

Introducción al análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)

Sergio LÓPEZ AYLLÓN
J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ
Pedro SALAZAR
Diego VALADÉS*

SUMARIO: I. *Reformas que modifican el sistema representativo para favorecer al partido que gobierna.* II. *Reformas que inciden en la división de poderes para concentrar poder en la Presidencia de la República.* III. *Reformas en materia de seguridad pública y prisión preventiva oficiosa.* IV. *Reformas en materia de agenda social.*

1

El 5 de febrero de 2024, el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, envió a la consideración de la Cámara de Diputados como cámara de origen, veinte proyectos de decretos, de los cuales dieciocho contienen reformas constitucionales, y dos proponen reformas a diferentes leyes.¹ Este conjunto de reformas implica la modificación de 53 artículos constitucionales (en muchos casos un artículo se reforma más de una vez), que si fueran aprobadas por el Constituyente Permanente implicaría, por su número y calado, el mayor movimiento de reformas constitucionales simultáneas en la historia de México.

Las reformas son muy diversas, y comprenden una gran diversidad de materias. Incluyen modificaciones constitucionales relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas (artículo 2), programas sociales y bienestar (artículos 4 y 27), becas e inclusión laboral de jóvenes (artículo 123),

* Todos los autores de esta introducción son investigadores en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Véanse los anexos a la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del 5 de febrero de 2024.

atención médica universal y gratuita (artículo 4), vivienda (artículo 123), protección de los animales (artículos 3, 4 y 73), derecho a la alimentación, medio ambiente y agua (artículos 4 y 27), protección a la salud por el uso de sustancias tóxicas (artículos 4 y 5), prisión preventiva oficiosa para extorsión y delitos fiscales (artículo 19), salarios mínimos y salarios de maestros, policías, médicos y enfermeras (artículo 123), pensiones (artículo 123), tren de pasajeros (artículo 28), reforma electoral (artículos 35, 41, 51 a 56, 60, 63, 73, 99, 105, 110, 111, 115, 116 y 122), reforma judicial (artículos 17, 20, 94 a 101, 107, 110, 111, 116 y 122), industrias estratégicas del Estado (artículos 25, 27 y 28), Guardia Nacional (artículos 13, 16, 21, 32, 55, 73, 76, 82, 89, 123 y 129), eliminación de organismos autónomos (artículos 6, 26, 27, 28, 41, 76, 78, 89, 105, 113, 116, 123 y 134) y austeridad republicana y remuneraciones de servidores públicos (artículos 73, 94, 116, 122, 127 y 134). Además, incluye reformas a diferentes leyes para la simplificación administrativa y a la Ley del ISSSTE.

El número y amplitud de temáticas de las reformas obliga a un análisis detallado y experto. Por esta razón, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM convocó a un nutrido grupo de expertos, muchos de ellos juristas, pero también economistas y politólogos, para que realizaran una opinión técnica de cada una de las iniciativas de reforma. El propósito de este ejercicio es informar el debate y la opinión pública con un análisis técnico, multidisciplinario y diverso. La mayor parte de los decretos fueron objeto de más de una opinión, lo que permite contar con diferentes puntos de vista sobre una misma reforma.

En esta introducción ofrecemos al lector algunas notas de contexto que le permitan tener una mejor comprensión del alcance e importancia de estas propuestas de reformas. Buscamos ampliar el horizonte del debate legislativo y dar elementos para que cada persona pueda tener una opinión informada.

La Constitución mexicana de 1917 se ha reformado continuamente. En total, desde 1921, que se hizo la primera modificación, hasta abril de 2024, los artículos de la CPEUM han sido modificados en 771 ocasiones, mediante un total de 252 decretos de reforma.² Ahora bien, aunque

² Datos obtenidos del portal de la Cámara de Diputados, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm. Se contabiliza una reforma (o adición) por cada artículo reformado en un decreto, es decir, un decreto puede reformar varias veces un artículo, pero se cuenta como una reforma.

la dinámica de las reformas constitucionales ha variado en el tiempo, se aceleró desde finales del siglo XX, y se ha mantenido alta, con más de cincuenta reformas en cada periodo presidencial desde el sexenio del presidente Miguel de la Madrid.³ De hecho, 1982 marcó el inicio de un largo periodo de modificaciones que renovó las instituciones existentes y creó muchas otras que modernizaron el sistema constitucional del país.⁴

