

La Constitución de la cuarta transformación

The Constitution of the fourth transformation

Recepción: 12 de abril de 2021

Aceptación: 31 de mayo de 2021

Carlos ELIZONDO MAYER-SIERRA*

RESUMEN: Este artículo pretende ofrecer una respuesta a la siguiente pregunta: ¿por qué, a pesar de todo su poder político, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) no llevó a cabo en los primeros dos años y medio de su gobierno reformas constitucionales que impactaran significativamente la naturaleza del régimen político? ¿Qué reformas sí hizo y por qué? Se intentará ofrecer una respuesta a partir de dar cuenta de las reformas constitucionales aprobadas por el gobierno de la autodenominada “cuarta transformación” en sus primeros dos años y medio de gobierno.

Palabras clave: CPEUM, reformas constitucionales, regímenes políticos.

ABSTRACT: This article aims to offer an answer to the following question: Why, despite all his political power, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) did not carry out in his first two years and a half in power constitutional reforms that significantly impacted the nature of the political regime? Which reforms did take place and why? An attempt will be made to offer an answer based on an account of the constitutional reforms approved by the government of the so-called “fourth transformation” in its first two years and a half of government.

Keywords: CPEUM, constitutional reforms, political regimes.

* Doctor en ciencia política por la Universidad de Oxford y profesor e investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey. ORCID: 0000-0002-1919-1586; carlos.elizondo@tec.mx.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las reformas constitucionales de AMLO*. III. *Conclusiones*. IV. *Apéndice: reformas constitucionales aprobadas durante la 4T*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN¹

La tesis principal de este artículo es que, no obstante su gran poder político —cuyas causas y efectos consideraré en su momento—, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) no lo utilizó en los primeros dos años y medio de su sexenio para llevar a cabo reformas constitucionales que impacten significativamente la naturaleza de nuestro régimen político. Sí ayudan a centralizar el poder en la figura del Ejecutivo, sobre todo cuando AMLO controla ambas cámaras, pero muchas de las reformas constitucionales aprobadas hasta ahora —reformas que describiré en su momento— tienen un carácter más bien simbólico, especialmente aquellas que se refieren a la ampliación de ciertos derechos, como intentaré argumentar.

López *et al.* (2020: 90) ofrecen dos posibles hipótesis para explicar la primera tesis: la primera, que la intención de AMLO es reinventar el orden político y social sin ninguna ruptura revolucionaria de por medio; segunda, que dicho reinvento “se ve acotado por las limitaciones sustantivas, temporales y procedimentales propias de una democracia constitucional, que restringen una voluntad única para someterla al escrutinio público y la pluralidad propia de una sociedad compleja”. De esta tensión entre ambas hipótesis surge lo que López *et al.* (2020: 91) identifican, a la vez, como un riesgo al orden democrático y como una suerte de paradoja: si la llamada cuarta transformación (4T) aspira a un cambio de régimen y, paralelamente, surgió de una elección democrática y de un mandato de cambio, ¿por qué no “relajar ciertos límites y controles en aras de concretar tal transformación” (López *et al.* 2020: 91)?

Este artículo argumenta que AMLO no quiso invertir capital político en hacer esas reformas, sino en dejar un legado en temas que considera fundamentales, pero que muchos de ellos son más simbólicos que otra co-

¹ Agradezco a Emilio Méndez su apoyo en la elaboración de este artículo, así como los sugerentes y críticos comentarios de dos dictaminadores anónimos a una versión previa, los cuales lo mejoraron sustantivamente.

sa.² Ha optado por otra ruta, que no será discutida en este texto: reformas a la legislación que violan la Constitución, como la reforma eléctrica. La más conspicua, el transitorio que extiende el manado del presidente de la Corte y de los miembros de la judicatura por dos años.

Como veremos enseguida, la gran cantidad de reformas constitucionales llevadas a cabo por la cuarta transformación no era parte de la oferta electoral de Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) ni de su plataforma política inicial. Sin embargo, como también veremos, hubo una circunstancia que, según sostendré, cambió el panorama: la sobrerepresentación que obtuvo la coalición “Juntos haremos historia” (Morena, Partido del Trabajo y Partido Encuentro Social) en el Congreso federal. Esta circunstancia explica, contrafácticamente, por qué el partido del gobierno ha podido llevar a cabo parte de su 4T mediante reformas constitucionales y no, como en su momento aseguró AMLO (López *et al.*, 2020), mediante “el marco legal actual”. Sin embargo, enfrentó en el tema de la revocación de mandato la oposición en el Senado que le puso un freno en sus aspiraciones de aparecer en la boleta en la elección intermedia.

Esta sobrerepresentación no obtenida en las urnas, sino construida mediante acuerdos con legisladores de otros partidos una vez pasadas las elecciones, tiene —y ha tenido, según sostendré— serios efectos sobre nuestro marco constitucional, especialmente en lo relativo a la división de poderes. Al respecto, escribe Przeworski (2010: 216 y 217):

Sencillamente no tiene sentido, y es posible que desde el comienzo no lo haya tenido, analizar la separación de poderes y las acciones de los gobiernos sin reconocer el papel de los partidos políticos. Y en la mayoría de las circunstancias, éstos hacen que el foco puesto en la separación de poderes se vuelva en gran parte insignificante. Si el mismo partido, o una coalición de partidos, controlan la legislatura y el Ejecutivo, y designan a los jueces, no hay más que un poder: la mayoría. Las funciones siguen siendo distintas y sigue siendo verdadero que diferentes ramas hacen diferentes cosas: aun en el sistema parlamentario puro, el Parlamento legisla, el gobierno ejecuta y los tribunales juzgan. Además, es posible que miembros del mismo partido todavía se tomen en serio los intereses del poder al que

² Una discusión sobre el marcado contraste que existe entre cómo está definido constitucionalmente el derecho a la salud y la forma en la que se distribuye y financia en la práctica, se encuentra en Elizondo (2007).

sirven. Pero el Parlamento legisla y el gobierno ejecuta la voluntad de una mayoría partidaria.

En el caso del gobierno de AMLO, le faltó tener las dos terceras partes de los votos en el Senado. Ahí estuvo el dique para las reformas que afectaban la naturaleza del régimen político. AMLO no puso mucha energía en tratar de vencer esas restricciones y la oposición se sumó al resto de sus reformas constitucionales.

Los cambios constitucionales hasta ahora aprobados no fueron parte de la oferta de campaña de AMLO a la presidencia de México para el periodo 2018-2024. En ésta, en el marco del aniversario 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), AMLO dijo que la Constitución actual “ya no es la original”, porque se ha “ajustado a los intereses de la banda de malhechores que se han dedicado a robar, a saquear nuestro país”. Sin embargo, semanas más tarde, durante una reunión con la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), AMLO dijo que “no queremos iniciar con reformas [constitucionales]; con el marco legal actual podríamos iniciar los cambios. Vamos a dejar las reformas para mediados del sexenio” (AFP, 2018).

Como se verá a lo largo de este artículo, AMLO no cumplió con esta promesa. Cuando la hizo, probablemente no creía que su victoria le daría una mayoría tan amplia en el Poder Legislativo. Ésta fue muy superior a lo que sería esperable dado el porcentaje de votos que obtuvo su coalición en la elección legislativa.

