



ITESO, Universidad  
Jesuita de Guadalajara

ALBERTO J. OLVERA  
EDITOR

# LA POLITIZACIÓN **DEL PODER JUDICIAL** Y EL PAPEL DE LA **SUPREMA CORTE** EN LA DEMOCRACIA

**LOS CASOS DE BRASIL, BOLIVIA Y MÉXICO**

**Materiales para la discusión  
de la reforma judicial mexicana**



# LA POLITIZACIÓN **DEL PODER JUDICIAL** Y EL PAPEL DE LA **SUPREMA CORTE** EN LA DEMOCRACIA

LOS CASOS DE BRASIL, BOLIVIA Y MÉXICO

Materiales para la discusión  
de la reforma judicial mexicana



# LA POLITIZACIÓN **DEL PODER JUDICIAL** Y EL PAPEL DE LA **SUPREMA CORTE** EN LA DEMOCRACIA

LOS CASOS DE BRASIL, BOLIVIA Y MÉXICO

Materiales para la discusión  
de la reforma judicial mexicana



ITESO, Universidad  
Jesuita de Guadalajara

**ALBERTO J. OLVERA**  
EDITOR

Diseño original: Danilo Black

Diseño de portada: Ricardo Romo, con base en el diseño de Rogelio Delgado Martínez de la Coordinación de Divulgación y Difusión Académica del ITESO

Diagramación: Beatriz Díaz Corona J.

Foto de portada: © GarryKillian, Freepik

DR © Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)  
Periférico Sur Manuel Gómez Morín 8585, Col. ITESO,  
Tlaquepaque, Jalisco, México, CP 45604

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos

Septiembre de 2024

<https://transformaciones.iteso.mx/>



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

# Índice

INTRODUCCIÓN / <i>Alberto J. Olvera</i>	<b>7</b>
BOLIVIA ANTE EL RIESGO DE UNA CRISIS DE GOBERNABILIDAD: JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA Y CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS DEL ESTADO / <i>Fernando Mayorga</i>	<b>11</b>
EL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL Y EL POPULISMO BOLSONARISTA: LECCIONES PARA MÉXICO / <i>Marjorie Marona</i>	<b>23</b>
LA REFORMA JUDICIAL, EL RÉGIMEN POPULISTA Y LOS RETOS DE LA DEMOCRACIA MEXICANA / <i>Alberto J. Olvera</i>	<b>35</b>
UNA REFORMA JUDICIAL PARA LA DEMOCRACIA / <i>Azul A. Aguiar Aguilar</i>	<b>57</b>
LOS PODERES JUDICIALES Y LA DEMOCRACIA: DESAFÍOS FRENTE AL CONSTITUCIONALISMO POPULISTA DE LA “CUARTA TRANSFORMACIÓN” / <i>Jesús Ibarra Cárdenas</i>	<b>67</b>
LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN MÉXICO: RIESGOS Y DESAFÍOS / <i>Marcos del Rosario Rodríguez</i>	<b>83</b>



## ***Introducción***

ALBERTO J. OLVERA

México vive hoy un momento determinante de su historia. Está terminando un gobierno caracterizado por una práctica populista centralizadora del poder que trata de heredar al futuro gobierno de su propio partido una serie de reformas constitucionales cuya aplicación debilitaría dramáticamente la división de poderes y, por tanto, pondría en vilo la muy precaria democracia constitucional que se ha intentado construir en el largo ciclo de la transición a la democracia.

La columna vertebral del proyecto político del presidente López Obrador es la llamada reforma judicial, que establece la elección popular de ministros de la Suprema Corte de Justicia, magistrados y jueces federales, así como de magistrados y jueces de los poderes judiciales locales. Asimismo, se pretende elegir también a los miembros de un nuevo órgano disciplinario interno del poder judicial dotado de poderes extraordinarios, así como a los magistrados de los tribunales electorales federal y estatales, imponiendo también en el plano local la misma estructura organizativa federal que crea una instancia disciplinaria, independiente y electa.

Esta propuesta de reforma judicial, originalmente contenida en una serie de 20 propuestas planteadas por AMLO el 5 de febrero de 2024 como una especie de agenda programática para el futuro, ha adquirido viabilidad política inmediata dados los resultados de las recientes elecciones presidenciales, al congreso federal y cargos locales del 2 de junio. El inesperado resultado, que ha dado a Morena y partidos aliados una victoria decisiva, les otorga una presencia hegemónica en el congreso y en el territorio. La mayoría que pueden tener en el congreso les otorga la capacidad de impulsar reformas constitucionales, lo cual, en el escenario de obediencia ciega de los parlamentarios a las órdenes del presidente, plantea un grave riesgo de involución democrática. El presidente López Obrador quiere cerrar su sexenio con la imposición de su agenda máxima de destrucción del orden jurídico e institucional creado en la transición a la democracia, y de un proyecto de anulación de facto de la división de poderes y de reconstrucción de un presidencialismo absoluto.

Debe decirse que en los pasados seis años el presidente López Obrador ejerció un poder político concentrado en su persona muy superior al que le otorgaba la ley, recurriendo a mecanismos informales diversos que de facto arrasaron con los otros poderes y niveles de gobierno. Sin embargo, el presidente no había logrado cambiar la constitución de un modo tal que le diera validez legal a lo que en la práctica hizo. Estamos frente a un proyecto de constitucionalización de una democracia carente de estado de derecho, de una democracia no constitucional, sino directamente presidencialista y mayoritaria, que carecerá de controles institucionales y políticos.

En este contexto, el Departamento de Estudios Sociojurídicos y Políticos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, ITESO, se ha planteado intervenir de múltiples maneras en el debate nacional que se lleva a cabo en el verano de 2024 sobre estas

reformas, con sus propias ideas y proyectos. Aparte de la organización de diversos foros y debates públicos, del acompañamiento de iniciativas civiles y de la participación en múltiples campañas de incidencia, el DESOJ ofrece en este libro un conjunto de ensayos que analizan a profundidad las implicaciones políticas, jurídicas, normativas e institucionales de la llamada reforma judicial, la cual puede cambiar por completo el destino de la penosamente construida democracia mexicana.

