

## Efectos de la intervención judicial en el ciclo de políticas públicas: una propuesta de análisis

*Effects of judicial intervention in policy cycle: a proposal of analysis*

José Ignacio Torres Justiniani<sup>1</sup>

### Resumen:

El presente artículo analiza los efectos de las decisiones judiciales en el ciclo de políticas públicas desde un enfoque metodológico novedoso, al proponer una matriz de análisis que permite determinar el nivel de influencia de las decisiones judiciales en las etapas del ciclo de políticas, lo que permitirá ampliar la discusión en cuanto a la relación que guarda el sistema judicial y las políticas. Para ello, en la primera parte se presenta a grandes rasgos la relación entre las dos disciplinas, inmediatamente después, se presenta la matriz y sus componentes, en la tercera parte, se analizan algunos casos emblemáticos utilizando la metodología propuesta, lo que permite observar la aportación de la matriz. Finalmente, se ofrecen breves conclusiones.

**Palabras clave:** políticas públicas; sistema judicial; ciclo de políticas; matriz de análisis.

### Abstract:

The present article analyze the effects of judicial decisions in public policy cycle from a novel methodological approach, by proposing an analysis matrix that allows to determining the level of influence of judicial decisions in the stages of the policy cycle, which will allow expand the discussion regarding the relationship between the judicial system and policies. To do this, in the first part the relationship between the two disciplines is broadly presented, immediately afterwards, the matrix and its components are presented, in the third part, some emblematic cases are analyzed through the methodological proposal, that allow us to observe the contribution of the matrix. Finally, brief conclusions are offered.

**Keywords:** public policies; judicial system; policy cycle; analyze matrix

---

<sup>1</sup>Doctor en en Políticas Públicas. Profesor de la Universidad Virtual del Estado de Guanajuato (UVEG).

## Introducción

La relación entre políticas públicas y el sistema judicial es evidente, los efectos del primero sobre el segundo dejan profundas huellas sobre ellas, en especial sobre la forma en que serán percibidas, interpretadas y ejecutadas las políticas, sin embargo, los estudios sobre su relación desde la perspectiva de las políticas son aún escasos, pues estos últimos se han centrado casi exclusivamente en lo que se conoce como política judicial o *judicial politics*, análisis que se ha realizado desde el enfoque de la ciencia política (Aguilar, 2019, p. 20).

De acuerdo con Azul Aguilar (2019), “la judicialización de la política es definida entonces como la participación cada vez más activa de las cortes en la creación, expansión, pero también restricción de políticas, derechos y libertades (p. 27). Esta perspectiva se enfoca principalmente en la actitud de las cortes y los miembros del sistema judicial, análisis que desde el punto de vista teórico se ha desarrollado a partir de tres grandes enfoques, el legalista, el actitudinal-ideológico y el estratégico o neoinstitucionalista racional (Aguilar, 2019, p. 35). Estos enfoques analizan la actitud y comportamiento de los jueces desde la ciencia política, es decir, analizan por qué los jueces toman ciertas decisiones, o qué los motiva para actuar de cierta manera, sin embargo, estos enfoques no analizan los efectos e intensidad de las decisiones judiciales en las políticas y su ciclo de forma específica, lo que representa un área de oportunidad.

Para determinar cómo y en qué medida afectan las decisiones judiciales a las políticas, el presente trabajo se estructura de la siguiente manera: en la primera parte se analiza la relación que guarda el sistema judicial y las políticas, ello con el objetivo de establecer las características presentes en ambas, y así, explicar mejor la importancia de su relación. En la segunda parte, se presenta la matriz de análisis, sus características y contenido, la cual permitirá ser utilizada como una herramienta para determinar el nivel de influencia de las decisiones judiciales en el ciclo de las políticas. En la tercera etapa, utilizo la matriz con casos reales que considero emblemáticos, los cuales permiten observar la forma en la que funciona la matriz propuesta, así como breves apreciaciones sobre las implicaciones de estos casos en las políticas. Finalmente, se ofrecen breves conclusiones sobre los posibles efectos de las decisiones judiciales en las políticas.

## 2. Vínculo entre Políticas Públicas y Decisiones Judiciales

Para comprender la relación que guardan las políticas con el sistema judicial, es necesario explicar primero las facultades exclusivas de este último. Dentro de un sistema de gobierno que contempla la división de poderes clásica señalada por Montesquieu (ejecutivo, legislativo y judicial), y que encuentra su fundamento en un sistema constitucional (carta magna, constitución) el poder judicial suele, generalmente, ser el “intérprete último de la constitución y garante del orden constitucional” (Carmona, 2007, p. 175), esto significa que,



en un sistema de gobierno dividido en tres poderes, al poder judicial le compete garantizar que las normas no contravengan el sistema jurídico vigente, es decir, vigila que lo legislado, convenido y establecido en la forma de normas o principios en una sociedad, no sean transgredidos. Por lo anterior, si alguno de los poderes del Estado, a partir de alguna decisión tomada por ellos contraviniera lo establecido en su constitución o carta magna, el único facultado para señalar y corregir la falta es el sistema judicial.