Al respecto, Crespo (2020: 1053, 1093 y 1114) señala que

...la consecución de la mayoría absoluta en ambas cámaras legislativas no se debe a la votación recibida en las urnas por la coalición obradorista, sino a la sobrerepresentación permitida por el sistema electoral vigente. En efecto, si bien AMLO recibió 55% de la votación efectiva para la presidencia, su coalición recibió solamente 44% en la pista legislativa (tanto en diputados como en senadores)... En 2018 el gran favorecido... fue el obradorismo, pues en la Cámara de Diputados su coalición quedó sobrerepresentada en 18 puntos porcentuales (mismos en que el resto de partidos quedaron subrepresentados); es decir, Morena, el PES y el PT obtuvieron en conjunto 44% del voto en dicha pista (11 puntos menos de lo captado por AMLO en la presidencial), pero recibieron el 61% de curules en dicha cámara. En otras palabras, eso significa que 44% de los votantes deseaba darle a López Obrador una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, en tanto que el restante 56%

no votó por eso (incluido el 11% de electores que sufragó por AMLO para presidente, pero no por su coalición para el Legislativo).³

Una vez que se encontró con todo ese poder, optó por modificar la Constitución para tratar de cumplir su proyecto de transformación, pero sin afectar de fondo la naturaleza del régimen político, lo cual contrasta con lo hecho por otros presidentes disruptivos como AMLO. Es relativamente común cambiar la Constitución a la menor oportunidad que tengan. Hugo Chávez convocó a un referéndum para dar forma a una asamblea constituyente (oficialmente llamada Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela) el mismo día que asumió el primero de sus dos mandatos presidenciales, el 2 de febrero de 1999. Dicho referéndum se llevó a cabo el 25 de abril de 1999, y la pregunta relativa a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente que crease un nuevo ordenamiento jurídico a fin de conseguir una democracia “social y participativa” obtuvo el “sí” del 87.7 por ciento de los votantes.⁴

Chávez había ganado con el 56.5 por ciento de los votos la elección del seis de diciembre de 1998. En la elección concurrente para legisladores, su coalición, Movimiento V República (MVR), obtuvo el 21 por ciento de los votos para diputados, lo cual le dio 49 de 189 escaños. Muy lejos de la mayoría. En la elección para la Asamblea Constituyente del 25 de julio de 1999, la coalición chavista obtuvo 125 asientos de un total de 131.

Con lo aprobado por esta Asamblea Constituyente se logró rediseñar el sistema político para, entre otras cosas, controlar los tres poderes constitucionales venezolanos.⁵ En la primera elección posterior a la nueva Constitución, llevada a cabo el 30 de julio de 2000, su movimiento, denominado Polo Patriótico, ganó las elecciones presidenciales y las parlamentarias. Chávez obtuvo el 59.76 por ciento de los votos, y en la Asamblea Nacional

³ Para un análisis más detallado al respecto, véase a Murayama (2019).

⁴ El 15 de diciembre de 1999, el gobierno chavista convocó un segundo referéndum constitucional para ratificar la Constitución resultante del primer referéndum.

⁵ Por cierto, el debilitamiento institucional es uno de los peligros que puede traer consigo una asamblea constituyente en el contexto latinoamericano, según los estudios comparados de Estrada *et al.* (2005). Los otros dos peligros, también relevantes para el caso venezolano, son: 1) que el proceso (de una asamblea constituyente) puede surgir de la actuación personal del jefe de Estado; 2) que “cuando la sociedad presiona reclamando cambios estructurales, el derecho tiene que asumir su carácter de producto social” (Estrada *et al.*, 2005: 210).

su movimiento obtuvo el 44.38 por ciento de los votos, lo que se tradujo en una mayoría absoluta (ganó 92 de los 165 escaños, es decir, el 55.7 por ciento). Empezaba la sobrerepresentación del chavismo, que mediante artilugios destinados a subvertir la representación proporcional, a manipular las circunscripciones electorales, así como las proyecciones poblacionales, garantizó a los candidatos oficialistas una sobrerepresentación insólita, alcanzada en la elección parlamentaria de 2005, con 60 por ciento de los votos, el 88 por ciento de los escaños. Esto se debió a que, en la práctica, virtualmente todos los parlamentarios “perteneían a las filas del oficialismo” (de manera particular, los candidatos de los partidos minoritarios del chavismo) (Jiménez, 2011: 93).

Abundan los ejemplos de reformas constitucionales al arranque de un gobierno de ruptura, que luego se pueden ir profundizando en el tiempo.⁶ Las reformas constitucionales son un mecanismo utilizado por muchos líderes que llegaron democráticamente al poder para minar esas mismas instituciones democráticas que les permitieron ganar.⁷ Ya no es usual hacer golpes de Estado o suspender la Constitución, sino que ésta se va modificando a fin de que el Ejecutivo tenga el mayor poder posible, incluyendo el relativo a los procesos electorales.⁸

El gobierno de AMLO ha seguido, hasta ahora, una ruta distinta. Optó por no buscar una nueva Constitución, sino cambiar lo que le parecía relevante, algo que todos los presidentes de México han hecho. La nuestra se había modificado, antes de la llegada de AMLO, 707 veces mediante 233 decretos, lo que hizo que pasara de tener 21,382 palabras en 1917 a 111,783 palabras en octubre de 2018 (Giles, 2018).

AMLO prefirió hacer su cuarta transformación, según lo dijo en una entrevista con motivo de su Segundo Informe de Gobierno, sin hacer

⁶ Véase, por ejemplo, Arenas (2007; 2010), López (2008) y Mayorga (2006).

⁷ En la ciencia política se han estudiado desde hace tiempo los conceptos de “constitucionalismo popular” y de “populismo constitucional” (Tushnet, 2013), pero no así, como acertadamente señala Alterio 2016, en la teoría constitucional. En la ciencia política —Rincón (2006) y Mudde (2013) son claros casos de esto, según Alterio (2016)— no es poco común encontrar, de una u otra forma, la afirmación de que “la defensa a formas de constitucionalismo popular puede devendir en una especie de «populismo constitucional»” (Alterio, 2016: 63 y 64). Para la teoría constitucional, en cambio, ambos conceptos pertenecen a *categorías constitucionales* distintas que siguen sus propias lógicas.

⁸ Al respecto, un muy sugerente estudio que analiza cómo es que, a nivel global, los principales atractivos de la democracia liberal han ido perdiendo fuerza incluso en los regímenes democráticos, es el de Poppe *et al.* (2018).

“saltar por los aires una institucionalidad y una legalidad”, como se dio con las tres anteriores transformaciones. En su opinión, le habría “costado más trabajo una nueva Constitución; aun teniendo mayoría en el Congreso... habríamos dedicado más tiempo a eso. Analizamos que se podía transformar con lo establecido y añadiendo cosas claves” (*La Jornada*, 2020).⁹

En sus primeros dos años y medio de gobierno, Morena, el partido gobernante, ha llevado a cabo 14 reformas constitucionales.¹⁰ En términos del número de artículos reformados, ningún presidente tiene el récord de AMLO durante su primer año de gobierno: 34 artículos reformados. Las reformas del llamado “pacto por México” supusieron 50 artículos constitucionales modificados en sus primeros dos muy productivos años (información recuperada del sitio *web* de la Cámara de Diputados, el 13 de abril de 2021, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm).

Las reformas constitucionales del gobierno de AMLO son tan recientes que no hay mucho escrito al respecto, salvo alguna descripción particular de cómo se votaron en un Congreso local (Mejía, 2019), del impacto de una de ellas en el desarrollo profesional de un gremio (Trujillo, 2019), o del supuesto efecto positivo que tendrán para la autodenominada cuarta transformación (Arkonada, 2019). El texto más completo y detallado al respecto es el de López *et al.* (2020), quienes hacen un análisis muy instructivo de las reformas constitucionales de AMLO. El título del artículo es “Todo por la razón y el derecho (hasta que estorben): la tensión entre Constitución, reformas y gobierno”, éste resume bien su argumento, el cual discuto en las conclusiones de este artículo.

En contraste con las reformas del sexenio inmediatamente anterior, cuando se requirió una amplia coalición para concertarlas en el pacto por

⁹ Un dictaminador anónimo señaló acertadamente que, para la 4T, la Constitución implica una atadura, pero al mismo tiempo la utiliza, la desdaña; sin embargo, la necesita, quiere ponerla al servicio de su proyecto, pero desde el discurso la debilita. Ahondar en estas cuestiones nos permitiría entender si la 4T pretende poner en crisis a la Constitución o, en cambio, instaurar una nueva mirada constitucional. Este artículo se inclina por lo segundo, habida cuenta, por ejemplo, de que las reformas constitucionales de la 4T tienen, según sostengo, un carácter esencialmente simbólico, y de que en nuestra historia política es una práctica común el reformar extensamente la Constitución cada sexenio.

¹⁰ En este artículo considero como reformas distintas la reforma de revocación de mandato y la de consulta popular. Sin esta distinción, Morena ha llevado a cabo 13 reformas constitucionales.

México, en el gobierno de AMLO las reformas constitucionales no han requerido de mucha negociación. Son fundamentalmente producto de la voluntad y del deseo del presidente.