La rica discusión que está teniendo lugar en los meses de julio, agosto y septiembre de 2024 —y de seguro mucho más adelante— en materia del diseño del estado constitucional mexicano tiene una trascendencia histórica. En el DESOJ del ITESO, a iniciativa del rector, Alexander Zatyorka, nos planteamos desde fines de febrero de 2024 la necesidad de colocar la discusión de la reforma judicial propuesta por el presidente López Obrador en un contexto comparativo internacional que nos arrojará luz sobre la experiencia de otros países latinoamericanos en procesos de reformas judiciales y de ejercicio práctico de nuevos modelos de relación entre el poder ejecutivo y el poder judicial. Pensamos que el carácter con frecuencia autorreferencial que tiene en México la discusión política debe ser superado mediante la apertura al conocimiento de la experiencia internacional y el abordaje explícito de un enfoque multidisciplinario en el análisis de las propuestas que hoy debatimos. Con ese espíritu organizamos en el ITESO a principios de abril de 2024 un Seminario sobre la Politización del poder judicial en perspectiva comparada, de cuyos resultados se nutre este libro.

En esta obra no nos limitamos a una discusión estrictamente jurídica ni politológica, sino que recurrimos a la sociología política comparada para colocar en su contexto y entender mejor las consecuencias de las reformas constitucionales que se plantean desde el poder ejecutivo, sin ignorar las enseñanzas que la doctrina jurídica nos proporciona.

En la primera parte de este libro se presentan tres ensayos que ofrecen un análisis de los conflictos entre los poderes ejecutivo y judicial que se han experimentado en tres países de América Latina: Bolivia, Brasil y México. Bolivia es el único país del mundo donde se ha llevado a cabo una elección popular de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, razón por la cual la experiencia del hermano país resulta de enorme trascendencia para nosotros. Fernando Mayorga, reconocido politólogo boliviano, nos presenta aquí una explicación de los nocivos efectos que la elección de los ministros de la corte ha tenido en la política de su país. Brasil ha experimentado a lo largo de su proceso de democratización un modelo único de construcción del poder judicial —federal y local—, caracterizado por el empoderamiento progresivo del poder judicial y el alto grado de autonomía política de este. Múltiples conflictos entre los poderes ejecutivo legislativo y judicial se han producido a lo largo de este proceso, especialmente en los pasados 10 años. La experiencia brasileña nos demuestra la complejidad fáctica de un esquema de rendición de cuentas y control constitucional desde un poder judicial empoderado. Marjorie Marona, socióloga jurídica brasileña, nos comparte un magnífico análisis de la hasta ahora relativamente feliz experiencia de su país en este campo. El contraste entre un poder judicial débil y politizado en Bolivia y un poder judicial políticamente autónomo y sumamente poderoso en Brasil nos ofrece una imagen de modelos distintos de construcción de un estado democrático y del papel que el poder judicial tiene o puede tener en las débiles democracias latinoamericanas.

Se ofrece también en esta primera sección un estudio a fondo de las conflictivas relaciones entre el régimen populista creado durante el gobierno del presidente López Obrador y el poder judicial federal, de tal forma que podamos entender las causas políticas de las reformas constitucionales propuestas. No es posible entender la reforma judicial y las otras re-

formas en proceso, que reducen el espacio y el poder de los organismos autónomos en México, sin analizar a fondo la naturaleza del proyecto político impulsado por el presidente actual, al parecer avalado en sus términos por su sucesora. Alberto J. Olvera, colaborador del ITESO, presenta un pormenorizado análisis de los déficits del sistema de justicia mexicano desde el periodo autoritario, de la continuidad asombrosa de sus estructuras y prácticas hasta el presente, y de los conflictos actuales entre los poderes judicial y ejecutivo en el contexto del proyecto de institucionalización de un régimen populista.

En la segunda sección de este libro se propone un conjunto de tres ensayos que diseccionan los efectos políticos y jurídicos de la reforma judicial que impulsa el actual gobierno, y que son de la autoría de profesores del DESOJ del ITESO. En el primero de ellos Azul Aguiar plantea una discusión sobre el deterioro democrático que ha sufrido nuestro país durante el gobierno de López Obrador, a partir de las prácticas iliberales que lo han caracterizado, y coloca la reforma judicial propuesta en el contexto de la consolidación de un nuevo tipo de régimen político. Jesús Ibarra continúa esta discusión desde una perspectiva normativa y a la vez politológica, insistiendo en el valor central que en la democracia tiene la defensa de un estado constitucional, basado en una división de poderes efectiva y la garantía de la autonomía del poder judicial. Finalmente, Marcos del Rosario ofrece una discusión de la historia del pensamiento constitucional, que ha dado lugar a la noción de división de poderes y al reconocimiento de la centralidad del poder judicial como eje central de un orden democrático. A ello suma una discusión específica de las consecuencias destructivas de la reforma judicial en ciernes sobre la precaria e incompleta democracia constitucional en México.

En conjunto, este libro ofrece un panorama novedoso y complejo de las implicaciones de las reformas constitucionales que pretenden aprobarse en el corto plazo en este año crítico de 2024, y coloca nuestra realidad nacional en un contexto internacional que nos permite generar argumentos en defensa de una democracia constitucional que en nuestro país no ha logrado consolidarse y que sufre ahora un ataque que puede resultar profundamente destructivo. Invitamos al público a leer con cuidado estos ensayos y a sacar sus propias conclusiones, de manera que su opinión y su acción estén fundamentadas en un conocimiento sólido y en argumentos basados en propósitos normativos que defienden la democracia como un valor por sí misma. Finalmente, cabe reiterar que el debate actual sobre la reforma judicial constituye un momento existencial para México, un momento decisivo de su breve historia democrática, en el cual los ciudadanos de este país debemos participar en aras de evitar un retroceso mayor al ya experimentado, y a la vez abrir avenidas de construcción y profundización de nuestra débil democracia.



# ***Bolivia ante el riesgo de una crisis de gobernabilidad: judicialización de la política y conflicto entre órganos del estado***

FERNANDO MAYORGA<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Desde mediados de 2023 la democracia boliviana está sometida a una judicialización de la política y a un creciente conflicto entre órganos del estado, en cierta medida como resultado de una disputa interna en el partido de gobierno (MAS-IPSP) respecto a la candidatura presidencial en los comicios generales previstos para el segundo semestre de 2025. Las pugnas en el Movimiento al Socialismo-Instrumento por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) provocaron la fractura de la bancada oficialista, lo que ha dejado al presidente Luis Arce sin la mayoría parlamentaria para instrumentar sus políticas, incluyendo su posible candidatura a la reelección. Ante este hecho, el gobierno despliega su accionar en consonancia con el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) que, mediante polémicas sentencias, se ha convertido en un actor relevante en el proceso político decisonal. Esta instrumentalización de la justicia —un dato recurrente desde la recuperación de la democracia en 1982— ha incrementado la desconfianza ciudadana en el desempeño de las instituciones judiciales e introducido un factor de incertidumbre en el acontecer político.