Así, progresivamente se incorporaron los elementos e instituciones del constitucionalismo contemporáneo, entre otros un amplio catálogo de derechos humanos, sociales y políticos, un sistema electoral democrático y representativo, una división de poderes compleja y robusta, con mecanismos de rendición de cuentas, procedimientos de defensa de la Constitución, así como las normas que establecen los procedimientos para la creación, modificación y validez de todo el sistema jurídico. En un sentido muy amplio, el efecto acumulado de todas estas reformas fue una Constitución que, aunque formalmente era la misma de 1917, en realidad era una nueva.⁵

Esta trayectoria tuvo un punto de quiebre con la llegada a la Presidencia de López Obrador en 2018, quien encabezó un movimiento que busca romper con el llamado “régimen neoliberal”⁶ —acusado de ser generador de pobreza y corrupción— y transformar la realidad con austeridad, honestidad y atención a los más pobres. En realidad, se trataba de refundar la nación para dar inicio a una nueva época. En su narrativa, este movimiento, la llamada “cuarta transformación” (4T), sería heredero de las otras tres grandes transformaciones de México: la Independencia, la Reforma y la Revolución.

Para nuestro propósito, es importante destacar que cada uno de estos movimientos sociales históricos dio origen a las tres más importantes

³ La única excepción fue el sexenio del presidente Vicente Fox en el que sólo se modificó en 31 ocasiones.

⁴ 72% de las reformas constitucionales se realizaron después de diciembre de 1982. Sobre el contenido de las reformas véase Fix Fierro, Héctor y Valadés, Diego (coords.), “Estudio introductorio”, *Hacia la reordenación y consolidación del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 3 y ss.

⁵ López Ayllón, Sergio, “Constitución y transición democrática”, Becerra, Ricardo (ed.), *Informe sobre la democracia mexicana en una época de expectativas rotas*, México, Siglo XXI, 2016, pp. 87-91.

⁶ Resulta obvio que este “régimen neoliberal” corresponde al periodo que va de 1982 a 2018, y que generó las reformas a las que hemos hecho referencia.

Constituciones de México: las de 1824 y 1857, y, desde luego, la de 1917. Por lo mismo, la lógica del discurso de la 4T llevaba a pensar que el presidente López Obrador propondría convocar a un Congreso Constituyente que redactara una nueva Constitución. Sin embargo, no fue así.

Paradójicamente, por el contrario, al inicio de su periodo, el presidente declaró que antes que reformas constitucionales o legales, optaría por la acción administrativa; ello en particular para combatir la corrupción e implementar la austeridad republicana.⁷ El texto subyacente de ese discurso era que la legitimidad que había obtenido en las urnas era suficiente para impulsar el cambio prometido. Sin embargo, muy pronto los eventos mostraron una realidad diferente, que lo llevaron a promover e impulsar cambios constitucionales.

Durante los tres primeros años de su gobierno, y siempre con el voto de al menos una parte de la oposición, que se obtuvo en ocasiones luego de arduas negociaciones, se reformaron 55 artículos constitucionales en materia de extinción de dominio, Guardia Nacional, prisión preventiva oficiosa, educación, revocación de mandato y consulta popular, paridad de género, pueblos y comunidades afroamericanas, prohibición de condonar o exentar impuestos, programas sociales, movilidad y seguridad vial, juventud, fuero, reforma judicial, nacionalidad, cambio de denominación de dos entidades federativas, partida secreta, seguridad privada, símbolos de las entidades federativas, suspensión de derechos para obtener cargos públicos por ciertos delitos relacionados con la violencia de género o mora en el pago de pensiones y reducción de la edad para ejercer responsabilidades públicas. Salvo las reformas de revocación de mandato y consulta popular, ninguna de estas reformas modificó de manera sustantiva el régimen político o económico. Con excepción de las reformas en materia educativa, tampoco se desarticularon las “instituciones neoliberales”. Y a pesar de una retórica grandilocuente, las reformas al Poder Judicial federal no alteraron su estructura fundamental.⁸