AMLO está tan orgulloso de sus reformas que argumenta que ya son, para fines prácticos, una nueva Constitución. Durante el evento por el 103 Aniversario de la Promulgación de la Constitución de 1917, el 5 de febrero de 2020, afirmó:

Con esta Constitución, con su espíritu ahora estamos emprendiendo la Cuarta Transformación de la vida pública del país y se están actualizando las reformas que han hecho los legisladores a propuestas del Ejecutivo o iniciativas de diputados y de senadores. Pueden... ser consideradas dichas reformas como una nueva Constitución. Es una nueva Constitución dentro de la Constitución del 17 (discurso disponible en: <https://presidente.gob.mx/05-02-20-version-estenografica-103-aniversario-de-la-promulgacion-de-la-constitucion-de-1917-desde-queretaro/>, fecha de consulta: 13 de abril de 2021).

El 5 de febrero de 2020, AMLO dijo que su nueva Constitución ya estaba casi lista, que faltaba muy poco. En sus palabras:

...que los programas de bienestar, en especial del derecho de fondo a la salud, a la atención de adultos mayores, la atención para niñas y niños con discapacidad, de los estudiantes de familias de escasos recursos... estos derechos se deben subir a rango constitucional, esa es la reforma pendiente... Y estoy seguro que en este periodo de sesiones se va a discutir, y en su caso a aprobarse, y eso va a significar el establecimiento de un auténtico Estado de bienestar (Almanza, 2020).

Este artículo analiza estas reformas. Contra las promesas citadas al inicio de este texto, de las 11 reformas estructurales de la administración anterior,¹¹ sólo se ha anulado la educativa. El resto permanecen sin cambios, y aunque en materia energética las políticas públicas al respecto han sufrido cambios importantes, incluida una reforma a la Ley de la Industria Eléctrica, no se ha modificado la Constitución al respecto.

¹¹ Reformas en materia laboral, de competencia económica, de telecomunicaciones, financiera, hacendaria, electoral, educativa, de seguridad social, energética, de transparencia y penal.

El contraste con las reformas de Peña Nieto es evidente. Como parte de la negociación del pacto por México, las reformas restringieron al Ejecutivo al crear ciertos órganos autónomos que, en términos políticos, eran la garantía de que no se estaba fortaleciendo al presidente, sino al Estado mexicano. Con respecto a las reformas económicas, en un artículo previo señalé que, después de la modificación del artículo 28 constitucional por parte de Carlos Salinas de Gortari en 1993, con el propósito de dar autonomía al Banco de México, “[h]asta la administración del presidente Peña Nieto no se volvería a dotar de autonomía constitucional a un órgano encargado de implementar una política pública” (Elizondo, 2014: 39).

De las reformas propuestas por AMLO, sólo dos no se aprobaron según los objetivos específicos trazados por el Ejecutivo: la relativa a la consulta popular y la relativa a la revocación de mandato. AMLO pretendía ser él quien convocara la revocación de mandato, y que tal consulta fuera el mismo día que el de las elecciones intermedias que se celebrarán el 6 de junio de 2021. Cuando ello no se pudo, demandó que fuera antes de la elección intermedia. Eso tampoco lo consiguió. AMLO sólo obtuvo su reforma concediendo que no fuera convocada por el Ejecutivo y que fuera hasta el primer trimestre de 2022. En todas las otras reformas ha logrado imponer su voluntad, con algunos cambios menores en algunos casos, como veremos a continuación.

En aras de la exposición, las reformas estarán agrupadas bajo las siguientes categorías: 1) combate a la inseguridad y al crimen organizado; 2) cambios en las relaciones de poder; 3) provisión de bienes y servicios públicos; 4) reconocimiento de nuevos derechos, y 5) cambios en el régimen político.

A lo largo de este trabajo sostendré dos tesis. La primera es que las reformas agrupadas en los grupos 2) y 5) tienen la pretensión de centralizar el poder en la figura de López Obrador, con el propósito ulterior de llevar a cabo la “transformación de la vida pública nacional”. Son reformas pensadas para un presidente con la legitimidad de AMLO y para quien, como es su caso, controla el Poder Legislativo. Estas reformas seguramente tendrían un impacto distinto con un presidente sin mayoría en el Congreso, dado que en algunos casos éste tendría más instrumentos contra el jefe del Ejecutivo.

La segunda es que las reformas agrupadas bajo la tercera categoría, y en especial la pretensión de llevar a la Constitución ciertos derechos so-

ciales, obedece a la muy particular tradición mexicana constitucionalista, sobre todo en la era priista cuando el presidente tenía todo el poder, de plasmar en la Constitución su proyecto de país. AMLO abreva de esa tradición. Quiere dejar su sello. Que esos derechos sociales estipulados en el texto constitucional queden asociados con él.

II. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE AMLO

En aras de la exposición, agruparemos las reformas constitucionales de AMLO, como ya dijimos, según los siguientes criterios.

Primero están las que centralizan el poder con la justificación de combatir al crimen organizado, pero que en la práctica le dan al Ejecutivo un gran poder contra los presuntos criminales, estén organizados o no.¹² Éstas son las siguientes.

1. *Extinción de dominio*

Artículos constitucionales modificados: 22 y 73

Puntos clave: se definió en la nueva ley como “la pérdida de los derechos que tenga una persona en relación con los bienes a que se refiere la presente ley, declarada por sentencia de la autoridad judicial, sin contraprestación, ni compensación alguna para su propietario”. La extinción la solicita el Ministerio Público (MP). El proceso lo lleva a cabo un juez por la vía civil.

Su objetivo es fortalecer el combate al crimen organizado y a la corrupción. Una vez al año, la Fiscalía General de la República (FGR) y las fiscalías estatales entregarán un informe a los congresos sobre el uso que le dieron a este recurso. Su aplicación es nacional (antes no era así: había algunas leyes locales con procesos distintos) y abarca once delitos: corrupción, robo de hidrocarburos, delincuencia organizada, secuestro, delitos contra la salud, trata de personas, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, robo de vehículos, lavado de dinero y extorsión.

¹² Como se verá, la concepción de “crimen organizado” que tiene el gobierno de López Obrador es sumamente amplia, tanto que resulta ser sumamente vaga.

Se puede aplicar sobre inmuebles, terrenos, ejidos y otros objetos que estén relacionados con estos once delitos. También se puede aplicar sobre recursos económicos, estén en efectivo o en cuentas bancarias. En la primera fase del proceso (preparatoria), el MP reunirá sus elementos de prueba y notificará al acusado (a través de un edicto en el *Diario Oficial de la Federación [DOF]*, en el periódico de mayor circulación de su localidad, o a través de Internet, en la página de la fiscalía que corresponda). Después, en la fase judicial, se presenta la solicitud de extinción de dominio a un juez. El proceso será oral y público. Para que los bienes no se vean afectados, el MP podrá asegurar propiedades o cuentas bancarias de manera preventiva, incluso sin la petición formal del inicio del juicio. El MP tiene cuatro meses para iniciar el juicio, de lo contrario, se retira el decomiso preventivo. Los bienes confiscados podrán ser utilizados “para el servicio público o como auxilio en la aplicación de políticas públicas”. También podrán venderse, subastarse o donarse.

Para los propósitos de este artículo, el principal problema de esta reforma es, como señalan Sergio López *et al.* (2020: 87), que, si bien “puede ser un buen instrumento para combatir al crimen organizado... ¿cómo operar esta figura de manera eficaz cuando hay una contradicción patente entre la manera como se entiende en el texto constitucional y en la ley que la regula?”. En la práctica se verá si esta tensión se puede resolver sin violar los principios generales de la Constitución.

Esta reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados con 474 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones; y en la Cámara de Senadores con 99 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones. Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de marzo de 2019.

2. *Prisión preventiva oficiosa*

Artículo constitucional modificado: el 19

Puntos clave: el MP ya no tiene que pedir prisión preventiva justificada, basta con que solicite prisión preventiva automática para los siguientes delitos: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos violentos cometidos con armas, uso de programas sociales con fines electorales, enriquecimiento ilícito, ejercicio abusivo de funciones, delitos en materia de hidrocarburos, abuso y violencia sexual

contra menores, feminicidio, robo a casa habitación, robo a transporte de carga, desaparición forzada, delitos contra la Ley de Armas de Fuego.