Para entender esta coyuntura es preciso mencionar que, desde principios de 2006, el MAS-IPSP es la fuerza política que gobierna en Bolivia de manera continua —con excepción de un gobierno interino entre noviembre de 2019 y noviembre de 2020— con tres periodos de Evo Morales y la actual gestión (2020–2025) bajo el mando de Luis Arce.<sup>2</sup>

Antes y después, las relaciones entre el poder ejecutivo y los órganos de justicia estuvieron marcadas por una instrumentalización de las decisiones judiciales en favor del gobierno de turno. Este esquema intentó ser modificado con la elección de las autoridades judiciales nacionales mediante voto universal, un caso inédito a escala mundial. Esta modalidad se introdujo en la nueva Constitución Política del estado, aprobada en 2009, con la intención

1 Boliviano. Licenciado en Sociología (Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM) y doctor en Ciencia Política (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO/México). Es catedrático en la carrera de Sociología en la Universidad Mayor de San Simón (UMSS) y director del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU). Es miembro del consejo editorial de la Biblioteca del Bicentenario de Bolivia (BBB) y del comité asesor del Centro Estudios en Teoría Política y Social de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Ha publicado múltiples ensayos sobre proceso político, discursos y democracia en América Latina y Bolivia. Últimos libros publicados: *Mandato y contingencia. El estilo de gobierno de Evo Morales*, Fundación Friedrich Ebert, La Paz (2019), *Transiciones. Ensayos sobre democracia en tiempos de crisis*, AtalaratA, Cochabamba (2022), *Resistir y retornar. Avatares del proceso decisonal en el MAS-IPSP*, Fundación Friedrich Ebert, La Paz (2022), *El discurso del nacionalismo revolucionario en Bolivia y otros ensayos*, Plural editores, La Paz (2024).

2 En los comicios generales de 2005 Evo Morales venció con 53,7% de votos, en 2009 obtuvo 63,9% de la votación y en 2014 logró su reelección con 61,0% de las preferencias electorales. Luis Arce fue vencedor en las elecciones presidenciales de 2020 con 55,11% de votos. En el interregno 2019–2020 Jeanine Añez estuvo al mando de un gobierno interino después de que las elecciones de 2019 quedaron sin efecto legal.

de eliminar el reparto negociado de cargos —cuoteo— entre los partidos puesto que los magistrados eran elegidos por el parlamento mediante acuerdos.<sup>3</sup> Así, el objetivo era dotar de legitimidad de origen a las máximas autoridades judiciales, aunque es evidente que la forma de elección de los magistrados no incide de manera decisiva en la eficacia y eficiencia de su desempeño.

Así, se realizaron elecciones judiciales en 2011 y 2017 y estaba prevista la realización de nuevas elecciones en 2023, sin embargo, la convocatoria fue frenada por la bancada oficialista y por el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) que, además, emitió un cuestionable fallo que estableció la “autoprórroga” de su mandato —que fenecía en diciembre de 2023— hasta la realización de elecciones judiciales. La convocatoria fue aprobada en febrero de 2024 mediante un acuerdo entre bancadas, un hecho impulsado por un bloqueo de caminos por parte de sindicatos campesinos, la denuncia de los partidos de oposición y la condena de la opinión pública contra el TCP. Empero, el acto electoral, previsto para el segundo semestre de 2024, está bajo un manto de incertidumbre debido a la conducta de la bancada oficialista y del TCP.

Para evaluar este panorama consideramos: el nuevo orden constitucional, el rol de los órganos del estado, la elección popular de magistrados y la judicialización de la política.

## LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL

En los últimos veinte años el MAS-IPSP ha dominado la escena política y en su primera gestión (2006–2009) realizó profundas transformaciones entre las que se destaca la nacionalización de los hidrocarburos y la aprobación de un nuevo texto constitucional con protagonismo de campesinos/as e indígenas. Se produjo la refundación del Estado mediante una Asamblea Constituyente que concluyó con un referendo que, en enero de 2009, aprobó la nueva Constitución Política del Estado con 61% de votos a favor y una participación de 90% del electorado. Se instauró un novedoso modelo de Estado plurinacional que tiene varios rasgos peculiares. En primer lugar, se reconocen derechos colectivos de un nuevo sujeto definido por criterios de identidad étnico-cultural que coexisten con los derechos individuales de tipo liberal. Ese sujeto colectivo son las “naciones y pueblos indígenas originarios campesinos” que tienen derecho a la participación política, a la presencia en los órganos de estado, al autogobierno y a la autonomía territorial; también se reconocen sus lenguas como idiomas oficiales y sus normas de justicia consuetudinaria con similar rango que el derecho positivo (Mayorga, 2012). En el diseño del sistema de gobierno se incorporó la democracia comunitaria junto con la representativa, participativa y directa en un modelo de democracia intercultural. Por otra parte, el estado plurinacional se asienta en el reconocimiento del pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, lo que supone, sin duda, una ampliación de la capacidad representativa del estado (Mayorga, 2012). Asimismo, se adoptó un régimen de autonomías territoriales departamentales, regionales, municipales e indígenas para impulsar la descentralización estatal.

Otra novedad, en cuanto a la estructura y organización funcional del estado, es el reconocimiento de la entidad electoral como poder del estado, por lo que se reconocen cuatro

<sup>3</sup> Antes del arribo del MAS-IPSP al poder imperaba una lógica de acuerdos partidistas que se traducían en la formación de coaliciones parlamentarias y de gobierno entre 1985–2003. Ese modelo se denominó “democracia pactada” porque los presidentes fueron elegidos mediante pactos en el congreso puesto que ningún candidato tenía mayoría absoluta de votos y la segunda vuelta se ejecutaba en el espacio parlamentario.

órganos: legislativo, ejecutivo, judicial y electoral. Asimismo, se define que los miembros del órgano judicial sean elegidos mediante el voto popular, una modalidad inédita cuyos rasgos y efectos son motivos de evaluación.

## ÓRGANOS DEL ESTADO: CONTROL MULTIPARTIDARIO Y CONTRAMAYORITARIO

La CPE entró en vigor en enero de 2009 y las leyes orgánicas (Ley del Órgano Judicial, Ley de Órgano Electoral Plurinacional, Ley de Régimen Electoral, Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional y Ley Marco de Autonomías y Descentralización) fueron aprobadas en 2010 para conformar el marco normativo del estado plurinacional.