La forma en que el sistema judicial realiza lo anterior varía dependiendo del país y su diseño institucional, pero en general, se puede presentar en tres formas: la primera a partir de una Corte Suprema que se sitúa en la cúspide de la jerarquía constitucional, así, el análisis de las normas y su constitucionalidad está restringida solo a este órgano. La segunda es a partir de una Corte Constitucional o Tribunal Constitucional, el cual se sitúa “fuera de la jerarquía judicial”, para analizar solo cuestiones relativas a controversias constitucionales. Finalmente, existe una forma “difusa”, por la cual cualquier tribunal puede señalar la inconstitucionalidad de las normas, como en el caso estadounidense (Aguilar, 2019, p. 29). Por lo tanto, al señalar las facultades exclusivas del sistema judicial, debemos tener en claro que estas facultades están contenidas sobre todo en alguna de las formas anteriores, pero ¿cómo se relaciona lo anterior con las políticas públicas? Para responder a esta interrogante, debemos primero comprender qué es una política pública.

De acuerdo con Raúl Velásquez, política pública es:

(...) es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez, 2009, p. 156).

Debido a que una política está diseñada con el objetivo de resolver un problema público, las decisiones para resolverlo deben tener como marco de referencia las normas y principios vigentes en la sociedad, pues resulta obvio que plantear una solución que contravenga la ley no será válida:

(...) todo debe hacerse de acuerdo con la ley, que cuando se aplica a los poderes del gobierno significa que todo acto que afecte los derechos, deberes o libertades legales de cualquier persona, se debe demostrar que dicha acción posee una estricta procedencia legal. Las personas afectadas siempre pueden recurrir a los tribunales de justicia, y si la procedencia legal resulta no ser adecuada, la corte invalidará el acto, después de lo cual, puede ser ignorado o descartado sin riesgos. El significado secundario del estado de derecho... es que el gobierno debe conducirse dentro de un marco de normas y principios reconocidos que restringen el poder discrecional. Las disputas sobre la ley deben ser resueltas por un poder judicial que sea independiente del gobierno (Hill y Hupe, 2002, p. 23).

Por lo tanto, cualquier decisión tomada por el gobierno para resolver un problema es susceptible de ser “revisada” por el poder judicial. Es lógico suponer que cualquier política que contravenga la normativa vigente puede ser combatida por la vía de los tribunales.

La importancia del poder judicial y sus decisiones en las políticas cobra mayor relevancia en la actualidad gracias a dos fenómenos: las facultades exclusivas del poder judicial (ya explicadas) y el segundo, la reciente ola de constitucionalismo global.

El constitucionalismo global se refiere a una “autolimitación” de las sociedades actuales a reglas contenidas en un ordenamiento constitucional (Miranda, 2018; Ackerman, 2006; Fernández, 1999; Cervantes, 1996). Lo anterior quiere decir que diversos países se han impuesto límites de acuerdo con cartas fundamentales (constituciones), dándole a diversos tribunales la facultad de vigilar las fronteras de dichas limitaciones.

La ola de constitucionalismo global se desarrolla principalmente a partir de la caída de la Unión Soviética. De 188 países miembros de las Naciones Unidas en ese momento, el 56% de estos realizó reformas a sus constituciones en el periodo que va de 1989 a 1999, adoptando el 70% de estos, constituciones totalmente nuevas (Cepeda y Montealegre, 2007, p. 10). Como resultado de esta oleada constitucionalista, para el año 2000, al menos 92 países habían integrado en su sistema constitucional cartas de derechos fundamentales, de los cuales, al menos 36 países han creado un modelo de control constitucional centralizado en una corte o tribunal constitucional (Cepeda y Montealegre, 2007, p. 11).

En consecuencia, el control judicial como mecanismo de control de la legalidad y, en suma, de la realidad jurídica de un gobierno, alcanza en la actualidad a una gran variedad de países, lo que indica que la participación del sistema judicial en las políticas será cada vez más constante.

### **3. Metodología para el análisis de decisiones judiciales y su efecto en las políticas**

Para comprender los efectos de las decisiones judiciales y sus efectos en las políticas, se propone cotejar las decisiones de los tribunales a partir de una matriz, la cual permitirá a quien la utilice, determinar el grado de influencia de las decisiones judiciales en las políticas. Para realizar lo anterior, se deben clarificar primero dos aspectos, el primero, el relativo al ciclo de políticas públicas, y el segundo, a la construcción de la matriz de análisis.

El ciclo de las políticas públicas varía de acuerdo con los autores que se consulte, por ello, considero valioso partir primero de una definición del ciclo. Con ciclo de políticas me refiero a una serie de pasos o etapas cíclicas que sirven para guiar, diseñar, ejecutar y evaluar una política pública, así, resulta evidente que dependiendo del autor que se consulte, se tendrán más o menos etapas. Algunos autores como Mauricio Merino llegan a tener solo tres





etapas<sup>2</sup>: diseño, implementación y evaluación (Merino y Cejudo, 2010, p. 13), mientras que otros autores llegan incluso a considerar nueve etapas, como Hogwood y Gunn (Parsons, 2007, p. 112-113).