Luego de las elecciones de 2021, y de una moratoria constitucional anunciada por los partidos de oposición, el ritmo de reformas se redujo

⁷ López Ayllón, Sergio, López Noriega, Saúl y Martín Retes, Javier, “Todo por la razón y el derecho (hasta que estorben)”, en Becerra, Ricardo y Woldenberg, José (coords.), *Balance temprano. Desde la izquierda democrática*. México, Grano de Sal, 2020, p. 75

⁸ Caballero Juárez, José Antonio, *La reforma judicial de 2021. ¿Hacia dónde va la justicia?*, México, UNAM, 2021.

sólo a seis; una de ellas, un artículo transitorio. Mucho más importante fue el hecho de que el Congreso rechazó tres reformas que implicaban modificaciones profundas al diseño constitucional existente: la reforma electoral, la reforma eléctrica, y la reforma a la Guardia Nacional.

Así, se hizo evidente que el proyecto de la 4T sí requería de modificaciones constitucionales de gran calado para desmontar las “reformas neoliberales” y establecer nuevas reglas para regular el acceso y ejercicio del poder. Además, diferentes decisiones de la Suprema Corte de Justicia que declararon inconstitucionales leyes y acciones administrativas impulsadas por el presidente⁹ lo llevaron a anunciar su intención explícita de obtener en las elecciones de 2024 una mayoría calificada en ambas Cámaras que le permitirá modificar la Constitución, desmontar las resistencias “neoliberales” e instaurar un nuevo régimen político.¹⁰ Así, el proceso electoral de 2024, además de ser una elección para escoger a un(a) nuevo(a) presidente(a), renovar el Congreso y elegir gobiernos estatales, se convirtió en un plebiscito sobre el futuro régimen constitucional de México.

Éste es el contexto en el que se producen las iniciativas de reforma constitucional que comentamos en esta obra. No es casualidad que, en el último año de su gobierno el presidente no asistió a la tradicional ceremonia del aniversario de la Constitución del 5 de febrero, en donde su reúnen todos los poderes del Estado, y aprovechó la ocasión para presentar sus propuestas de modificación desde la Ciudad México que, además, fueron posteriormente avaladas (“abrazadas”) por la candidata a la presidencia de Morena.

Como mostramos a continuación y se explica de manera detallada a lo largo de esta opinión técnica, las iniciativas del presidente implican una modificación profunda de las reglas de acceso y ejercicio del poder, una reformulación significativa a la división de poderes, una refundación de todos los poderes judiciales del país, y generan una nueva relación con las fuerzas armadas. Además, constitucionalizan la agenda social de la 4T para garantizar su prolongación en el tiempo.

⁹ Varios autores, “Las deudas de la Corte”, *Nexos*, febrero de 2023, pp. 31-64 y Martín Reyes, Javier, “La batalla por la Suprema Corte”, *Nexos*, febrero de 2004, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=77504>

¹⁰ López Obrador, Mensaje con motivo del Quinto Informe de Gobierno. Campeche, 1o. de septiembre de 2023, disponible en: <https://bit.ly/47YKHia>

Así, sin llamarla de esa manera, se esbozan los contenidos de la Constitución de la 4T.¹¹

Aunque aparentemente se trata de reformas independientes, un análisis de las iniciativas permite agruparlas para entender cómo se interrelacionan y ofrecen un resultado de conjunto. En los párrafos que siguen esbozamos sólo los grandes trazos de estos, dejando para las diferentes opiniones temáticas que integran esta obra un análisis más detallado de su contenido.

I. REFORMAS QUE MODIFICAN EL SISTEMA REPRESENTATIVO PARA FAVORECER AL PARTIDO QUE GOBIERNA

Con el argumento de la austeridad, se propone la eliminación de doscientos diputados y treinta y dos senadores plurinominales, así como treinta y dos senadores de primera minoría, para que la Cámara de Diputados quede integrada por trescientos miembros, y el Senado, por sesenta y cuatro, todos electos por el principio de mayoría relativa. Es decir, volveríamos al sistema de representación que tuvimos la mayor parte del siglo pasado, donde sólo obtiene una curul el partido que en un distrito electoral gana la elección.