Todos estos delitos pasan a estar contemplados en la Constitución, ya no en los códigos de procedimientos penales. A los cinco años de entrada en vigor de esta reforma se evaluará su pertinencia y su eficacia. Los criterios para decidir tal pertinencia y eficacia son: 1) desempeño eficaz de las unidades estatales de supervisión a medidas cautelares; 2) eficacia de las medidas cautelares aplicadas; 3) creación y desempeño de instancias de atención integral a víctimas; 4) implementación de sistemas de información criminal y de judicialización, y 5) avances en la capacitación de los poderes judiciales, fiscales, policías y peritos.

La propuesta original de AMLO sólo contemplaba la adición de tres delitos: robo de combustible, delitos electorales y enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos. Fue la propia oposición la que demandó la inclusión de otros crímenes, con lo cual le dieron más instrumentos de poder al Ejecutivo. Muy extraña su falta de visión respecto a las implicaciones de hacerlo, pero en México es popular la mano dura con los delincuentes. Para el presidente, lo importante es que con esto se termina con la corrupción y el fraude electoral. En sus palabras (Oficina de la Presidencia, 2020):

Que podamos los mexicanos erradicar la corrupción, desterrar para siempre la corrupción y fortalecer nuestros valores culturales, morales, espirituales, que se llegue a estigmatizar al corrupto, que no se le aplauda, que no se le celebren sus actos de corrupción, que se avergüence el que piense que va a llegar a un cargo público para hacerse grande con la riqueza mal habida.

Esta reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados con 377 votos a favor, 96 en contra y 5 abstenciones; y en la Cámara de Senadores con 91 votos a favor, 18 en contra, y 0 abstenciones. Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de abril de 2019.

A través de un cambio legal de dudosa constitucionalidad, el gobierno argumentó que el fraude fiscal es cuestión de seguridad nacional y de ahí su castigo con prisión preventiva oficiosa. Hay varios amparos al respecto, pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) no se ha pronunciado sobre ellos.

3. Guardia Nacional

Artículos constitucionales modificados: 10, 16, 21, 31, 35, 36, 73, 76, 78 y 89

Puntos clave: la Guardia Nacional estará integrada por elementos de las policías Militar, Naval y Federal. Tiene el carácter de policía nacional y de órgano descentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Consta de un secretario, comandantes, coordinadores territoriales, coordinadores estatales y coordinadores de unidad. Entre sus facultades están: 1) salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio. Garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social; 2) prevenir la comisión de delitos en todo el país, así como realizar investigaciones para cumplir con este objetivo; 3) efectuar tareas de verificación para la prevención de infracciones administrativas; 4) recibir denuncias, comprobar su veracidad y hacerlas del conocimiento del Ministerio Público; 5) realizar operaciones de inteligencia, encubiertas y de usuario simulado en Internet; 6) intervenir las telecomunicaciones personales bajo autorización de un juez; 7) realizar, bajo la conducción del MP, la investigación de delitos cometidos; 8) dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y efectuar detenciones bajo lo establecido por el artículo 16 de la Constitución; 9) proporcionar atención a víctimas y testigos de algún delito; 10) colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección, y en operativos conjuntos; 11) vigilar vías de comunicación terrestre e imponer infracciones; 12) vigilar aduanas, puertos, aeropuertos y garitas; 13) vigilar prisiones y centros de detención a solicitud de la autoridad competente; 14) colaborar con el Instituto Nacional de Migración (INM) en la inspección de documentos migratorios y en el resguardo de sus instalaciones.

Entre lo originalmente propuesto y lo aprobado con el visto bueno de la oposición, hay un cambio fundamental. Originalmente, se propuso que la Guardia Nacional tuviera un mando único militar; al final, se aprobó que el mando caería en la Secretaría de Seguridad Pública. Digo que “caería” porque lo que se ha creado es un régimen transitorio en el que se establece que, durante sus primeros cinco años de operación, la Guardia Nacional está adscrita a la Secretaría de la Defensa Nacional. En entrevista, así lo expuso Mario Delgado, coordinador de los diputados de Morena (Ángel, 2018):

En el diseño constitucional, el mando de la Guardia Nacional va a quedar bajo la Secretaría de Seguridad Pública; y todo el régimen interno, de asensos, de disciplina y organización será a cargo de la Defensa Nacional. De tal manera que vamos a tener una institución híbrida, que va a tener disciplina y organización militar, pero una actuación 100 por ciento en el ámbito civil y bajo el mando de la Secretaría de Seguridad Pública.

Esta reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados con 362 votos a favor, 119 en contra y 4 abstenciones; y en la Cámara de Senadores con 127 votos a favor, 0 en contra, y 0 abstenciones. Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 2019.

El gobierno ha incumplido con el supuesto constitucional de que el control de la Guardia Nacional sería civil. El informe “Militarización en la 4T (2018-2020)”, publicado por el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (López Portillo *et al.*, 2020), da cuenta de dos marcadas características del gobierno de López Obrador con respecto a la militarización: primero, que, en la práctica, su gobierno ha continuado e incluso profundizado “la dinámica expansiva de transferencia de la responsabilidad de la seguridad pública a las fuerzas armadas”; segundo, que ha impulsado “nuevas vías de influencia militar en funciones públicas que van más allá de la seguridad, desbordando más y más los parámetros del rol militar fijados en el marco constitucional y convencional” (López Portillo, 2020). El informe detalla cómo es que el acuerdo presidencial del 11 de mayo de 2020, que autorizaba al Ejecutivo el hacer uso de las fuerzas armadas permanentes para realizar tareas relativas a la seguridad pública, carece de los mecanismos que, según la propia Constitución (y según denunció en su momento la Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH]), deben estipular tales tareas militares: ser extraordinarias y complementarias, estar subordinadas al poder civil, y estar fiscalizadas.

El informe “Militarización en la 4T (2018-2020)” cuestiona la estrategia de militarización de la vida pública llevada a cabo por la 4T en tres frentes: 1) *empíricamente*, la militarización de la vida civil no ha dado, en el mejor de los casos, los resultados esperados, y, en el peor, ha dado resultados sumamente adversos a los inicialmente esperados (sobre esto hay abundante evidencia en América Latina); 2) *normativamente*, la intervención militar en la seguridad pública entra en conflicto directo con ciertos derechos humanos consagrados en la Constitución; 3) *políticamente*, dicha

intervención creciente subvierte la lógica de la relación entre el poder civil y el poder militar.

El segundo grupo de reformas se refiere a: 1) cambios en la relación de poder entre las cámaras, y entre las cámaras y el Ejecutivo; 2) manejo y control presupuestal; 3) salario de los funcionarios públicos.

4. Prohibición de partida secreta en el Presupuesto

Artículo constitucional modificado: el 74

Puntos clave: se pretende evitar que haya “previsiones de gasto con carácter secreto”. De nuevo, la reforma sigue la lógica de fortalecer

...las atribuciones constitucionales exclusivas de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria, lo que se enmarca en el principio de control y fiscalización de los recursos de la Federación, y refrenda de decidir el objeto y cuantía del gasto público al eliminar recursos discrecionales a través de las partidas secretas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Esta reforma fue aprobada por unanimidad el 25 de abril de 2019 en la Cámara de Diputados, con 437 votos a favor.¹³

5. Prohibición de condonación de impuestos

Artículo constitucional modificado: el 28

Puntos clave: solamente habrá condonación de impuestos cuando los sectores productivos se vean perjudicados por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias. Solamente en casos extraordinarios, la federación, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, establecerán las exenciones y los estímulos fiscales que consideren necesarios para fomentar el desarrollo económico. Esto siempre teniendo en cuenta la rectoría del Estado en la actividad económica según los principios de igualdad, generalidad, temporalidad, máxima publicidad y no afectación de las finanzas públicas.

¹³ No fue posible encontrar cómo fue aprobada en el Senado.

Esta reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados con 421 votos a favor, 0 en contra y 25 abstenciones; y en la Cámara de Senadores con 76 votos a favor, 0 en contra y 18 abstenciones. Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de marzo de 2020.

Parecía mandada a hacer para darles respiro a los causantes como respuesta a los altos costos de la pandemia en muchos sectores de la economía. No se ha utilizado para ese fin.