El Órgano Judicial está conformado por el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental y el Consejo de la Magistratura, además, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP). Sus autoridades se eligen mediante voto popular. En el pasado esas autoridades eran seleccionadas por la asamblea legislativa por dos tercios de votos mediante pactos partidistas en una lógica de cuoteo que implicaba una dependencia de los magistrados respecto a la coalición de gobierno. Esta subordinación provocó el descrédito de la justicia y se intentó revertir esta situación con la elección de magistrados mediante voto popular.

¿Qué efectos tuvo este nuevo procedimiento de elección en el funcionamiento de la democracia representativa, es decir, en las relaciones entre los órganos del estado bajo los principios de frenos y contrapesos? Para evaluar sus efectos es preciso señalar que, en términos generales, existen dos tipos de control del ejercicio del poder por parte del presidente en función del equilibrio del sistema político: *control multipartidario* y *control contramayoritario* (Przeworski, 2004).

El *control multipartidario* se refiere a las dinámicas entre los poderes ejecutivo y legislativo, y está determinado por la composición pluralista del parlamento y la capacidad de fiscalización de las fuerzas opositoras. En el caso boliviano este tipo de control fue irrelevante puesto que el MAS-IPSP era fuerza mayoritaria en las cámaras de diputados y senadores. Sin embargo, en 2008 y 2019 se produjeron situaciones de *gobierno dividido*, un esquema que se da cuando el partido del presidente no tiene control de las cámaras legislativas.<sup>4</sup>

Esta figura se puso de manifiesto nuevamente desde mediados de 2023, ya que el presidente carece del apoyo de una mayoría parlamentaria debido a una fractura en la bancada oficialista. Ante esta figura de *gobierno dividido* la conducta del gobierno de Luis Arce (2020-) se orientó a restringir el *control multipartidario* mediante una medida adoptada por el TCP que restringe la capacidad de la ALP para interpelar a los ministros. A manera de antecedentes, es preciso resaltar que, en detrimento del presidencialismo, el Artículo 18 de la CPE establece que la censura congresal —por dos tercios— a los ministros interpelados —individual o colectivamente— implica su destitución automática, una medida que ya no depende de la aceptación o del rechazo presidencial, como se establecía en el anterior texto constitucional. Sin embargo, ante la censura y destitución del ministro de Gobierno, el presidente Arce volvió a designar a la misma persona en el cargo aduciendo la inexistencia de una ley que establezca el procedimiento de acatamiento de la censura parlamentaria y la destitución

4 En la primera gestión de Evo Morales (2006–2009) el senado fue controlado por una coalición opositora durante dos años. En el gobierno interino de Añez (2019–2020), el MAS-IPSP mantuvo el control de las dos cámaras. En ambos casos, las instancias legislativas pusieron límites al decisionismo presidencial.

de un ministro.<sup>5</sup> Esta actitud de desdén contra la ALP se reforzó con un amparo constitucional presentado por otro ministro —al que se acogió casi todo el gabinete— y que fue aceptado, en agosto de 2023, por una Sala Constitucional del TCP<sup>6</sup> que determinó que los ministros no podrán ser interpelados mientras no se apruebe una ley específica. Así, una medida judicial menoscaba el *control multipartidario* puesto que limitaba las atribuciones de la ALP para fiscalizar al gobierno e interpelar a los miembros del gabinete.

El *control contramayoritario*, por su parte, se refiere al accionar de las entidades estatales encargadas de velar por la aplicación de la ley y el respeto a la CPE eludiendo las presiones del partido del presidente. En general, esa labor depende de un Tribunal Constitucional o Corte Suprema y está dirigida a limitar el presidencialismo. No obstante, el TCP tomó decisiones que favorecieron a los gobernantes de turno.

Una de las decisiones más polémicas del TCP estuvo referida a la habilitación de Evo Morales como candidato presidencial para los comicios de 2019 en busca de su reelección. Esa decisión fue tomada a fines de 2017 como colofón de un enmarañado proceso que relatamos a continuación. En febrero de 2016 se llevó a cabo un referendo para modificar el Artículo 168 de la CPE que establece que solamente puede darse una reelección presidencial de manera continua. El MAS-IPSP promovió esa consulta con la pretensión de postular por tercera vez a Evo Morales, que estaba en ejercicio de la presidencia desde 2006, sin embargo, ese plan quedó truncado, puesto que la ciudadanía sorprendentemente votó por el NO con 52% de la votación, por lo que el artículo constitucional en cuestión quedó intacto.

Al principio, el MAS-IPSP acató los resultados del referendo, pero después buscó otras alternativas legales para postular a Evo Morales. Así, en noviembre de 2017 el TCP emitió una sentencia que, con la invocación de normas y tratados internacionales, estableció que el derecho a la reelección indefinida era un derecho humano que no podía ser limitado por la CPE. Es decir, el TCP no ejerció *control contramayoritario*; al contrario, para favorecer al gobernante de turno dejó en suspenso un artículo constitucional y desoyó el resultado de una consulta popular, instrumento incorporado en la CPE como una institución de democracia directa.

A partir de entonces se inició una disputa por el sentido de la democracia, entre libertad e igualdad. La oposición enarboló la consigna de libertad, exigiendo la vigencia del estado de derecho y el respeto a la COE, mientras que el oficialismo se refugió en el sentido de la democracia como igualdad o justicia social. Después de los comicios presidenciales y generales de 2019, en los que Evo Morales resultó triunfador, las fuerzas de oposición desplegaron protestas, arguyendo que hubo un fraude a favor del MAS-IPSP. El proceso culminó con un golpe de estado que provocó la renuncia forzada de Morales y una sucesión presidencial inconstitucional.<sup>7</sup> El TCP emitió un “comunicado” para avalar esa maniobra ilegal en el que

5 La presidenta interina Añez actuó de similar manera en 2020 al aducir la inexistencia de una norma que regule estos casos. Ante esa situación, la ALP aprobó una ley —en 2020— que establecía que un ministro censurado por la ALP debía ser destituido en un plazo de 24 horas y que el presidente no podía designarlo nuevamente durante los siguientes tres años y, adicionalmente, el censurado no podría ocupar cargos de máxima autoridad en ninguna institución pública durante tres años. Sin embargo, esa disposición legal fue declarada inconstitucional por el TCP, en abril de 2023, con el argumento de que vulneraría el “derecho al trabajo” de los ministros destituidos.

6 En 2018 se aprobó una ley que estableció la instalación de 22 Salas Constitucionales en los Tribunales Departamentales de Justicia, con dependencia funcional del TCP y con competencia para resolver, entre otras cosas, acciones de amparo constitucional. Las disposiciones más polémicas fueron emitidas por esas Salas Constitucionales y no por la Sala Plena del TCP, poniendo en evidencia la instrumentalización de las instancias judiciales. En la actualidad, se debate un proyecto de ley, aprobado por el senado, destinado a eliminar las salas constitucionales.

