revoca suspensión a reforma eléctrica. *El Financiero*.

El Economista (Ed.). (16 de 07 de 2021). Tribunales dan oxígeno a reforma eléctrica de la 4t. *El Economista*.

El Universal (Ed.). (26 de 02 de 2020). Juez da Carpetazo a amparo contra construcción de Dos Bocas. *El Universal*.

Expansión (Ed.). (02 de 09 de 2020). El Tribunal Electoral avala transmisión de las “mañaneras” en Coahuila e Hidalgo. *Expansión*.

Figueroa, H. (26 de 02 de 2021). INE en quiebra, no tiene dinero para consultas populares. *Excelsior*.

Fix Fierro, H. (2003). La reforma judicial en México: ¿de dónde viene? ¿hacia dónde va?. Jensen, E. (de.). *Beyond Knowledge: Empirical Approaches to the Rule of Law*. Stanford University. p.251-324

Flores, E. (19 de 01 de 2021). El caso Cienfuegos demuestra que el poder civil está sometido al militar, dice General Gallardo. *Sin Embargo*.

Flores, N., González, J. y Ramírez, E. (01 de 06 de 2021). Desde el congreso buscan impulsar golpe blando contra AMLO. *Contralínea*. <https://bit.ly/3zaCFjy>

Galindo, M. (2021). El golpe blando contra AMLO y la 4T. *Memoria* (277).

García, C. (22 de 06 de 2021a). Jueza federal admite amparo contra la ampliación de mandato de Arturo Zaldívar. *Expansión*.

García, C. (23 de 06 de 2021b). La SCJN admite a estudio la acción de inconstitucionalidad contra Ley Zaldívar. *Expansión*.

Justicia Penal (Ed.). (12 de 06 de 2016). Cómo funciona el nuevo Sistema de Justicia Penal. *Justicia Penal*

Kittrie, O. (2016). *Lawfare: Law as a Weapon of War*. Oxford University Press.

Hernández, J. (15 de 01 de 2021). *La Jornada*. <https://bit.ly/3kaTl6C>

La Jornada (Ed.). (07 de 06 de 2021a). Promulgan reforma que alarga dos años el periodo de Zaldivar en la SCJN. *La Jornada*.

La Jornada (Ed.). (11 de 05 de 2021b). Juez Juan Gómez Fierro suspende aplicación de Ley de Hidrocarburos. *La Jornada*.

La Jornada (Ed.). (13 de 05 de 2021c). Nueva suspensión judicial a la ley de Hidrocarburos. *La Jornada*.

- La Jornada (Ed.). (16 de 01 de 2021d). La FGR exonera al general Salvador Cienfuegos. *La Jornada*.
- La Jornada (Ed.). (13 de 07 de 2021e). TEPJF: en México se cerraron las puertas a los fraudes electorales. *La Jornada*.
- Lastiri, D. (09 de 01 2019). Ministros aceptan reducir 25% sus salarios. *El Universal*.
- Lastiri, D. (07 de 06 de 2021). Jueces y magistrados laman a la Suprema Corte a invalidar “ley Zaldívar”. *El Universal*.
- Marini, R. M. (16 de 12 de 1976). Hacia una “democracia viable” en América Latina?. *El Sol de México*.
- Milenio (01 de 07 de 2021). Padres de niños con cáncer denuncian ante FGR a Hugo López Gatell.
- OASIS (s/a). *Milenio*.
- Observatorio de Lawfare (02 de 07 de 2021). No todo es lawfare. *CELAG*.
- Pásara, L. (2012) Reformas del sistema de justicia en América Latina: cuenta y balance. S/d.
- Pie de Página (Ed.). (18 de 03 de 2021). Tren maya: 3 nuevos amparos frenan su marcha. *Pie de Página*
- Proner, C., Cittadino, G., Ricobom, G. y Dornelles, J. (2018). *Comentarios a una sentencia anunciada. El proceso de Lula*. CLACSO.
- Ramírez Kuri, G. (2021). Antiimperialismo en el actual gobierno de México. Judicialización selectiva e injerencia de Estados Unidos. *Boletín Sur(es)* (1).
- Romano, S. (Comp.). (2019). *Lawfare: Guerra judicial y neoliberalismo en América Latina*. CELAG-Mármol Izquierdo Editores.
- Romano, S., García, A. y Lajtman, T. (2019). EEUU en Brasil ¿guerra (híbrida) por la infraestructura?. *CELAG*. <https://tinyurl.com/dswdptz4>
- Romero, D. (09 de 06 de 2021). La ley Zaldívar, la consulta extraordinaria y la autonomía de la Suprema Corte. *Nexos*.
- RT (Ed.). (19 de 01 de 2021). Las 4 inconsistencias más importantes en el expediente de la DEA contra el exsecretario de la Defensa de México. *RT*
- San Martín, N. (27 de 11 de 2020). Senado aprueba reforma al Poder Judicial de la Federación. *Revista Proceso*. <https://tinyurl.com/4vwm2zdx>
- Urrutia, A. (13 de 07 de 2021). Preve INE que multas por anomalías en campañas sumen \$1,800 millones. *La Jornada*. <https://bit.ly/3E9Szi9>
- USAID (Ed.). (2020). *Foreign Aid Explorer*.

- Valencia, S. (2009). Constitución y nuevo proceso penal. *Revista Mexicana de Justicia* (13). Universidad Nacional Autónoma de México. pp.39-62.
- Vollenweider, C. y Romano, S. (2017). Lawfare o la Guerra judicial en América Latina. *CELAG*. <https://tinyurl.com/duwzy3u>
- Wayne, E. A. (21 de 12 de 2020). A better way forward than Mexico's new anti-crime legislation. *The Hill*. <https://bit.ly/3z8MezQ>
- Wolkmer, A. (2017). *Teoría crítica del derecho desde América Latina*, Akal.
- WOLA (Ed.). (19 de 01 de 2021). Puntos para entender el caso Cienfuegos en México. *WOLA*
- Zaffaroni, R., Caamaño, C. y Vegh, V. (2020). *Bienvenidxs al Lawfare! Manual para destruir al derecho penal*. Capital Intelectual.
- Zanin, C., Zanin, V. y Valim, R. (2019). *Lawfare: la guerra jurídica*. Praxis Jurídica.

Contribución de los Autores

Autor	Contribución
Georgette Ramírez Kuri	Coordinación de la publicación, abordaje del problema metodológico, redacción del texto y consideración de las revisiones.
Aníbal García Fernández	Aportes bibliográficos y conceptualización de los objetivo y orientación del trabajo. Edición y adaptación al formato del trabajo.

Citación/como citar este artículo: Ramírez, G., y Fernández, A. (2021). Las reformas al poder judicial en México. ¿Allanando el camino al lawfare? *Nullius*, 2(2), 112-136. DOI: <https://doi.org/10.33936/revistaderechos.v2i2.4081>