6. Ampliación de los periodos ordinarios del Congreso

Artículo constitucional modificado: el 66

Puntos clave: se amplía el segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, quitándoles a senadores y diputados 31 días de receso legislativo. El segundo periodo comienza el 10. de febrero (como antes), pero ahora termina el 31 de mayo, y no el 30 de abril, como antes. Esto fortalece a quien tenga la mayoría en el Congreso, dado que para los periodos extraordinarios se requieren las dos terceras partes de los votos de la Comisión Permanente, y se tiene que definir la agenda para la que es convocado.

Esta reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados el 2 de octubre de 2019, con 364 votos a favor y 3 abstenciones.¹⁴

7. Remuneración de servidores públicos

Artículos constitucionales modificados: 116 y 127

Puntos clave: ningún funcionario federal, estatal o municipal tendrá una remuneración mayor a la que recibe el presidente (108 mil pesos mensuales). En sus proyectos presupuestales, los poderes deberán incluir tabuladores desglosados de las remuneraciones de los funcionarios.

Esta reforma constitucional fue aprobada en la Cámara de Diputados el 10 de octubre de 2019, con 318 votos a favor, 12 en contra y 99 abstenciones.¹⁵

¹⁴ No fue posible encontrar cómo fue aprobada en el Senado.

¹⁵ No fue posible encontrar cómo fue aprobada en el Senado.

El siguiente grupo de reformas tiene que ver con una visión distinta de la provisión de bienes públicos. En salud, su provisión se centraliza en la federación. En educación, se le regresa poder a los sindicatos. Esta última es la única reforma que revierte una de las reformas estructurales de Peña Nieto.

8. Derecho a la salud preventiva

Artículos constitucionales modificados: 4o. y 23

Puntos clave: Desaparece el Seguro Popular y se crea el Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (INSABI). Éste brindará servicios de salud y medicamentos a cualquier persona que esté en territorio nacional, independientemente de su nacionalidad. El INSABI quitará la rectoría de los servicios de salud a los estados, aunque los estados podrán continuar administrando sus sistemas de salud si no firman un convenio con la federación. Para aquellos estados con fuertes gastos en salud se crearán un Compendio Nacional de Insumos para la Salud y un Fondo de Salud. Dicha centralización pretende evitar los que, según Morena, eran los vicios del Seguro Popular: la subrogación y el copago.

Los estados que en su momento no se adhirieron al INSABI, ni contaban con IMSS-Bienestar (Aguascalientes, Baja California Sur, Guanajuato, Jalisco y Nuevo León), tendrán que garantizar ellos mismos la atención médica y los medicamentos gratuitos, según informó el subsecretario de Salud, Hugo López-Gatell, el 4 de febrero de 2020. Otros cuatro estados —Chihuahua, Coahuila, Michoacán y Tamaulipas— tampoco se adhirieron al INSABI, pero en ellos sí opera el programa IMSS-Bienestar, de modo que, según los lineamientos de la reformas, estos estados sí seguirían recibiendo recursos de la Federación (al igual que las otras 23 entidades federativas que, independientemente de si en ellas opera o no el programa IMSS-Bienestar, decidieron adherirse al INSABI).

Esta reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados con 385 votos a favor, 49 en contra y 18 abstenciones; y en la Cámara de Senadores con 91 votos a favor, 1 en contra, y 1 abstención. Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de mayo de 2019.

9. *Reforma educativa*

Se incluye en esta sección, aunque el eje de esta reforma es eliminar los objetivos de la reforma educativa de Peña Nieto: hacer competitivo y abierto a cualquier profesionista el ingreso de los maestros a las aulas, así como quitar del control sindical todo lo relativo a la promoción y permanencia de los maestros en las mismas.

Artículos constitucionales modificados: 30., 31 y 73

Puntos clave: 1) Sustitución del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) por el Centro Nacional para la Revalorización del Magisterio y la Mejora Continua de la Educación, que tendrá funciones más amplias que las que tenía el INEE, como expedir lineamientos para evaluar al sistema educativo y a las autoridades educativas, aunque no será autónomo de la Secretaría de Educación Pública; 2) el nuevo Centro pretende sustituir supuestas evaluaciones punitivas por evaluaciones no punitivas (al hacer participar a todos los actores educativos en las evaluaciones), las cuales, por tanto, no tendrán consecuencias para quienes las repreuben; 3) se incluye la gratuidad de la educación hasta el nivel superior; 4) se agregan en la Constitución los principios de “interés supremo” de la educación, “integralidad”, “equidad” y “excelencia”; 5) la reforma dice que se pondrá atención prioritaria en las escuelas normales y en las instituciones de educación superior dedicadas a formar docentes; 6) se incluyen materias obligatorias relacionadas con el civismo, los valores, la cultura, el arte, la música, el deporte y el respeto al medio ambiente; 7) los contenidos educativos estarán diferenciados por región; 8) se crea el sistema de becas “Benito Juárez” para evitar la deserción escolar, y 9) los sindicatos tendrán libertad y autonomía al momento de elegir a sus dirigentes.

Esta reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados con 381 votos a favor, 77 en contra y 2 abstenciones; y en la Cámara de Senadores con 97 votos a favor, 20 en contra y 3 abstenciones. Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 2019.

10. Reforma en materia de movilidad y seguridad vial

[Esta reforma] eleva a rango constitucional el derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad, [y] faculta al Congreso para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en materia de asentamientos humanos (Senado de la República, 2020).

Esta reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados con 351 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones; en la Cámara de Senadores, con 88 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones. Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de diciembre de 2020.

El siguiente conjunto versa sobre el reconocimiento igualitario de los derechos civiles de las mujeres y sobre el reconocimiento de los derechos político-sociales de una minoría: los afromexicanos.

11. Paridad de género

Artículos constitucionales modificados: 2o., 4o., 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115

Puntos clave: se obliga al Poder Judicial, a los cabildos municipales, a los órganos autónomos y a los gabinetes de los gobiernos federal y estatales, a establecer la paridad de género. Refuerza una tendencia mundial de buscar la paridad en el sector público.

Esta reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados con 445 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones; y en la Cámara de Senadores con 120 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones. Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2019.

12. Reconocimiento de los pueblos afromexicanos

Artículo constitucional modificado: el 2o.

Puntos clave: se reconoce constitucionalmente a los pueblos afrodescendentes de México. “Esta Constitución reconoce a los pueblos y comu-

nidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos... a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social”.

Esto significa, según Avendaño (2019), que: 1) el reconocimiento de tales pueblos implica su “visibilización normativa” como sujetos colectivos; 2) nominalmente, los pueblos y las comunidades afrodescendientes pueden adoptar como propia cualquier otra denominación; 3) se reconoce que tales comunidades forman parte de la nación, lo que contribuye, según Avendaño Villafuente, “a marcar una ruta para identificar las acciones que se requieren para que el Estado mexicano afronte su deuda histórica con ellos”; 4) al igual que sucede con las comunidades indígenas, las comunidades afromexicanas podrán invocar cualesquiera derechos (civiles, políticos, sociales, etcétera) cuando así lo crean conveniente; 5) se obliga al Estado mexicano a garantizar la libre determinación, la autonomía, el desarrollo y la inclusión social de las comunidades afrodescendientes.

Esta reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados con 374 votos a favor, 0 en contra y 1 abstención; y en la Cámara de Senadores con 95 votos a favor, 25 en contra y 2 abstenciones. Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2019.

13. Reforma en materia de nacionalidad

Puntos clave: tendrán nacionalidad mexicana quienes hayan nacido en el extranjero y sean hijos de madre o de padre mexicano, incluso si, a su vez, también nacieron en el extranjero y adquirieron posteriormente la nacionalidad mexicana. Se elimina la otrora “limitación generacional para la adquisición de la nacionalidad” entre hijos de personas mexicanas nacidas en México o naturalizadas y entre hijos de personas mexicanas no nacidas en México.

Esta reforma, aún no publicada en el *DOF* al momento de escribir estas líneas, fue aprobada en la Cámara de Diputados con 396 votos a favor, 0 en contra y una abstención; en la Cámara de Senadores, con 92 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones.

14. Reforma en materia de juventud

Artículos constitucionales modificados: 4o. y 73

Puntos clave: se obliga al Estado a promover el desarrollo integral de los jóvenes “a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario que propicien su inclusión en el ámbito político, social, económico y cultural del país”, y se faculta al Congreso de la Unión para que expida una ley general “en materia de formación y desarrollo integral de la juventud” (Cámara de Diputados, 2020a).