7 En una sesión legislativa sin quórum una senadora de oposición —Jeanine Añez— se autoproclamó, primero, como presidenta del senado y, en seguida, como presidenta del estado. Esto fue facilitado por el ausentismo del MAS, a su vez una protesta por el golpe de estado perpetrado por una alianza de fuerzas policiales, militares y políticas.

invocaba una Declaración Constitucional de 2001, es decir, que correspondía a la anterior CPE.<sup>8</sup> Así, el TCP se adaptó a la nueva relación de fuerzas y optó por secundar a la presidenta interina Jeanine Añez. Por cierto, durante su mandato interino, ella hizo caso omiso de una decisión de la ALP que interpeló y destituyó a un par de ministros con dos tercios de votos puesto que, un día después, volvió a designar a los mismos personajes. Una conducta que, como vimos, fue reiterada por Luis Arce en 2023 pero, además, respaldada por el TCP.

El protagonismo del TCP se acentuó con determinaciones que, además, provocaron un conflicto —por ahora, irresuelto— con la ALP, en particular con la cámara de senadores, y también con el Tribunal Supremo Electoral. Si en el pasado se había producido una politización del TCP que se expresó en el uso instrumental de sus decisiones por parte del presidente de turno, actualmente el rasgo distintivo es una judicialización de la política que le otorga al TCP un papel protagónico en el proceso político decisorio en menoscabo de la capacidad decisoria de los actores estratégicos de la política. Antes de analizar esta conversión abordamos el tema de las elecciones judiciales.

## ELECCIÓN POPULAR DE MAGISTRADOS

Una vez aprobadas las leyes orgánicas, a mediados de 2010, se procedió a convocar a elecciones judiciales para conformar el Órgano Judicial y el TCP mediante voto popular. Las primeras elecciones se llevaron a cabo en 2011, la segunda experiencia fue en 2017 y en la actualidad está en curso el proceso con la intención de que las elecciones judiciales se realicen en el transcurso de este 2024.

Las elecciones judiciales tienen como paso previo la preselección de candidatos/as por parte de la ALP mediante mayoría calificada de dos tercios de votos, que define la validez de las postulaciones y ratifica los resultados de una calificación que incluye la calidad de la trayectoria profesional y un examen de conocimientos ante una comisión en la que participan, además, representantes de las universidades públicas. La convocatoria es pública y, en las tres oportunidades, postularon más de 500 interesados sin militancia partidista.

Los/as seleccionados/as integran la papeleta de votación. La asistencia es obligatoria, se vota en circunscripciones departamentales (regionales) y se eligen por mayoría simple por un periodo de seis años, sin posibilidades de reelección. En total se eligen 28 titulares —y sus suplentes—. Nueve corresponden al Tribunal Supremo de Justicia, siete al Tribunal Agroambiental y al TCP, y cinco al Consejo de la Magistratura. En consonancia con la democracia paritaria intercultural, las candidaturas deben incluir mujeres e indígenas.<sup>9</sup> Así como las/os candidatas/os no deben tener filiación partidista, están prohibidas las campañas proselitistas para evitar desigualdades entre contendientes, pero el Tribunal Supremo Electoral se encarga de organizar eventos de presentación pública de candidatos/as.

En la medida en que el partido de gobierno tenía mayoría calificada en 2011 y 2017, la elaboración de la lista de candidatos/as estuvo, en cierta medida, bajo el control del MAS-IPSP.

8 Dos días después del golpe de estado, el TCP publicó un simple comunicado que distorsiona la norma constitucional puesto que afirma que el artículo referido a la sucesión presidencial podía aplicarse “tomando en cuenta” una Declaración Constitucional de antaño —utilizada en 2001 para resguardar una sucesión presidencial provocada por la renuncia del titular por motivos de salud— como “precedente jurisprudencial”.

9 La CPE establece que “la participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres” en la “formación, ejercicio y control del poder político” (Art. 26). Respecto de la participación indígena, los criterios son menos explícitos, pero debe garantizarse una “composición plural, considerando criterios de plurinacionalidad ... con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino”.

En 2024 la situación es distinta debido a la división en la bancada oficialista que ha permitido una mayor incidencia de las fuerzas de oposición parlamentaria en el proceso de preselección de candidatos/as.

Un hecho relevante de los resultados de las elecciones judiciales de 2011 y 2017 es que presentan un elevado porcentaje de votos nulos y blancos. Fue una expresión de la disputa entre el oficialismo y la oposición, que impugnaba las elecciones, pero también se explica por la falta de información sobre las candidaturas y la desconfianza ciudadana en el sistema de justicia (Driscoll & Nelson, 2020). En 2024, en la medida en que no hay un partido predominante para influir en la preselección de candidato/as y la oposición tiene mayor incidencia en este proceso, es posible que no existan campañas por el voto nulo o blanco, o sean muy tenues.

### ELECCIONES JUDICIALES 2011

El proceso electoral fue cuestionado por la oposición parlamentaria y algunos gremios profesionales porque la preselección de candidatos/as realizada por la ALP estaba, relativamente, bajo control del MAS-IPSP. Esa situación, y algunas falencias en el proceso de selección de candidatos, provocaron el rechazo de las fuerzas de oposición que convocaron al voto nulo o blanco (Mayorga, 2017).

Los resultados reflejaron un “empate técnico” entre los votos válidos, respaldados por el oficialismo, y los votos nulos, promovidos por la oposición, con ambos registros por debajo de la mitad del electorado (Mayorga, 2017). Así, los votos válidos fueron 42%, el 43% fueron nulos y los votos en blanco llegaron a 15%, con un ausentismo de 20%, el más alto en los últimos años.