Sin importar el número de etapas entre diversos estudiosos del tema, considero que la propuesta de Arellano y Blanco (2013) de cinco etapas consistentes en: ingreso a la agenda, definición del problema, diseño de la solución, implementación y evaluación es más adecuado para analizar los efectos judiciales en las políticas, como se explicará a continuación con la matriz de análisis.

### 3.1. Matriz de análisis

Antes de presentar los componentes de la matriz de análisis para decisiones judiciales y su impacto en las políticas, se deben clarificar algunos puntos. Primero, la matriz funciona únicamente en sistemas de gobierno que contemplen alguna de las modalidades de poder judicial señalado anteriormente (Tribunal Constitucional, Corte suprema o tribunal ordinario en acompañamiento de la Corte Suprema); segundo, dicho sistema debe contemplar algún medio de protección de derechos humanos, garantizado a partir de una Constitución o Carta Magna que permita que dichos derechos puedan ser exigidos por la vía judicial (litigio estratégico por ejemplo) y, finalmente, para identificar la información contenida en la matriz, se debe acceder y analizar la totalidad de la sentencia o resolución judicial, pues a pesar de que los criterios en algunos países para resolver ciertas controversias parezca más o menos homogénea, en la realidad, la forma y estilo de redacción varían mucho de juzgador a juzgador, de ahí que no exista una metodología única que permita analizar el contenido de la sentencias de una forma “automática”, como por ejemplo sucede con la metodología del análisis de contenido, que en general cuantifica la presencia de ciertas palabras y su frecuencia, cosa que no sirve en el análisis de las resoluciones, ya que estas están inmersas en un contexto propio y a veces muy particular de cada problema, ello sin contar los estilos y redacción, como ya se comentaba, de ahí que el analista, al usar la presente matriz, deba contar con nociones básicas de razonamiento jurídico, ello con el objetivo de comprender los alcances propios de cada resolución.

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, Lasswell, en su obra *The Decision Process* de 1956, identifica siete etapas: 1. Inteligencia, 2. Promoción, 3. Prescripción, 4. Invocación, 5. Aplicación, 6. Impacto y, 7. Evaluación (Parsons, 2007, p. 112). Por su parte, Eugene Bardach, identifica ocho pasos: 1. Definir el problema, 2. Recabar evidencia, 3. Construir las alternativas, 4. Seleccionar los criterios, 5. Proyección de resultados, 6. Confrontar los costos, 7. Decidir, 8. Contar la historia (Bardach, 2012). Hogwood y Gunn, en su obra *Policy Analysis for the Real World* de 1984, presentan nueve etapas: 1. Decidirse a decidir (búsqueda de problemáticas o definición de la agenda); 2. Decidir cómo decidir (filtración de problemáticas); 3. Decidir problemáticas; 4. Pronóstico; 5. Establecer objetivos y prioridades; 6. Analizar opciones; 7. Implementación, seguimiento y control de las políticas públicas; 8. Evaluación y Revisión; 9. Mantenimiento, sucesión y terminación de las políticas públicas (Parsons, 2007, p. 112-113). Luis Aguilar, por otro lado, señala siete pasos: 1. Formación de la agenda, 2. Definición del problema público, 3. Hechura o formulación de la política, 4. Decisión o selección entre opciones, 5. Comunicación política, 6. Implementación de la política y 7. Evaluación de la política (Aguilar, 2010, p. 34).

Lo anterior quizá sea una de las mayores áreas de oportunidad de la matriz propuesta, pues se requiere que el analista tenga alguna noción sobre razonamiento jurídico, de lo contrario, el contenido de la resolución corre el riesgo de malinterpretarse.

La matriz propuesta contempla cinco etapas del ciclo de políticas y tres grados de influencia de las decisiones judiciales por ciclo, así como en la política en general. Los tres grados de influencia para los efectos del ciclo son: leve, moderado e intenso. A cada una de estas intensidades le corresponde un valor numérico que permitirá determinar el nivel de influencia en todo el ciclo de las políticas y no solo de forma individual por etapas, siendo estos: 1, 2 y 3 para cada uno de los grados de influencia, comenzando con leve y terminando en intenso respectivamente. Dependiendo de la suma de estos valores obtenidos en cada una de las etapas del ciclo, se puede determinar el grado de influencia de la decisión judicial en el ciclo de políticas en tres grados: mínimo, moderado y completo.

Para ubicar el resultado obtenido en alguno de los grados antes mencionados, se presenta el siguiente rango:

Tabla 1 Rango de afectación de las decisiones judiciales en la totalidad del ciclo de políticas

<i>Mínimo</i>	<i>Moderado</i>	<i>Completo</i>
1	6	15

Fuente: Elaboración propia.