Esta reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados con 386 votos a favor, 0 en contra y 3 abstenciones; y en la Cámara de Senadores con 113 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones. Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 2020.

El último conjunto de reformas tiene que ver con ciertos cambios en el régimen político. Contra lo que se observa en reformas similares en otros países con gobernantes disruptivos, donde el eje de las reformas es la permanencia del Ejecutivo en el poder, el debilitamiento de los otros poderes y la sobrerepresentación en el Legislativo del grupo en el poder, en este caso, hasta el momento de escribir este texto, son sólo tres los cambios en el régimen político.¹⁶ El primero se refiere al acotamiento del fuero presidencial, que es, en la práctica, un potencial debilitamiento del Poder Ejecutivo. El segundo es el fallido intento de convertir la elección intermedia en un referéndum del presidente en turno, aunque sí se incorporan cambios importantes en materia de democracia directa (como la instauración de la revocación de mandato). Y el tercero es la reforma al Poder Judicial, que centraliza mucho poder en el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁶ A diferencia, por ejemplo, de lo que en su momento planteó Hugo Chávez, a saber: 1) la reelección presidencial indefinida; 2) el reordenamiento de la división político-territorial de Venezuela; 3) la supresión de la autonomía del Banco Central; 4) la creación de nuevas formas de propiedad (cooperativas); 5) la distribución entre el campesinado de las tierras no productivas, y 6) la imposibilidad de privatizar los recursos naturales de Venezuela.

15. Acotamiento del fuero presidencial

Artículos constitucionales modificados: 108 y 111

Puntos clave: se amplía el número de delitos por los que puede juzgarse a un presidente en funciones: 1) ilícito del servicio público; 2) abuso de autoridad; 3) coalición con servidores públicos para cometer un delito; 4) uso ilícito de atribuciones y facultades; 5) pago indebido o remuneración de servidores públicos; 6) intimidación; 7) ejercicio indebido de funciones; 8) tráfico de influencias; 9) cohecho; 10) cohecho a servidores públicos extranjeros; 11) peculado, y 12) enriquecimiento ilícito.

La reforma que elimina el fuero constitucional al presidente fue aprobada en el Senado el 26 de noviembre de 2020 con 89 votos a favor y 23 en contra. Se modificó el artículo 108 de la Constitución a fin de que, ahora, el presidente pueda ser “imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y todos aquellos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano común” *durante su tiempo en el cargo* (Grupo Parlamentario de Morena en el Senado, 2020).

Se modificó el artículo 111 de la Constitución a fin de que, ahora, sólo bastará con acusar al presidente ante la Cámara de Senadores para que ésta, “con base en la legislación penal aplicable”, proceda penalmente en contra del Ejecutivo. Se requiere mayoría de dos tercios para proceder contra el presidente. Morena tiene amplia mayoría como para evitar que este instrumento sea usado en contra de AMLO.

16. Revocación de mandato

Artículos constitucionales modificados: 35, 36, 41, 81, 84, 99, 116 y 122

Puntos clave: ni el Ejecutivo ni el Congreso podrán solicitar la revocación de mandato. Solamente pueden solicitarla los ciudadanos a través del Instituto Nacional Electoral (INE). Debe tener el respaldo del 3% de los electores en al menos 17 entidades federativas, y solamente se podrá solicitar una vez por cada administración (sexenio).

Sus resultados pueden ser impugnados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Para que la revocación tenga

validez, en ella deberá participar al menos el 40 por ciento de los electores inscritos en la lista nominal.

17. *Consulta popular*

En cuanto a la consulta popular, ésta se convocará por el Congreso federal a petición del presidente, por el equivalente al 33% de los integrantes de cualquiera de ambas cámaras del Congreso federal, o por el equivalente a cuando menos el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Una vez hecha la petición de consulta (cuyos temas son los actos de carácter legislativo del Congreso federal y los actos de carácter administrativo del Ejecutivo federal), ésta deberá ser aprobada por la mayoría simple de cada una de las cámaras del Congreso federal. Será la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que, por convocatoria del Congreso federal, decida sobre la constitucionalidad del tema de la consulta, y será el Instituto Nacional Electoral el encargado, si es aprobada, de llevarla a cabo. Si la participación total en la consulta equivale al menos a 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado de la consulta será vinculatorio (Gobierno de México, s/f).

No son objeto de consulta popular: 1) la restricción de derechos humanos; 2) la permanencia y continuidad en el cargo de servidores públicos elegidos popularmente; 3) asuntos electorales; 4) el sistema financiero; 5) ingreso, gasto, y presupuesto públicos; 5) obras de infraestructura en ejecución; 6) seguridad nacional, y 7) organización, funcionamiento y disciplina de las fuerzas armadas.

Estas reformas fueron aprobadas en la Cámara de Diputados con 329 votos a favor, 153 en contra y 2 abstenciones; y en la Cámara de Senadores con 98 votos a favor, 22 en contra y 1 abstención. Fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2019.

Tendremos la primera consulta el 1 de agosto de 2021. En un principio, AMLO descartó que fuera él quien promoviera la consulta popular (como lo contempla el artículo 35 constitucional), y pidió que fueran las Cámaras o la ciudadanía quienes iniciaran ese proceso. El 26 de agosto de 2020, AMLO señaló que votaría en contra del enjuiciamiento, en dado caso de que se llevara a cabo una consulta al respecto. Pero al ver que no se juntaban las firmas, y por la premura del tiempo, optó por presentar él la petición de consulta.

La SCJN recibió dicha solicitud al día siguiente, el 16 de septiembre. El 1o. de octubre de 2020, por mayoría de ocho votos, la Corte avaló la constitucionalidad de la consulta popular al respecto, aunque ahora bajo la pregunta:

¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos encaminadas a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?

La pregunta enviada originalmente por AMLO era:

¿Está de acuerdo o no con que las autoridades competentes, con apego a las leyes y procedimientos aplicables, investiguen, y en su caso sancionen, la presunta comisión de delitos por parte de los ex presidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto antes, durante y después de sus respectivas gestiones?

18. *Reforma al Poder Judicial*

Esta reforma modifica los artículos 94, 97, 99, 100, 105 y 107 de la Constitución en el sentido de que (Cámara de Diputados, 2020b):

- a) La SCJN adopta: el sistema de precedentes judiciales; la depuración de controversias constitucionales; la ampliación de su facultad para promover controversias constitucionales por parte de órganos constitucionales autónomos locales; la restricción de la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, y la eliminación de la posibilidad de impugnar los acuerdos presidenciales cuando determine desechar un recurso de este tipo;
- b) Se sustituyen los tribunales unitarios de circuito por tribunales colegiados de apelación; se sustituyen los plenos de circuito por plenos regionales; la SCJN, el Consejo de la Judicatura Federal y el TEPJF adquieren facultad autoreguladora;

- c) Se le quita a la SCJN la facultad de revocar los acuerdos del Consejo de la Judicatura; se le da al Consejo de la Judicatura la facultad de designar órganos jurisdiccionales especiales que decidirán sobre violaciones graves a derechos humanos; se eleva a rango constitucional al Instituto Federal de Defensoría Pública, que depende del Consejo de la Judicatura;
- d) El cumplimiento de la sentencia de amparo pasará a estar a cargo del órgano que lo concedió; se modifican los mecanismos de inmovilidad judicial; se amplía la aplicación de la carrera judicial y se adopta la paridad de género como principio rector de la misma y, por último, el Instituto de la Judicatura Federal pasa a nombrarse Escuela Federal de Formación Jurídica.

Esta reforma, aún no publicada en el *DOF* al momento de escribir estas líneas, fue aprobada en la Cámara de Diputados con 319 votos a favor, 88 en contra y 0 abstenciones; en la Cámara de Senadores con 84 votos a favor, 13 en contra y 3 abstenciones.

Es una reforma propuesta por el presidente de la Corte y cuyo objetivo central es darle todo el poder a él. En palabras de Martínez (2020):

El ministro presidente [Arturo Zaldívar] intenta reducir la interpretación de la Constitución a una sola voz: la suya. La gravedad de este intento es cancelar el libre desarrollo del debate dentro del poder judicial y anular (acusando de corruptos a los disidentes) el pluralismo de enfoques legales, que precisamente vive en la capacidad intelectual de encontrar nuevas formas de convivencia armónica y en paz.