Así, se desaparecería de un golpe la representación proporcional y de las minorías, que fue una pieza clave durante la transición para asegurar la pluralidad en el Congreso, pues evita la sobrerrepresentación y permite que las minorías tengan un espacio. Gracias a ella, el PRI, en 1997, perdió la mayoría absoluta en las cámaras, y la pluralidad política del país se expresó, sin generar ingobernabilidad. Esa situación de “gobiernos divididos” se prolongó durante los gobiernos del PAN y el último gobierno (hasta ahora) del PRI, por lo que llegó hasta 2018. En ese año cambiaron los equilibrios legislativos a favor del gobierno de Morena pero la oposición siguió teniendo presencia y números suficientes para frenar diversos intentos de reformas a la Constitución.

La reforma propuesta por López Obrador busca facilitar que el partido mayoritario (Morena) tenga una mayoría absoluta en el Congreso, prácticamente sin sombra de la oposición. Y así, el presidente controlaría

¹¹ Cossío, José Ramón, “AMLO: Desvarío y peligro constitucional”, *Nexos*, abril de 2024, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=78595>

el Congreso, garantizaría la aprobación de sus reformas y neutralizaría a las oposiciones.

Como dato relevante, no deja de ser significativo que propuestas en la misma dirección fueron impulsadas —en el discurso o mediante iniciativas de reformas— por el PAN y por el PRI cuando gobernaron al país en 2000-2006, 2006-2012 y 2012-2018.

La elección popular de consejeros y magistrados del Instituto Nacional Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de manera coincidente con la del presidente de la República —entre otras medidas de la reciente iniciativa de reforma presidencial que reducen su autonomía e independencia—, van dirigidas también a afianzar la hegemonía del partido mayoritario en el gobierno en lugar de que sean los principios de constitucionalidad y legalidad los que rijan la organización y resolución de los conflictos electorales.

II. REFORMAS QUE INCIDEN EN LA DIVISIÓN DE PODERES PARA CONCENTRAR PODER EN LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

7

En sintonía con esa tendencia, en este apartado incluiremos otras propuestas de reformas al Poder Judicial y para la desaparición de los órganos con autonomía constitucional, pues ambas inciden en la arquitectura de la división de poderes.

La reforma judicial supone una refundación de todos los tribunales del país. El argumento de la exposición de motivos para justificarla es que las causas estructurales de la impunidad e injusticia habrían sido la falta de “verdadera independencia” de los jueces, así como su distanciamiento con la sociedad. Para remediarlo, se propone crear “mecanismos democráticos que permitan a la ciudadanía participar activamente en los procesos de elección” de ministros y jueces.

Así, todos los jueces del país, tanto federales como estatales, dejarían sus funciones para ser sustituidos en un plazo perentorio por otros, electos por votación directa de la ciudadanía. Este cambio, más allá de sus formas y justificaciones, implicaría que jueces y magistrados estarían sujetos a un procedimiento de selección, que necesariamente los pondría en manos de los partidos, pues para ser electos tienen que estar apoyados por un partido político. En otras palabras, la justicia queda capturada por la política.

Además, se crea un segundo “candado”, para asegurar la subordinación de los poderes judiciales. Los Consejos de la Judicatura desaparecen y los sustituyen dos órganos distintos, cuyos miembros también serán electos. El primero administrará, y el segundo es el Tribunal de Disciplina Judicial, integrado por cinco miembros, cuya función será, con “independencia técnica” y mediante resoluciones definitivas e inatacables, juzgar el trabajo de los jueces. El objetivo es claro: tener un mecanismo para controlar políticamente sus decisiones.

En cuanto a los organismos con autonomía constitucional (OCA), se trata de instituciones que escapan y complementan la división de poderes tradicional en diferentes ámbitos.

Entre 1994 y 2016, en México se crearon diez OCA. Todos realizaban funciones estatales que previamente se realizaban dentro del Poder Ejecutivo; por ejemplo, la organización de las elecciones, la protección de los derechos humanos, la generación de información estadística, el combate a los monopolios, la evaluación de la política social y educativa, o la procuración de justicia. Estos órganos técnicos funcionan en la lógica de una división de poderes más compleja, y constituyen contrapesos al Ejecutivo. Por eso el presidente los considera una especie de gobierno paralelo, sin legitimidad democrática, y muy onerosos para las finanzas públicas.