Explicado lo anterior es momento de presentar la matriz de análisis:



Tabla 2 Matriz de análisis de decisiones judiciales

<i>Etapas de política pública</i>	<i>Nivel de afectación</i>	<i>Observaciones</i>
1. Ingreso o formación de la agenda. El órgano judicial actúa como agente que permite el ingreso de problemas en la agenda gubernamental (representa a un sujeto o sector minoritario o vulnerable de la sociedad), al requerirle a las autoridades que actúen sobre un problema sometido a su consideración.		
2. Definición del problema. El órgano judicial analiza en su resolución diversos contextos (históricos, culturales, jurídicos, sociales, etc.) sentando en su decisión un precedente, el cual deberá ser tomado en cuenta por los hacedores de la política pública.		
3. Elaboración o selección de la solución. El órgano judicial en su resolución contrasta la política pública en cuestión con la normativa vigente, determinando si se adecúa o no, y en qué grado con esta última.		
4. Implementación. El órgano judicial impone un hacer o no hacer a los actores involucrados con respecto a una política pública identificada en la resolución.		
5. Evaluación y seguimiento. La resolución judicial establece en sus términos la entrega de informes de seguimiento para verificar el cumplimiento de su decisión.		
Total		Nivel de afectación

Fuente: Elaboración propia.

En el área de “observaciones” se captura la información que sustenta el nivel de afectación de acuerdo con lo expuesto en las etapas de política pública, así, si el nivel de afectación se considera intenso, entonces se captura 3, después se suma el resultado y se captura en “total”, para después, dependiendo del resultado, determinar si el nivel de afectación es mínimo, moderado o completo. Lo anterior se explica mejor a partir de los casos emblemáticos.

#### 4. Efectos de casos emblemáticos en las políticas

Para comprender el funcionamiento de la matriz, analizaré tres casos que considero emblemáticos, es decir, que, por su importancia a nivel nacional e internacional, son reconocidos en el ámbito jurídico como casos paradigmáticos que sirven para ejemplificar las capacidades del poder judicial para garantizar derechos<sup>3</sup>. Los tres casos corresponden a tres países: Sudáfrica, Argentina y México.

El primer caso corresponde a Sudáfrica: *The Government of the Republic of South Africa and others vs. Grootboom, Irene and Others* (en adelante caso Sudáfrica) del año 2000. Como contexto general del caso, en el año 1998 un grupo de personas en extrema pobreza fueron desalojadas y forzadas a ubicarse en otro asentamiento, el cual no contaba con servicios básicos (agua, luz, drenaje, etc.). Para el año de 1999, ante un panorama de abandono y sin una solución en el horizonte por parte de las autoridades, los afectados interpusieron una acción legal con base en los artículos 26 -sobre acceso a la vivienda- y 28 -protección de la niñez- de la Constitución sudafricana. En una primera instancia, el tribunal aceptó la acción legal y ordenó “al gobierno proveer refugio a las familias con niños, estableciendo que debía reunir ciertas condiciones mínimas como letrinas y suministro de agua” (Abramovich y Courtis, 2001, p. 71). Decisión que el gobierno nacional y de la Provincia de Cabo apeló ante la Corte Constitucional de Sudáfrica.

Lo relevante de la resolución de la Corte sudafricana, es que la Corte al resolver el caso, impone una carga al Estado sobre las “condiciones mínimas” del servicio que debe proveer a la población en materia de vivienda:

(a) La sección 26(2) de la Constitución requiere que el Estado diseñe e implemente de acuerdo con sus recursos disponibles, un programa comprensivo y coordinado para realizar progresivamente el derecho al acceso a la vivienda adecuada. (b) El programa debe incluir medidas razonables tales como, pero no necesariamente limitadas a, aquellas contempladas en el Programa Acelerado de Asentamiento Territorial, a proveer alivio a las personas que no tienen acceso a la tierra, que no tienen techo sobre sus cabezas, así como aquellos que están viviendo en condiciones intolerables o en situación de crisis. (c) A la fecha de publicación de esta aplicación, el programa de vivienda estatal en el área de Consejo Metropolitano del Cabo se ha quedado corto en satisfacer los requerimientos del párrafo (b), pues ha fallado en hacer una provisión razonable dentro de sus recursos disponibles para las personas en el área Metropolitana del Cabo sin acceso a la tierra, sin techo sobre sus cabezas, así como aquellos que están viviendo en condiciones intolerables o en situación de crisis (Corte Constitucional de Sudáfrica, 4 de octubre del 2000, pp. 67-68)

<sup>3</sup> Al respecto, merece la pena revisar la Base de Datos de Jurisprudencia de la Red-DESC, que se enfoca en catalogar y suministrar una base de datos de casos emblemáticos sobre derechos humanos a nivel mundial, véase: <https://www.es-cr-net.org/es/jurisprudencia>



Como se puede observar, la Corte sudafricana ordena al gobierno la creación de una política que resuelva el problema de la vivienda. Veamos como se ve en la matriz de análisis:

Tabla 3 Matriz de Caso Sudáfrica

<i>Etapas de política pública</i>	<i>Nivel de afectación</i>	<i>Observaciones</i>
<p>1. Ingreso o formación de la agenda.</p> <p>El órgano judicial actúa como agente que permite el ingreso de problemas en la agenda gubernamental (representa a un sujeto o sector minoritario o vulnerable de la sociedad), al requerirle a las autoridades que actúen sobre un problema sometido a su consideración.</p>	Intenso = 3	En el caso Sudáfrica, las personas que solicitan la protección judicial pertenecen a un grupo vulnerable, el cual, como la misma autoridad lo menciona "sin acceso a la tierra, sin techo sobre sus cabezas, así como aquellos que están viviendo en condiciones intolerables o en situación de crisis" (Corte Constitucional de Sudáfrica, 4 de octubre del 2000, p. 68)
<p>2. Definición del problema.</p> <p>El órgano judicial analiza en su resolución diversos contextos (históricos, culturales, jurídicos, sociales, etc.) sentando en su decisión un precedente, el cual deberá ser tomado en cuenta por los hacedores de la política pública.</p>	Intenso = 3	A lo largo de la resolución, el órgano judicial hace referencia a las condiciones culturales, históricas, sociales y jurídicas que engloban a las políticas de vivienda en Sudáfrica, sobre todo en lo que respecta al apartheid, la segregación de sectores de la sociedad y la poca o nula atención a la población vulnerable en los suburbios.
<p>3. Elaboración o selección de la solución.</p> <p>El órgano judicial en su resolución contrasta la política pública en cuestión con la normativa vigente, determinando si se adecúa o no, y en qué grado con esta última.</p>	Intenso = 3	La Corte es enfática en señalar que, respecto a lo contemplado en su Constitución, principalmente en los artículos 26 y 28, y lo que las políticas establecen como desarrollo habitacional, las políticas fallan en no diseñar y contemplar una alternativa "mínima" para las personas vulnerables.
<p>4. Implementación.</p> <p>El órgano judicial impone un hacer o no hacer a los actores involucrados con respecto a una política pública identificada en la resolución.</p>	Intenso = 3	La Corte impone un hacer con respecto a la política de vivienda, lo que queda manifiesto en los párrafos (a) y (b) de la resolución.
<p>5. Evaluación y seguimiento.</p> <p>La resolución judicial establece en sus términos la entrega de informes de seguimiento para verificar el cumplimiento de su decisión.</p>	Intenso = 3	En su resolución, la Corte nombra a un "vigilante" externo para que dé cuenta del cumplimiento de lo dispuesto en la resolución, este vigilante es la Comisión de Derechos Humanos o el Defensor del Pueblo.
Total	15	Nivel de afectación Completo

Fuente: Elaboración propia.

El resultado anterior se ubica en el siguiente rango:

Tabla 4 Rango de afectación de las decisiones judiciales en la totalidad del ciclo de políticas en el Caso Sudáfrica

<i>Mínimo</i>	<i>Moderado</i>	<i>Completo</i>
1	6	15 X

Fuente: Elaboración propia.

Del análisis anterior, se puede concluir que la resolución judicial sudafricana afecta a todas las etapas del ciclo de políticas, por lo tanto, el nivel de afectación en las políticas públicas es “completo”. Lo anterior significa que esta resolución es una decisión que impone a la autoridad condiciones que impactan de manera intensa en cada una de las etapas así como en el desarrollo de la política, involucrándose incluso en el diseño y la evaluación de esta, lo que implica una participación total del poder judicial en el diseño, implementación y evaluación de la política pública de vivienda.

Veamos ahora otro caso emblemático que corresponde a Argentina. El caso “Mendoza Beatriz Silva y otros contra Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios” (en adelante caso Mendoza) sobre contaminación ambiental.

El camino al caso Mendoza comienza en el año 2004, en el que un grupo de personas interpusieron una demanda ante la Corte Suprema Argentina en contra de entidades estatales (Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) así como contra cuarenta y cuatro empresas privadas, con el objetivo de obtener indemnización por daños y perjuicios a consecuencia de la contaminación del río Matanza-Riachuelo, solicitando la restauración del medio ambiente.

En este caso, resuelto por la Corte Suprema Argentina, se impone a las autoridades involucradas la creación de una política pública para resarcir el daño ambiental provocado en la zona, así como mecanismos para garantizar que la solución diseñada por la autoridad sea susceptible de ser evaluada en el tiempo, imponiendo a las autoridades (municipales, estatales y federales) fechas de vencimiento para alcanzar los objetivos, como se puede observar en lo expuesto en la resolución:

[Se le ordena a las autoridades crear] un plan integrado que contemple un ordenamiento ambiental del territorio, el control sobre las actividades antrópicas, el estudio sobre el impacto ambiental de las empresas demandadas, un programa de educación ambiental y un programa de información ambiental” (Sentencia M. 1569.XL de 8 de julio, pp. 1-2) (...) Para medir el nivel de cumplimiento de esos objetivos la Autoridad de Cuenca deberá adoptar alguno de los sistemas





internacionales de medición que se encuentran disponibles e informar al tribunal competente para la ejecución de esta sentencia en un plazo de 90 (noventa) días hábiles. El incumplimiento de la orden dentro del plazo establecido, importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca (Sentencia M. 1569.XL de 8 de julio, I) Objetivos, p. 16).