Martínez (2020) señala cuatro herramientas con las que Zaldívar conseguiría “reducir la interpretación de la Constitución a una sola voz: la suya”. La primera, mediante la no impugnabilidad de las designaciones de nuevos jueces; la segunda, mediante la imposición de un dique a la admisión de recursos de revisión en amparos directos; la tercera, mediante la creación de plenos regionales sin ninguna certeza constitucional, lo que, prosigue Martínez (2020), llevaría a que “los acuerdos generales que los organicen serán la voz suprema interna de la justicia de la unión”, y la cuarta, mediante el cambio de criterio sobre la idoneidad al momento de dirimir las reglas de turno y la competencia para la designación de jueces, que ahora será en función del “interés social y el orden público”.

III. CONCLUSIONES

El presidente ha celebrado que, para efectos prácticos, ya tenemos una nueva Constitución sobre la cual se sentarán las bases de su transformación. En su primera legislatura, con todo el poder, sin embargo, no llevó a cabo un cambio de fondo en la naturaleza de nuestro régimen político y no tocó las reglas electorales; sólo se han incorporado la revocación de mandato y la consulta popular. Esto constituye una gran diferencia respecto de gobiernos como el de Chávez, que destruyen el régimen electoral con el que llegaron.

Los cambios han sido muchos, pero en otros ámbitos. Una buena parte son más simbólicos que reales, como es la tradicional ampliación de derechos, sin tener las capacidades institucionales para hacerlos cumplir. Otros cambian el peso relativo del poder presidencial, como prohibir las condonaciones de impuestos. Otros son simbólicos cuando se tiene el control de ambas cámaras, como los nuevos delitos por los que un presidente puede ser juzgado. Otros son retrocesos claros, como la contrarreforma educativa o la militarización de la seguridad pública.

Pero no estamos ante una nueva Constitución genuinamente transformadora. Se trata más bien de la vieja tradición priista de darle un sello propio a cada presidencia dentro de las reglas del juego del marco constitucional heredado. Hasta ahora, AMLO ha mantenido la esencia de nuestro régimen democrático.

De esta circunstancia surge lo que López *et al.* (2020) identifican, a la vez, como un riesgo al orden democrático y como una suerte de paradoja en la propia dinámica de la cuarta transformación: si, en efecto, ésta supone (o al menos aspira a ser) un cambio de régimen, y si, por otro lado, surgió de una elección democrática y un mandato de cambio, ¿por qué no, a partir de lo primero, “relajar ciertos límites y controles en aras de concretar tal transformación” y, por el otro lado, no es un mandato de cambio “suficiente para subvertir el orden establecido por el mandato popular, encarnado en la figura presidencial” (López *et al.*, 2020: 91)?

A este riesgo, concluyen los autores, sólo puede responder la revitalización democrática. Pero la democracia representativa, no la democracia directa, donde un líder habla en nombre del pueblo.

Los resultados de las elecciones del 6 de junio de 2021 apuntan a un fortalecimiento de la democracia representativa. El partido en el gobierno

no alcanzó ni siquiera una mayoría simple en el Congreso de Diputados federal. Esto dificultará que el gobierno lleve a cabo reformas constitucionales en la segunda mitad del sexenio, como pretendía AMLO en 2018 y como ya señalamos en la introducción. El 17 de mayo de ese año, en una reunión con la Coparmex, AMLO dijo que, de ganar la presidencia, “no queremos iniciar con reformas, con el marco legal actual podríamos iniciar los cambios... Vamos a dejar las reformas para mediados del sexenio”.

Esto no significa que la fiebre reformista haya terminado. Recién pasadas las elecciones del 6 de junio de 2021, el 15 de ese mes AMLO anunció que promovería tres reformas de gran calado. La primera, que espera alcanzar antes de que acabe 2021, consiste en reformar la Constitución a fin de que a la Comisión Federal de Electricidad le corresponda el 54% de la participación en el sector eléctrico y el 46% a los privados. La segunda, que espera alcanzar en 2022, pretende eliminar los 200 diputados plurinominales y los 32 senadores plurinominales que hoy en día son elegidos vía representación proporcional, y reformar al INE a fin de que deje de ser un órgano autónomo y que las elecciones cuesten menos dinero. La tercera, que espera alcanzar en 2023, pretende que la Guardia Nacional, hoy parte de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, forme parte de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Pero ya no tiene la fuerza para imponerlas. Deberá tener el apoyo de alguno de los partidos de oposición. AMLO ha señalado que este podría ser el PRI. Está por verse si lo logran.

La más disruptiva, en términos del sistema político, es la de desaparecer a los diputados y senadores de representación proporcional. No parece probable que tenga el apoyo ni siquiera de los partidos pequeños de su alianza, el PT y el PVEM. Las modificaciones al INE no han sido especificadas.

Falta, por supuesto, un tema central. Si la SCJN validará leyes presuntamente inconstitucionales o no. Esto lo iremos viendo en los siguientes años, aunque es cierto que los resultados electorales del 6 de junio dan cierto margen de maniobra a la propia SCJN en su trato con la autodenominada cuarta transformación.

**IV. APÉNDICE: REFORMAS CONSTITUCIONALES
APROBADAS DURANTE LA 4T¹⁷**

<i>Reforma constitucional (denominación)</i>	<i>Cámara de Diputados (votación)</i>	<i>Cámara de Senadores (votación)</i>	<i>Publicación en el DOF</i>
Que reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la CPEUM en materia de extinción de dominio.	A favor: 474 En contra: 0 Abstenciones: 0	A favor: 99 En contra: 0 Abstenciones: 0	14/03/2019
Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la CPEUM en materia de Guardia Nacional.	A favor: 362 En contra: 119 Abstenciones: 4	A favor: 127 En contra: 0 Abstenciones: 0	26/03/2019
Que reforma el artículo 19 de la CPEUM en materia de prisión preventiva oficiosa.	A favor: 377 En contra: 96 Abstenciones: 5	A favor: 91 En contra: 18 Abstenciones: 0	12/04/2019
Que reforma los artículos 30., 31 y 73 de la CPEUM en materia educativa.	A favor: 381 En contra: 77 Abstenciones: 2	A favor: 97 En contra: 20 Abstenciones: 3	15/05/2019
Con proyecto de decreto que reforma los artículos 20., 40., 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la CPEUM en materia de paridad de género.	A favor: 445 En contra: 0 Abstenciones: 0	A favor: 120 En contra: 0 Abstenciones: 0	06/06/2019
Al proyecto de decreto que adiciona un apartado C al artículo 20. de la CPEUM en materia de personas, pueblos y comunidades afromexicanas.	A favor: 374 En contra: 0 Abstenciones: 1	A favor: 95 En contra: 25 Abstenciones: 2	09/08/2019
Del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM en materia de consulta popular y revocación de mandato.	A favor: 329 En contra: 153 Abstenciones: 2	A favor: 98 En contra: 22 Abstenciones: 1	20/12/2019
Con proyecto de decreto por el que reforma el primer párrafo del artículo 28 de la CPEUM en materia de prohibición en la condonación de impuestos.	A favor: 421 En contra: 0 Abstenciones: 25	A favor: 76 En contra: 0 Abstenciones: 18	06/03/2020

¹⁷ Información suministrada, vía comunicación personal (correo electrónico), por Sergio Bárcena Juárez, director de Buró Parlamentario, cuyo sitio web es: <https://buro-parlamentario.org/>. Al momento de escribir estas líneas, las últimas dos reformas aún no habían sido publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*.