Como parte de sus reformas, se propone, simple y llanamente, desaparecer tanto a la Cofece como al Ifetel, el INAI, el Coneval y los dos reguladores en materia energética (la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos). Su extinción se justificaría por razones de austeridad, duplicidad de funciones y captura por intereses privados.

Ninguna de estas “razones” resiste el más mínimo análisis. Se olvida, por ejemplo, que las multas impuestas por la Cofece suman cinco veces lo que cuesta, o la muy significativa reducción de las tarifas de servicios telefónicos lograda gracias al Ifetel. Además, con una pobre técnica legislativa, el decreto ignora la complejidad de las tareas que desempeñan los OCA, y simplemente establece que sus funciones regresan a las secretarías de Estado. Ni una línea sobre las implicaciones presupuestales, funcionales y jurídicas. Nada se dice sobre los resultados o el desempeño de estos órganos.

Tras la retórica de la austeridad se oculta un propósito claro: regresar al Ejecutivo facultades que podrá ejercer discrecionalmente y sin contrapesos. El presidente quiere usar un sistema de negociación y cooptación que desconoce años de evolución administrativa necesaria por la complejidad de los fenómenos y su regulación. Existen, sin dudas, falencias en el diseño, mandato y operación de algunos de los OCA. También hay alternativas. Pero el decreto no se detiene en analizarlas para realizar propuestas de ajustes para mejorar el diseño institucional del Estado mexicano, sino que se limita a desaparecer a esas instituciones y, con ello, de manera inevitable, a sembrar la incertidumbre.

III. REFORMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA

Las reformas en materia de Guardia Nacional permiten que la seguridad pública se inscriba en el ámbito militar, y con ello se formaliza el nuevo papel del ejército y la marina en la vida de la nación.

En efecto, las relaciones entre el poder civil y el militar son complejas, y han evolucionado en el tiempo. Hacia 1950 se estabilizaron bajo la premisa de la subordinación de los militares a las autoridades civiles federales. El proceso de militarización de la seguridad pública, que comenzó por lo menos hace dos décadas, rompió este equilibrio.

Durante la administración del presidente López Obrador la participación militar en actividades propias de las autoridades civiles se ha expandido a una velocidad sin precedentes y al margen de la Constitución, mucho más allá de la seguridad pública. Así, por ejemplo, el ejército y la marina tienen el control de los puertos, los aeropuertos, las aduanas, las actividades de control migratorio y además participan en importantes obras de infraestructura, que además operarán cuando estén concluidas (por ejemplo, Tren Maya o Corredor Transísmico). Por eso no es sorpresa que, por tercera ocasión, López Obrador proponga modificar la Constitución para establecer que la Guardia Nacional será una institución de carácter militar, dependiente de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Pero las modificaciones propuestas son más profundas. Actualmente, la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, que actúan bajo la conducción y mando del primero. Con la

reforma, las policías y la Guardia Nacional podrán investigar sin estar subordinadas al Ministerio Público. Esto quiere decir que los militares podrán realizar lícitamente y por sí mismos actividades de investigación del delito. Con ello se modifica radicalmente todo el proceso penal y la relación entre el poder civil y poder militar, que ya no estará subordinado al primero.

Además, se mantiene viva y se refuerza la prisión preventiva oficiosa, a pesar de que ya fue declarada inconveniente por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos. Así, las fuerzas armadas en sus funciones de seguridad pública no tendrán que vencer la presunción de inocencia propia del proceso penal acusatorio. Basta con la adecuada tipificación de la conducta para que se desencadene una larga prisión preventiva. Con ello, no sólo se desatienden sentencias vinculatorias de la Corte Interamericana, sino que se viola de manera frontal el principio de presunción de inocencia, contenido en el artículo 21 de la propia Constitución.