Lo anterior, afecta de la siguiente forma a las políticas públicas:

Tabla 5 Matriz de Caso Mendoza

<i>Etapas de política pública</i>	<i>Nivel de afectación</i>	<i>Observaciones</i>
1. Ingreso o formación de la agenda. El órgano judicial actúa como agente que permite el ingreso de problemas en la agenda gubernamental (representa a un sujeto o sector minoritario o vulnerable de la sociedad), al requerirle a las autoridades que actúen sobre un problema sometido a su consideración.	Intenso = 3	La Corte Suprema de Argentina atrae el caso e impone a las autoridades la obligación de atender los reclamos de la población que vive en la cercanía de la cuenca del río Matanza-Riachuelo (Sentencia M.1569.XL de 8 de julio, pp. 1-6)
2. Definición del problema. El órgano judicial analiza en su resolución diversos contextos (históricos, culturales, jurídicos, sociales, etc.) sentando en su decisión un precedente, el cual deberá ser tomado en cuenta por los hacedores de la política pública.	Intenso = 3	La Corte Suprema ordena a las autoridades demandadas la entrega de informes y análisis medioambientales que den cuenta de la situación de la contaminación del río, así como de la responsabilidad de las empresas (Sentencia M.1569.XL de 8 de julio, pp. 16-22)
3. Elaboración o selección de la solución. El órgano judicial en su resolución contrasta la política pública en cuestión con la normativa vigente, determinando si se adecúa o no, y en qué grado con esta última.	Intenso = 3	La Corte realiza un extenso análisis y contraste de lo expuesto por la política pública presentada por las autoridades (Programa de saneamiento) con la normativa legal vigente (Sentencia M.1569.XL de 8 de julio).
4. Implementación. El órgano judicial impone un hacer o no hacer a los actores involucrados con respecto a una política pública identificada en la resolución.	Intenso = 3	En su resolución, la Corte analiza impone e las autoridades la obligación de realizar una política pública (Sentencia M.1569.XL de 8 de julio), consistente en un programa de saneamiento, así mismo, le impone la obligación de cumplir con tres objetivos (p.16) que deberá contener la política así como etapas sucesivas que deberán cumplirse de acuerdo a cierto orden dictado por la autoridad judicial.
5. Evaluación y seguimiento. La resolución judicial establece en sus términos la entrega de informes de seguimiento para verificar el cumplimiento de su decisión.	Intenso = 3	La autoridad judicial crea un cuerpo colegiado coordinado por el Defensor del Pueblo en el cual participan cinco organizaciones no gubernamentales, las que evaluarán y le darán seguimiento a lo expuesto en la resolución, además, esta medida se refuerza con la imposición de multas en caso de incumplimiento (Sentencia M.1569.XL de 8 de julio).
Total	15	Nivel de afectación Completo

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede anticipar, al igual que el caso anterior, el nivel de afectación es total:

Tabla 6 Rango de afectación de las decisiones judiciales en la totalidad del ciclo de políticas en el Caso Mendoza

Mínimo	Moderado	Completo
1	6	15 X

Fuente: Elaboración propia.

Hasta ahora, he presentado casos que ejemplifican una afectación total en las políticas públicas, tanto en sus etapas individuales como en la totalidad de estas, por ello, conviene analizar también un caso relevante que no tenga una afectación total en el ciclo. El caso que a continuación se presente corresponde a México, se trata de un caso local, relativo a acceso a la salud. El juicio de amparo 707/2016 es un caso interesante en el tema que se está tratando, debido a que muestra los posibles alcances de una resolución en las políticas públicas de acceso a la salud locales, o, al menos, los posibles efectos.

En julio del año 2016, una madre preocupada por la ausencia de atención médica especializada para su hija, así como la afectación que ello podría ocasionar para su salud, promovió un juicio de amparo (707/2016) para obtener la atención médica que las autoridades le negaban. Se trata de un caso local de Morelia, Michoacán, en la que una autoridad local -Juzgado Séptimo de Distrito- emitió una resolución para amparar a una menor de edad que padece síndrome de down, así como de un padecimiento llamado *pectus carinatum*.

La cuestión fundamental con este caso, es que la afectación que sufría la menor solo podía ser tratada con un dispositivo que no estaba contemplado dentro del catálogo de atención médica disponible, por ello, al no estar contemplada su afección, el seguro médico (entonces Seguro Popular) le negó el tratamiento, alegando que este no estaba dentro de su responsabilidad. Al respecto, la autoridad judicial determinó, que sin importar que se encuentre o no en el catálogo mencionado, es deber del Estado garantizar el derecho al acceso a la salud, por lo que resolvió lo siguiente:

(...) de tal manera que, si el tratamiento que aqueja a la quejosa denominado *pectus carinatum* no se encuentra contemplado en el catálogo universal contemplado en el programa denominado "Seguro Popular"; es evidente que es obligación del Estado procurar el otorgamiento del tratamiento que garantice que el derecho a la salud de la quejosa sea ejercido sin discriminación alguna y adoptar las medidas para su plena realización, que deben ser deliberadas y concretas, es decir, avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia su plena realización (...) a) El inmediato otorgamiento del



tratamiento para el padecimiento denominado *pectus carinatum*, consistente en la colocación del compresor dinámico, que funciona como un sistema ortésico para remodelar el tórax de manera paulatina y basado en una medición de la elasticidad del tórax; y, b) La posterior inclusión en el Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES), en el que se enlistan los servicios médicos-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios a los que tienen derecho y que podrán solicitar en los centros de salud y hospitales cubiertos, los beneficiarios del Seguro Popular, el padecimiento que aqueja a la peticionaria de amparo, denominado *pectus carinatum* (Amparo 707/2016, pp.80 y 90).