### ELECCIONES JUDICIALES 2017

Estas elecciones se desarrollaron en similares condiciones a la anterior, es decir, promovidas por el MAS-IPSP y cuestionadas por las fuerzas de oposición. Sin embargo, un hecho político influyó en los resultados que dieron mayoría a los votos nulos y blancos, puesto que los nulos llegaron a 50.9% de la votación, mientras que los votos en blanco fueron 4,09%. Es decir, alrededor de 65% optó por seguir las consignas de la oposición, en buena medida debido a una decisión del TCP. Unos días antes de las elecciones el TCP emitió una sentencia con respecto a la reelección presidencial. En febrero de 2016 se había realizado un referendo para modificar un artículo constitucional. La idea del MAS-IPSP era viabilizar la reelección de Evo Morales, pero ese plan quedó truncado porque el “no” obtuvo mayoría de votos. Ante esa derrota en las urnas el MAS-IPSP optó por buscar otras vías para habilitar a Morales, y fue mediante una sentencia del TCP como avaló la reelección indefinida para todos los cargos. Así, al llamado a anular el voto como rechazo al MAS-IPSP se juntó una consigna contra la reelección indefinida acusando a Morales de “dictador”. La decisión del MAS-IPSP de no acatar los resultados del referendo y promover una vía legal pero ilegítima para posibilitar la postulación de Morales potenció la convocatoria al voto nulo y blanco. De esta manera, el rechazo fue mayor en relación con las elecciones de 2011.

## ELECCIONES JUDICIALES 2024

Las elecciones para renovar el Órgano Judicial debían realizarse en 2023 puesto que a fines de ese año se cumplía el mandato de los magistrados. Sin embargo, fueron postergadas debido a que la convocatoria aprobada por la ALP fue impugnada ante el TCP y la bancada afín al presidente dilató su tratamiento merced al manejo de la presidencia de la cámara de diputados.

Pese a las presiones de otras fuerzas parlamentarias y de la opinión pública no se dio curso a la aprobación de la convocatoria, al contrario, en noviembre de 2023 el TCP emitió una peculiar sentencia que establecía la prórroga del mandato de seis años de todos los magistrados del Órgano Judicial, incluyendo al propio TCP. Esta decisión de “autoprórroga” forma parte de una compleja trama de intereses que puso en marcha una judicialización de la política, uno de cuyos puntos centrales es la postergación indefinida de las elecciones judiciales.

## JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA Y DISPUTA ENTRE ÓRGANOS DEL ESTADO

Aunque la Ley del Tribunal Constitucional define que el intérprete auténtico de la CPE es la ALP, desde mediados de 2023 el TCP se ha arrogado ese derecho de interpretación no solo al desconocer decisiones de la ALP sino al limitar sus tareas, así como al ejercer presión sobre el Tribunal Supremo Electoral.

La aprobación de la convocatoria a las elecciones judiciales por parte de la ALP estuvo impedida varios meses debido a una pugna interna en el MAS-IPSP. A manera de recordatorio para esbozar este contexto es preciso señalar que, en 2020, Luis Arce asumió la presidencia merced a una victoria con mayoría absoluta de votos. Él había sido ministro de Economía de Evo Morales, quien detenta la jefatura del partido. Con el transcurso del tiempo se produjeron diferencias políticas entre el presidente Arce y Morales, el jefe del MAS-IPSP y, desde fines de 2022, ambos personajes entraron en una pugna respecto a la candidatura presidencial para los comicios de 2025, que ambos buscan. Se forjaron dos tendencias que entraron en disputa abierta, llegando a dividir la bancada del MAS-IPSP en ambas cámaras legislativas. Esta pelea provocó un realineamiento de otros actores del proceso decisional, en particular del TCP, que operó en consonancia con el gobierno.

Dos disposiciones aprobadas por el TCP fueron decisivas. Una tenía relación con la postergación de las elecciones judiciales —y la consiguiente “autoprórroga”— que puso en juego, además, una compleja relación entre la cámara de diputados y la cámara de senadores. Y otra estuvo referida a la legalidad de la reelección indefinida del presidente, que exacerbó las pugnas entre las corrientes del MAS-IPSP en torno a la candidatura presidencial en 2005.

En agosto de 2023 la ALP había aprobado la ley de convocatoria a elecciones judiciales, sin embargo, ante una consulta de control previo sobre su constitucionalidad —presentada por el presidente del Tribunal Supremo de Justicia, en diciembre de 2023— el TCP dispuso

[...] la prórroga de mandato de las autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional en actual ejercicio, de manera excepcional y temporal, hasta que se elijan y posesionen a las nuevas autoridades, fruto de la preselección desarrollada por la Asamblea Legislativa Plurinacional y del proceso electoral llevado a cabo por el Órgano Electoral Plurinacional

y exhortó “a la Asamblea Legislativa Plurinacional, cumplir sus funciones y atribuciones constitucionales en cuanto a la preselección de las candidatas y los candidatos a los altos cargos del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, de manera inmediata por el carácter excepcional y temporal ya establecido” (Declaración Constitucional 049/2023).

También a fines de diciembre de 2023 una sala del TCP emitió una sentencia en respuesta a una impugnación a la convocatoria a las elecciones judiciales, empero, en los antecedentes y argumentación del fallo abordó el tema de la reelección indefinida con alusiones a Morales. El tema en cuestión era la lesión de derechos a la libertad de expresión de los candidatos al Órgano Judicial, sin embargo, en los criterios referidos a la prohibición de la reelección en el ámbito judicial la sentencia se exploya sobre otros cargos de elección popular, en particular, del presidente. Los argumentos incluyeron una supuesta imposibilidad para que Morales postule como candidato señalando que, inclusive, no podría hacerlo de manera discontinua:

Desde el criterio teleológico, tampoco se puede arribar a que de manera discontinua se puede ser elegido nuevamente, puesto que el fin del Constituyente es evitar de cualquier modo, la permanencia de un mandatario por más de diez años, porque esto equivaldría a que se apodere del aparato estatal de manera exclusiva, acudiendo a una serie de artfulugios, generándose así dictadura de un solo partido político en el poder durante años... (Sentencia Constitucional 1010/2023).

Ahora bien, la resolución de esa sentencia no se refiere a la reelección presidencial de manera específica, solamente confirma un amparo relativo a las elecciones judiciales. Además, fue emitida por una Sala Constitucional y no por la Sala Plena del TCP, que es la instancia que debe atender el tema de la reelección presidencial.