IV. REFORMAS EN MATERIA DE AGENDA SOCIAL

Las iniciativas contienen un buen número de propuestas que constitucionalizan la política social del presidente. Así, entre otras cuestiones, buscan establecer en la Constitución que la revisión de los salarios mínimos no esté por debajo de la inflación, y dar a los ingresos de muchos trabajadores del Estado (educación, seguridad, salud) el mismo nivel que los salarios medios de cotización del IMSS (unos 16,000 pesos mensuales); otorgan a los jóvenes que no trabajan ni estudian un apoyo mensual de un salario mínimo; obligan al Estado a garantizar atención médica integral, universal y gratuita, incluyendo estudios médicos, intervenciones quirúrgicas y los medicamentos necesarios para garantizar este derecho; establecen una pensión a las personas con discapacidad y a todos los adultos mayores a partir de los 65 años, y, finalmente, adicionan un párrafo al artículo 4o. para establecer la obligación de disponer anualmente del presupuesto, conforme a los principios de progresividad y no regresión, para el ejercicio de todos los derechos asociados a transferencias directas.

Todas estas medidas son relevantes y deseables. El problema no está en las intenciones, sino en la capacidad efectiva del Estado de cumplirlas. Por lo demás, muchas son redundantes. Es decir, los derechos subyacen-

tes ya están en el texto constitucional (el derecho a la salud, a un salario suficiente, a ciertos programas sociales), y, sin embargo, en la realidad, las carencias subsisten. Ya sabemos entonces que no basta con reformar.

Por otro lado, ¿qué tan pertinente es llevar la política social de un gobierno a la Constitución? Las políticas públicas son el espacio propio de las decisiones gubernamentales, donde un gobernante realiza su propuesta de cómo lograr los objetivos de crecimiento y bienestar. Llevarlas a la Constitución implica suponer que esa solución es la mejor, sin que necesariamente exista evidencia de ello. De esta manera, al hacerlo, se reduciría el espacio de la política entendida como la propuesta y búsqueda de alternativas —incluso de carácter ideológico— para gestionar los asuntos públicos. Un elemento fundamental en todo sistema democrático en el que las verdades no son definitivas, las alternativas existen y la competencia electoral determina el proyecto que —temporalmente— prevalece.

Finalmente, para ninguna de las iniciativas se establece la fuente de financiamiento ni las proyecciones de gasto. Sabemos, por otro lado, que el presupuesto, aunque enorme, deja poco margen de maniobra, pues una gran parte ya está comprometido. Se generan así nuevas obligaciones fiscales de largo plazo, aunque a ciegas de cómo se van a financiar.

Sin duda, existe una clara intención electoral en todas estas reformas. Pero hay algo más delicado. Durante los últimos años intentamos tener una Constitución en serio, que tuviera derechos y los dotara de contenido y mecanismos de garantía. Sin duda no lo logramos, pero la Constitución dejó de ser sólo la lista de las buenas intenciones para permitir que las personas ejercieran sus derechos. Con esta propuesta abandonamos los derechos para regresar a las transferencias directas de dinero disfrazadas de programas sociales.

La Constitución mexicana, con sus reformas, es heredera y portadora de una concepción política y jurídica: el constitucionalismo, que se gestó en Occidente a lo largo de varios siglos.¹² Este modelo, que parecía robusto por sus hondas raíces y su propia evolución, fue puesto en cuestión de manera inesperada en todo el mundo por una visión política que identificamos bajo el concepto genérico de “populismo”.¹³

¹² Salazar, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, FCE, 2006.

¹³ Este concepto cubre una gran diversidad de fenómenos y existen diversas concepciones. Lo utilizamos en un sentido muy amplio para oponerlo a la democracia liberal constitu-

En efecto, el desencanto con el modelo democrático y liberal, que se explica en buena medida por las promesas rotas de mayor igualdad, bienestar y crecimiento, al mismo tiempo que los escándalos de corrupción y la acumulación de enormes fortunas en unos pocos, generó un terreno en el que fructificaron los líderes que prometieron revertir ese orden de cosas para generar un nuevo futuro de contornos inciertos.