Como se puede apreciar, la autoridad judicial local de la ciudad de Morelia, impone a la autoridad no solo el deber de otorgar el tratamiento, sino de garantizar que la demandante tenga el tratamiento y seguimiento adecuado durante su vida.

La resolución tiene los siguientes efectos en las políticas públicas:

Tabla 7 Matriz de Amparo 707/2016

<i>Etapas de política pública</i>	<i>Nivel de afectación</i>	<i>Observaciones</i>
<p>1. Ingreso o formación de la agenda.</p> <p>El órgano judicial actúa como agente que permite el ingreso de problemas en la agenda gubernamental (representa a un sujeto o sector minoritario o vulnerable de la sociedad), al requerirle a las autoridades que actúen sobre un problema sometido a su consideración.</p>	Intenso = 3	Aunque el órgano judicial reconoce no tener facultades para modificar el catálogo de salud, la resolución en sí, a pesar de tener solo efectos individuales, sienta un precedente para aquellos que tengan un padecimiento similar, lo que implica que este derecho puede ser garantizado por la vía judicial del mismo modo que lo fue en este caso (Amparo 707/2016, p.91)
<p>2. Definición del problema.</p> <p>El órgano judicial analiza en su resolución diversos contextos (históricos, culturales, jurídicos, sociales, etc.) sentando en su decisión un precedente, el cual deberá ser tomado en cuenta por los hacedores de la política pública.</p>	Leve = 1	En este caso la autoridad no se refiere en concreto a una política pública, sino a una omisión de las autoridades para garantizar el acceso a la salud, lo que implica que la decisión se decante en esos términos y no en una política pública.
<p>3. Elaboración o selección de la solución.</p> <p>El órgano judicial en su resolución contrasta la política pública en cuestión con la normativa vigente, determinando si se adecúa o no, y en qué grado con esta última.</p>	Leve = 1	Como se mencionaba en la etapa anterior, la decisión se ocupa de los pormenores del acceso al derecho a la salud, y no así de una política pública concreta.
<p>4. Implementación.</p> <p>El órgano judicial impone un hacer o no hacer a los actores involucrados con respecto a una política pública identificada en la resolución.</p>	Leve = 1	Si la decisión hubiera sido emitida por el máximo tribunal del país, sin duda la respuesta sería sí, sin embargo, al tratarse de un juzgado jerárquicamente inferior en la escala judicial, su decisión no tiene la capacidad de modificar el catálogo de salud, lo que implica que los efectos en la implementación sean muy limitados, lo que no motiva a la autoridad a modificar por su cuenta el catálogo, así como tampoco ofrecer el tratamiento sino es por intermedio de una orden judicial.
<p>5. Evaluación y seguimiento.</p> <p>La resolución judicial establece en sus términos la entrega de informes de seguimiento para verificar el cumplimiento de su decisión.</p>	Leve = 1	La autoridad en su resolución no contempla nada relacionado con la etapa de evaluación.
Total	7	Nivel de afectación Moderado

Fuente: Elaboración propia.



Lo que ubica a la resolución judicial en cuanto a su afectación a las políticas en el siguiente rango:

Tabla 8 Rango de afectación de las decisiones judiciales en la totalidad del ciclo de políticas en el Amparo 707/2016

<i>Mínimo</i>	<i>Moderado</i>	<i>Completo</i>
1	6 7 X	15

Fuente: Elaboración propia.

El nivel de afectación del caso anterior es moderado debido principalmente a que la resolución es expedida por un tribunal ubicado en una jerarquía “baja”, respecto al sistema judicial. Esto tiene enormes consecuencias en los efectos que la decisión produce en la política debido a que lo ordenado a la autoridad, si bien implica una corrección de la política de salud para garantizar el acceso al tratamiento de un padecimiento no contemplado por el catálogo de salud, la decisión en sí, no tiene posibilidad de imponer un cambio en todo el sistema de salud, ya que la autoridad que emite la resolución no tiene la facultad de imponerla en todo el sistema, como sí la tendría por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia, de ahí que los efectos de la resolución en la política sean moderados. Así mismo, la influencia de esta resolución solo se presenta en la etapa de ingreso o formación de la agenda, ya que se trata de un caso ganado a partir de litigio estratégico, lo que quiere decir que sienta un precedente en la forma que habrán de solucionarse casos parecidos en el futuro, sin embargo, es la única etapa que se ve afectada de forma intensa, pues el resto se ve afectada solo levemente.

## Conclusiones

Los efectos de las resoluciones judiciales en el ciclo de las políticas públicas son susceptibles de ser cuantificados, tanto en sus efectos por etapas del ciclo de políticas, así como en la totalidad de las políticas.

La matriz de análisis propuesta para el análisis de los efectos de las resoluciones judiciales tiene el objetivo principal de dotar al investigador y estudioso de las políticas de una herramienta que permita determinar de una forma objetiva los posibles efectos del sistema judicial, así como su participación en las políticas públicas. Para lograr lo anterior, se propone un ciclo de cinco etapas, consistente en: formación o ingreso a la agenda, definición del problema, diseño de la solución, implementación y evaluación. Este ciclo propuesto permite analizar todo el espectro de influencia susceptible de ser abarcado por el sistema judicial, lo cual ya se ha evidenciado a partir de los casos paradigmáticos propuestos de Argentina y Sudáfrica.