Sin duda, la intención de inhabilitar a Evo Morales está dirigida a beneficiar a Luis Arce, que pretende postular a su reelección con las siglas del MAS-IPSP. Al respecto, como se mencionó, el partido de gobierno está sometido a una intensa pugna entre dos corrientes que han dividido la bancada parlamentaria y provocado escisiones en las dirigencias de las organizaciones sindicales que conforman su base social. Este conflicto interno puede derivar inclusive en la pérdida de personería jurídica, puesto que la elección de la Dirección Nacional del MAS-IPSP —en un congreso realizado en octubre de 2023— fue rechazada por el Tribunal Supremo Electoral que estableció un plazo —hasta julio de 2024— para que el partido realice un nuevo congreso para elegir a sus dirigentes nacionales al concertar la convocatoria con las organizaciones sindicales. En la medida en que existe división en estas instancias orgánicas existe el riesgo de que el congreso no se lleve a cabo y el MAS-IPSP pierda su personería jurídica y, por ende, la posibilidad de presentar candidatura en los comicios de 2025.<sup>10</sup>

En suma, esa sentencia constitucional puede entenderse como un intercambio entre el gobierno —puesto que Arce se beneficiaría con la inhabilitación de Morales— y los miembros

10 El panorama es más complejo puesto que los dirigentes afines al presidente Luis Arce realizaron en los primeros días de mayo de 2024 un congreso para “refundar” el MAS-IPSP cuando el estatuto del partido establece que la convocatoria debe ser realizada por la Dirección Nacional, que se encuentra a la cabeza de Evo Morales, y ha pospuesto su congreso para julio. El Tribunal Supremo Electoral rechazó ambas convocatorias porque incumplen artículos del estatuto y ha pedido que se concilien posiciones. Sin embargo, una Sala Constitucional decidió que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) debía “acompañar” el congreso partidista convocado por organizaciones sindicales que respaldan al presidente Arce, pese a que esa convocatoria no fue reconocida como válida por el propio TSE. Es decir, se instruye a un órgano del estado para que actúe en contra de sus propias determinaciones —y en beneficio de los aliados del presidente—. Es otra muestra del efecto negativo en la relación entre órganos del estado provocado por la instrumentalización de las instancias judiciales en beneficio de los intereses del presidente.

del TCP que, al ratificar la postergación de las elecciones judiciales y aprobar su “autoprórroga”, se mantienen en sus cargos pese a la conclusión de su mandato de seis años.

La supuesta inhabilitación de Morales fue festejada por la oposición, aunque en el tema de las elecciones judiciales se sumaron a las protestas contra el TCP y formaron una coalición circunstancial con parte de la bancada del MAS-IPSP, afín a Evo Morales, para rechazar la “autoprórroga” de los miembros del TCP y presionar por la aprobación de la convocatoria a elecciones judiciales. A esas presiones se sumó un bloqueo de caminos —durante dos semanas— realizado por organizaciones sindicales que apoyan a Morales. Como consecuencia de esas presiones, en febrero de 2024 la ALP aprobó, por unanimidad, la convocatoria a elecciones judiciales después de la suscripción de un acuerdo entre las bancadas parlamentarias. Empero, el camino de ese proceso electoral está suspendido y plagado de obstáculos.

#### PUGNA ENTRE LA ALP Y EL TCP

El acuerdo entre las bancadas parlamentarias fue resultado de la presión combinada de las fuerzas contrarias al gobierno, de las organizaciones sindicales en las calles y de la opinión pública. Fue promovido por el presidente del senado, Andrónico Rodríguez, un dirigente sindical cercano a Evo Morales pero que actúa con autonomía relativa, y convocado por el vicepresidente del estado, David Choquehuanca, a pesar de las reticencias del gobierno que puso trabas al accionar del presidente del senado a través, precisamente, del TCP. Esta instancia volvió a incidir en el proceso decisonal porque admitió un recurso de nulidad, presentado por legisladores oficialistas en contra de Andrónico Rodríguez, por la convocatoria a una sesión del senado realizada a fines de diciembre de 2023. En esa sesión el senado había aprobado, entre otras cosas, un par de declaraciones camarales contra la prórroga del mandato de los magistrados. El TCP no solamente cuestionó la legalidad de esa sesión sino que suspendió la competencia del presidente del senado para ejercer esa atribución.

Finalmente, en enero de 2024 se suscribió el acuerdo congresal que implicaba que la cámara de diputados considere la aprobación de la convocatoria a elecciones judiciales, la aprobación de unos créditos internacionales solicitados por el gobierno y el tratamiento de un par de proyectos de ley aprobados por el senado: uno, referido al cese de funciones de los magistrados prorrogados; otro, a la suspensión de los plazos procesales hasta que se realicen las elecciones judiciales.

Después de la aprobación de la convocatoria a elecciones judiciales las sesiones en la cámara de diputados estuvieron envueltas en reyertas y agresiones de diversa índole. Se aprobaron varios créditos, pero no se discutieron los proyectos de ley sobre el cese de funciones de los magistrados, lo que es un tema pendiente que mantiene en suspenso la realización de las elecciones judiciales, que se encuentra en la fase de preselección de candidatos/as. Varios personeros del órgano judicial y el procurador general del estado han manifestado que esos proyectos de ley serían considerados inconstitucionales, en consonancia con el ministro de Justicia.

Así, el gobierno, a través de la presidencia de la cámara de diputados y con uso de su bancada, impide el tratamiento de ambos proyectos de ley puesto que no está de acuerdo con el cese de funciones de los magistrados bajo el argumento de que se produciría un “vacío judicial” con perjuicio para la ciudadanía, aunque su interés está centrado en el papel que puede desempeñar el TCP en el tema de la inhabilitación de Evo Morales y en la personería jurídica del MAS-IPSP.

Ahora bien, de manera paralela a estas acciones, a finales de abril de 2024 otra sala constitucional aceptó una demanda que anuló la convocatoria a las elecciones judiciales al ordenar un nuevo proceso de preselección de candidatas/os. Una vez más, se busca postergar las elecciones que debieron haberse celebrado el año pasado. Aunque el argumento presentado es legítimo, ya que defiende el derecho de participación de mujeres e indígenas bajo los principios de paridad y pluralismo, en realidad es una retórica superficial. Se utiliza como pretexto dentro de la estrategia oficialista para impedir la realización de las elecciones judiciales (Mayorga, 2024).

## A MANERA DE COLOFÓN

Así las cosas, el proceso político está sometido a una creciente incertidumbre y corre el riesgo de avanzar hacia una crisis de gobernabilidad —en términos de legitimidad, eficiencia y eficacia decisional— debido a que se ha dividido el partido de gobierno y prevalecen los cálculos instrumentales de los diversos protagonistas —sobre todo del presidente Arce— y se han creado condiciones para un mayor protagonismo del TCP que establece restricciones o se entromete en las labores del órgano legislativo y del órgano electoral, provocando una situación inédita de desequilibrio entre los poderes del estado.

En la medida en que el proceso decisonal ya no depende directamente de los actores políticos sino de instancias judiciales que establecen acuerdos instrumentales para beneficio propio y de sus socios circunstanciales, se produce una judicialización de la política, un hecho que va en desmedro de la democracia.