De manera muy sintética, el populismo es la expresión de un entendimiento específico de la democracia centrada en la idea de que existe un pueblo homogéneo y unitario cuya voluntad es suprema, y que supone una transformación de “tres pilares de la democracia moderna: el pueblo, el principio de mayoría y la representación”.¹⁴ Los populistas tienen elementos en común muy profundos: proclaman soluciones sencillas para los complejos problemas de nuestro tiempo; reivindican la necesidad de que un líder honrado acceda a la más alta magistratura del país, y, una vez ahí, no tenga escrúpulo alguno en abolir los obstáculos institucionales que le impidan llevar a cabo la “voluntad del pueblo” sin intermediación de los partidos políticos; y culpan a otros de que sus soluciones no funcionen. Son “democracias jerárquicas”, que permiten que el líder electo popularmente ejecute la voluntad popular que él mismo interpreta.¹⁵

Las implicaciones políticas de lo anterior son enormes. En primer lugar, la reivindicación de los procedimientos democráticos formales para imponer la voluntad del “pueblo” y dar legitimidad a las decisiones que, en realidad, son tomadas por una minoría en el mejor de los casos, o por el líder carismático que encarna la voluntad popular. En segundo, toda la construcción institucional de la democracia liberal está diseñada para evitar la concentración del poder y la garantía de los derechos. Esto se expresa en dos principios fundamentales: la división de poderes y el principio de legalidad. Esta construcción explota ante el ejercicio político

cional. Véanse Mudde, Cas y Rovira Kaltwasser, Cristóbal, *Populism: a very short introduction*, Nueva York, Oxford University Press, 2017, y Salmorán Villar, Guadalupe, *Populismo. Historia y geografía de un concepto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.

¹⁴ Urbinati, Nadia, *Yo, el pueblo. Cómo el populismo transforma la democracia*, México, Grano de Sal, 2020, p. 21

¹⁵ Retomamos aquí ideas expuesta por Mounk, Yascha, *El pueblo contra la democracia*, Barcelona, Paidós, 2018.

de quien considera que la voluntad popular debe imperar, que no admite más limite que su expresión institucional, y que no debe estar mediatizada por nada ni por nadie.

Así:

la lógica del populismo lo lleva inevitablemente a enfrentarse a los mecanismos de división de poderes y aún al ejercicio de ciertos derechos (como los de expresión, debido proceso y propiedad) pues toda esa construcción estaría diseñada para favorecer a las élites y conservar un sistema de privilegios en detrimento de los pobres. Al mismo tiempo, se mantiene como una forma de democracia pues el aparato electoral subsiste y aún se expande con mecanismos de democracia directa como la consulta popular o la revocación de mandato, que servirían para expresar la voluntad popular (y que no es otra que aquella que encarna el líder).¹⁶

Esta breve explicación de los populismos permite encuadrar las propuestas de López Obrador en un marco más amplio, que incluso podemos denominar como “constitucionalismo populista”. Las diferentes reformas están dirigidas a asegurar que esa voluntad popular se exprese por medio del presidente y su partido en un Congreso que no admite espacio para las minorías; para eliminar cualquier obstáculo institucional fuera del control del presidente (eliminación de las autonomías constitucionales); donde los jueces sean electos popularmente, lo cual aseguraría que sus decisiones traducen ese saber popular (y si no es así, se establece un candado de control mediante el Tribunal de Disciplina Popular); donde el ejército, que es “pueblo uniformado”, se suma al aparato gubernamental y le asegura el control del ejercicio de la fuerza; donde los mecanismos de control de legalidad y constitucionalidad pueden ser acotados; y donde existe un amplio espacio para las políticas sociales discrecionales y basadas en transferencias directas que aseguren un vínculo de lealtad entre el presidente y los muchos beneficiarios que incluyen especialmente jóvenes y adultos mayores. En suma, una Constitución que acumula poder en el presidente legitimado por el voto popular. Este concepto existe en México, pero también en muchos otros países.

¹⁶ Cossío, José Ramón y López Ayllón, Sergio, “El proyecto constitucional de la 4T”, *Nexos Digital*, disponible en: <https://redaccion.nexos.com.mx/el-proyecto-constitucional-de-la-4t/>

Existe sin duda una tensión global entre los dos modelos. Lo que resulta innegable es que las iniciativas de reformas, de ser aprobadas, implicarían una modificación sustantiva de las condiciones de legalidad y legitimidad del sistema jurídico. Y, por ello, requieren de mucha atención, porque son portadoras de un futuro distinto, incierto, pero no más democrático.