Debido a que son pocos los estudios con los que se cuenta para analizar los efectos de las resoluciones judiciales en las políticas, esta matriz es susceptible de mejoras, por el momento, considero que la forma en que esta estructurada, permitirá evidenciar los efectos más visibles así como los alcances y limitaciones de las resoluciones en lo que a política pública se refiere, así, se pretende con esta matriz, trascender de los meros análisis de opinión sobre los efectos de las resoluciones, los cuales casi siempre venían en la forma de opiniones especializadas brindadas por juristas, para así dotar a los estudiosos de las políticas (sin mucho conocimiento jurídico) de una herramienta versátil que les permita cotejar de manera evidente y objetiva el impacto del sistema judicial en políticas.

Finalmente, se pudo observar que el poder judicial, con las limitaciones y características ya señalados, puede afectar todas y cada una de las etapas del ciclo de políticas. Así mismo, se pudo identificar que la influencia mayor viene de los tribunales de más alta jerarquía (tribunales constitucionales, corte suprema, suprema corte, etc.) y, por el contrario, la menor influencia de aquellos de menor jerarquía. Por ello, se puede concluir que la participación “más completa” o “extensa” del sistema judicial depende primeramente de la jerarquía de la autoridad que resuelve, ello es así, ya que de acuerdo al ordenamiento jerárquico institucional del Estado en cuestión, solo un tribunal del más alto nivel tiene las atribuciones para modificar el comportamiento de una autoridad respecto a una política en particular (excepto en el sistema estadounidense), sentando precedentes que deberán ser tomados en cuenta a partir de ese momento para cualquier caso similar. Ante la creciente ola de constitucionalismo global que ha definido la estructura de los Estados y su conducta a partir de arreglos constitucionales, la participación del sistema judicial en las políticas será cada vez más frecuente, lo que sin duda plantea muchas preguntas sobre los alcances y limitaciones de la participación del sistema judicial en las políticas, preguntas que espero puedan esclarecerse con el uso de la matriz propuesta.

## Fuentes

- Abramovich, V. y Courtis, C. (2001), «La justiciabilidad del derecho a la vivienda en la reciente jurisprudencia sudafricana», *Jueces para la Democracia*, n.º 40.
- Ackerman, B. (2006). El surgimiento del constitucionalismo mundial, *Criterio Jurídico*, (6), pp. 9-35.
- Aguilar Villanueva, L. (2010), *Política pública*. México, Siglo XXI Editores.
- Aguilar, A. (2019). *Gobierno y política judicial en México*. México: Editorial Fontamara.
- Arellano, D. y Blanco, F. (2013). *Políticas públicas y democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Bardach, E. (2012), *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving*, United States of America, Sage.





- Carmona, U. (2007): “La división de poderes y la función jurisdiccional”, en *Revista Latinoamericana de Derecho*, vol. IV núm. 7-8, págs. 175-211.
- Cepeda, M. Y Montealegre, E. (coord.). (2007), *Teoría constitucional y políticas públicas: bases críticas para una discusión*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Cervantes, L. (1996), «Los tribunales constitucionales en el derecho comparado. Un estudio introductorio sobre sus antecedentes y situación jurídica actual», en Cancado, A., Moyer, C y Zeldon, C, *Estudios básicos de derechos humanos VI*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, recuperado de: <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/2245/estudios-basicos-06-1996.pdf>
- Fernández, J. (1999), «La expansión de la justicia constitucional en Europa central y oriental», *Ius et Praxis*, Chile, 5, (2), pp. 321-352.
- Merino, M. Y Cejudo, G. (2010). Problemas, decisiones y soluciones, *Enfoques de políticas públicas*, México: CIDE-FCE.
- Miranda, M. (2018), «El tribunal constitucional y el rol del juez constitucional», *Lex*, (22), pp. 85-100.
- Parsons, W. (2007), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso.
- Velásquez, R. (2009), «Hacia una nueva definición del concepto “política pública” », *Desafíos*, (20), pp. 149-187.

### **Resoluciones Judiciales**

- Argentina. Sentencia. Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. Del 8 de julio de 2008. M. 1569. XL. Mendoza, Beatriz Silva y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Rio Matanza – Riachuelo). Disponible en: <https://www.escri-net.org/es/caselaw/2011/mendoza-beatriz-silva-y-otros-c-estado-nacional-y-otros-s-danos-y-perjuicios-danos>
- México. Sentencia. Juzgado Séptimo de Distrito Michoacán. (2016). Juicio de Amparo 707/2016
- Sudáfrica. Sentencia. Corte Constitucional de Sudáfrica. Del 4 de octubre de 2000. Government of the Republic of South Africa. & Ors v Grootboom & Ors 2000 (11) BCLR 1169. Recuperado de: <https://www.escri-net.org/es/caselaw/2006/government-republic-south-africa-ors-v-grootboom-ors-2000-11-bclr-1169-cc-esp>