<i>Reforma constitucional (denominación)</i>	<i>Cámara de Diputados (votación)</i>	<i>Cámara de Senadores (votación)</i>	<i>Publicación en el DOF</i>
Del proyecto de decreto que reforma el artículo 4o. de la CPEUM en materia de bienestar.	A favor: 385 En contra: 49 Abstenciones: 18	A favor: 91 En contra: 1 Abstenciones: 1	08/05/2020
Con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la CPEUM en materia de movilidad y seguridad vial.	A favor: 351 En contra: 0 Abstenciones: 0	A favor: 88 En contra: 0 Abstenciones: 0	18/12/2020
Con proyecto de decreto que reforma los artículos 4o. y 73 de la CPEUM en materia de juventud.	A favor: 386 En contra: 0 Abstenciones: 3	A favor: 113 En contra: 0 Abstenciones: 0	24/12/2020
Con proyecto de decreto por el que reforma y adiciona diversas disposiciones de la CPEUM relativos al Poder Judicial de la Federación.	A favor: 319 En contra: 88 Abstenciones: 0	A favor: 84 En contra: 13 Abstenciones: 3	
Con proyecto de decreto por el que reforma el artículo 30 de la CPEUM en materia de nacionalidad.	A favor: 396 En contra: 0 Abstenciones: 1	A favor: 92 En contra: 0 Abstenciones: 0	

V. BIBLIOGRAFÍA

ALMANZA, Lucero (2020). “Programas de bienestar deben subir a rango constitucional, insiste López Obrador”. *El Financiero*. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/programas-de-bienestar-deben-subir-a-rango-constitucional-insiste-lopez-obrador/> (fecha de consulta: 13 de abril de 2021).

ALTERIO, Ana Micaela (2016). “El constitucionalismo popular y el populismo constitucional como categorías constitucionales”. En GARGARELLA, Roberto y NIEMBRO ORTEGA, Roberto (coords.). *Constitucionalismo progresista: retos y perspectivas. Un homenaje a Mark Tushnet*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

“AMLO: sin base social, ninguna transformación se lleva a cabo” (2020). *La Jornada*. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2020/09/07/politica/002n1pol#:~:text=Madero%3A%20Era%20un%20hombre%20bueno,llevarse%20a%20cabo%20ninguna%20transformaci%C3%B3n%20n%E2%80%9D> (fecha de consulta: 13 de abril de 2021).

- ANGEL, Arturo (2018). “Los cambios clave en la propuesta de Guardia Nacional que fue aprobada en comisiones”. *Animal Político*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/12/morena-propuesta-guardia-nacional-mando-civil-ejercito/> (fecha de consulta: 13 de abril de 2021).
- APS (2018). “AMLO no hará reformas constitucionales en tres primeros años, de ganar la elección”. *El Economista*. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-no-hara-reformas-constitucionales-en-tres-primeros-anos-de-ganar-eleccion-20180517-0093.html> (fecha de consulta: 13 de abril de 2021).
- ARENAS, Nelly (2007). “Poder reconcentrado: el populismo autoritario de Hugo Chávez”. *Politeia*. 30(39).
- ARENAS, Nelly (2010). “La Venezuela de Hugo Chávez: rentismo, populismo y democracia”. *Nueva Sociedad*. 229.
- ARKONADA, Katu (2019). “El México de López Obrador: reformismo, ruptura y construcción de hegemonía”. En CACIABUE, Matías y ARKONADA, Katu (coords.). *Más allá de los monstruos. Entre lo viejo que no termina de morir y lo nuevo que no termina de nacer*. Argentina: UniRío Editora, Universidad Nacional de Río Cuarto.
- AVENDAÑO, Elia (2019). “Implicaciones jurídicas de la inclusión de los pueblos y comunidades afromexicanas en la Constitución federal”. *Cultura y Política*. Disponible en: http://www.nacionmulticultural.unam.mx/portal/cultura_politica/elia_avendano_20190905.html (fecha de consulta: 13 de abril de 2021).
- CÁMARA DE DIPUTADOS, LXIV Legislatura (2020a). Boletín no. 6027.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, LXIV Legislatura (2020b). Nota no. 8152.
- CRESPO, José Antonio (2020). *AMLO en la balanza. De la esperanza a la incertidumbre*, México, Grijalbo.
- ELIZONDO, Carlos (2007). “El derecho a la protección de la salud”. *Salud Pública de México*. 49(2).
- ELIZONDO, Carlos (2014). “¿Una nueva Constitución en 2013? El capítulo económico”. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. 13.
- ESTRADA MICHEL, Rafael y NÚÑEZ TORRES, Michael (2005). “Una asamblea constituyente para México (consideraciones en torno a las relaciones entre ciencia, historia, política y normativa constitucional, con

- especial referencia al caso de la transición mexicana)". En CIENFUEGOS SALGADO, David y LÓPEZ OLVERA, Miguel A. (coords.). *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- GILES NAVARRO, César A. (2018). *Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Instituto Belisario Domínguez. Disponible en: <http://bibliodigitalbd.senado.gob.mx/handle/123456789/4193>.
- GOBIERNO DE MÉXICO. Voz "consulta popular". Sistema de Información Legislativa (s. f.). Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=252> (fecha de consulta: 13 de abril de 2021).
- GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA EN EL SENADO, LXIV Legislatura (2020). "Aprueba Senado reforma que suprime fuero constitucional al presidente de la República". Boletín.
- JIMÉNEZ MONSALVE, Ingrid (2011). "El debilitamiento del principio de representación proporcional en Venezuela o autoritarismo electoral: dos caras de la misma moneda". *Politeia*. 34(46).
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio *et al.* (2020). "Todo por la razón y el derecho (hasta que estorben). La tensión entre Constitución, reformas y gobierno". En BECERRA, Ricardo y WOLDENBERG, José (coords.). *Balance temprano*. México: Granos de Sal.
- LÓPEZ PORTILLO, Ernesto (2020). "Militarización en la 4T, el informe que viene". *Animal Político*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/ruta-critica/militarizacion-en-la-4t-el-informe-que-viene/> (fecha de consulta: 13 de abril de 2021).
- LÓPEZ PORTILLO, Ernesto y STORR, Samuel (2020). "Militarización en la 4T (2018-2020)". Informe del Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana. México. Disponible en: <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/defensa-y-fuerzas-armadas/relaciones-cívico-militares/559-militarizacion-en-la-4t-2018-2020/file> (fecha de consulta: 13 de abril de 2021).
- LÓPEZ, Margarita (2008). "Venezuela: Hugo Chávez y el Bolivarianismo". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. 14(3).
- MARTÍNEZ, Germán (2020). "La reforma judicial: mascara sobre la toga". *Nexos*. Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/>

- reforma-judicial-mascarada-sobre-la-toga/* (fecha de consulta: 13 de abril de 2021).
- MAYORGA, Fernando (2006). “El gobierno de Evo Morales: entre nacionalismo e indigenismo”. *Nueva Sociedad*. 206.
- MUDDE, Cas (2013). “Populism and Constitutionalism: Theory and Practice”. *Jay Heritage Center*. Ryle.
- MURAYAMA, Ciro (2019). “La captura del Congreso por Morena”. *Nexos*. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=43100> (fecha de consulta: 12 de junio de 2021).
- POPPE, Annika E. et al. (2018). “Democracy Promotion in the 21st Century”. En PRIF REPORT. *Democracy Promotion in Times of Uncertainty. Trends and Challenges*. Frankfurt: Peace Research Institute Frankfurt-Leibniz Institut Hessische Stiftung Friedensund Konfliktforschung.
- PRZEWORSKI, Adam (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- RAMÍREZ, S. (2019). “Un año de reformas constitucionales en México”. *Altavoz*. Fecha de consulta: 13 de abril de 2021.
- RINCÓN, Javier (2006). “Las democracias andinas, entre «populismo constitucional» y «constitucionalismo popular»”. *Visages d’Amérique Latine*. 3.
- SENADO DE LA REPÚBLICA (2020). “Declaran aprobada la reforma de movilidad y seguridad vial, con el aval de 23 congresos”. *Boletines*. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/49864-declaran-aprobada-la-reforma-de-movilidad-y-seguridad-vial-con-el-aval-de-23-congresos.html>.
- TRUJILLO HOLGUÍN, Jesús Adolfo (2019). “Las reformas al artículo 3o. constitucional de 2013 y 2019, ¿continuidad o cambio de rumbo educativo?”. En TRUJILLO HOLGUÍN, Jesús Adolfo et al. (coords.). *Desarrollo profesional docente: reflexiones de maestros en servicio en el escenario de la Nueva Escuela Mexicana*. México: Escuela Normal Superior Profr. José E. Medrano R.
- TUSHNET, Mark (2013): “Popular Constitutionalism and Political Organization”. *Roger Williams University Law Review*. 18(1).