La politización de los órganos de justicia implica un manejo instrumental por parte del poder de turno y su subordinación al poder del presidente, en cambio, la judicialización de la política provoca la autonomía relativa de las instancias judiciales, que adquieren protagonismo en el proceso político decisonal en desmedro de la capacidad de los actores estratégicos de la política.

En el pasado, la politización de la justicia se manifestaba en la manipulación de los fallos judiciales para favorecer a los gobernantes en turno, un fenómeno recurrente desde la restauración de la democracia en 1982. Actualmente enfrentamos un fenómeno similar: la judicialización de la política, que tiene consecuencias negativas para la democracia. En este contexto, el proceso de toma de decisiones deja de estar en manos de los actores políticos y pasa a depender de instancias judiciales, que establecen acuerdos instrumentales con ciertos aliados, en este caso, con el presidente del estado, para obtener beneficios mutuos. Cuando esto ocurre la política pierde su capacidad estratégica de planificar el futuro y se reduce a una mera táctica coyuntural. Debido a esto, el proceso político boliviano se encuentra en un estado de creciente incertidumbre y corre el riesgo de derivar en una crisis de gobernabilidad. Aún más preocupante, la judicialización de la política está minando la estructura político-institucional del estado plurinacional (Mayorga, 2024).

## REFERENCIAS

- Driscoll, A. y Nelson, M. J. (2020). Crónica de una elección anunciada. Las elecciones judiciales de 2017 en Bolivia. *Política y gobierno*, XXVI(1), 41–64. CIDE.
- Mayorga, F. (2012). Democracia, ciudadanía y exclusión en la Región Andina. En G. Caetano, y R. Cuéllar (Eds.), *¿Quién responde por los derechos humanos de las poblaciones más pobres*

- en América Latina y El Caribe? Democracia vs desigualdad (2007-2011)* (pp. 347-364). Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Mayorga, F. (2017). Evo Morales y el MAS. Once años consecutivos de gobierno: realizaciones y avatares. En G. de Sierra (Ed.), *Los progresismos en la encrucijada* (pp. 35-77). Departamento de Sociología, Universidad de la República.
- Mayorga, F. (2024, 5 de mayo). De la política, su judicialización. *La Razón*. <https://www.la-razon.com/voces/2024/05/05/de-la-politica-su-judicializacion/>
- Przeworski, A. (2004). Política y administración. En Autores varios, *Política y gestión pública*. CLAD/Fondo de Cultura Económica.
- Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia (2023, 11 de diciembre). *Declaración constitucional plurinacional 0049/2023*. [https://buscador.tcpbolivia.bo/servicios/\(S\(qapdrkgzrnks1jp2fe13uppd\)\)/WfrMostrarResolucion.aspx?b=200072](https://buscador.tcpbolivia.bo/servicios/(S(qapdrkgzrnks1jp2fe13uppd))/WfrMostrarResolucion.aspx?b=200072)
- Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia (2023, 28 de diciembre). *Sentencia Constitucional Plurinacional 1010/2023-S4*. [https://www.procuraduria.gob.bo/ckfinder/userfiles/files/PGE-WEB/\\_Opinion/ant/SENTENCIA10102023S4.pdf](https://www.procuraduria.gob.bo/ckfinder/userfiles/files/PGE-WEB/_Opinion/ant/SENTENCIA10102023S4.pdf)



# ***El Supremo Tribunal Federal y el populismo bolsonarista: lecciones para México***

MARJORIE MARONA<sup>1</sup>

## ***Introducción***

Durante el gobierno del presidente Jair Bolsonaro (2018–2021) el Supremo Tribunal Federal (STF) enfrentó desafíos sin precedentes para proteger el régimen democrático de los ataques derivados de los impulsos autoritarios del jefe del ejecutivo, que pusieron a prueba la resiliencia del orden democrático constitucional (Avritzer, Kerche & Marona, 2021). Esta experiencia ofrece lecciones valiosas para otros contextos, como el de México, cuyo gobierno de rasgos populistas ha avanzado una ofensiva contra la independencia judicial a lo largo del mandato de Andrés Manuel López Obrador (2018–2024), con más vigor aún tras la elección de su sucesora, Claudia Sheinbaum (Ríos Figueroa, 2022).

Los tribunales independientes y empoderados representan un serio obstáculo para los gobernantes populistas, que a menudo intentan capturar los tribunales constitucionales mediante reformas y reestructuraciones. Estas acciones muchas veces se justifican con el pretexto de mejorar la eficiencia, promover la austeridad pública, asegurar la gobernabilidad o combatir la corrupción judicial (Ginsburg et al., 2018).

Si bien la manipulación política de los tribunales no es nueva en América Latina, el actual proceso de subversión institucional se distingue por ocurrir en democracias electorales y constitucionales (Levitsky & Ziblatt, 2018). Venezuela, bajo Hugo Chávez, es un caso paradigmático de captura gradual del poder judicial a través de la movilización estratégica de nombramientos, combinada con prácticas de intimidación de magistrados cuyas decisiones habían desagradado al gobierno (Sánchez Uribarri, 2022).

Además, los líderes democráticamente elegidos se refugian en una “fachada de legalidad” para erosionar sutilmente la democracia, abusando de la institucionalidad (Scheppelle, 2018) para legitimar sus decisiones o reformar la constitución (Landau, 2013), alterando componentes fundamentales de los regímenes democráticos. De hecho, la erosión de la independencia judicial amenaza la función de rendición de cuentas de los tribunales, lo que contribuye directamente a la erosión democrática al debilitar uno de sus fundamentos —los controles y equilibrios— e, indirectamente, al facilitar nuevas etapas de deterioro del régimen.

El proceso de erosión democrática evoluciona lentamente y se beneficia de la apariencia de legalidad, lo que a veces dificulta la reacción. De hecho, es un proceso que solo puede

<sup>1</sup> Profesora-investigadora de la Universidad Federal de Minas Gerais.

evitarse, interrumpirse y revertirse mediante instituciones sólidas y actores políticos comprometidos con la democracia (Merkel & Luhrmann, 2021).

En los casos de Brasil bajo Bolsonaro y México bajo López Obrador se observa que la erosión judicial de la democracia (Aguilar Aguilar, 2023) implicó medidas como ataques públicos al poder judicial, intentos de promover purgas judiciales o “llenar” las cortes. En ambos casos se presentaron como esfuerzos para combatir la corrupción, aumentar la transparencia, imponer la austeridad pública y mejorar la democracia. También en ambos casos encontraron algunos límites en la institucionalidad y la reacción crítica de las élites políticas y la opinión pública.

Sin embargo, la elección de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil en 2022 representó un importante punto de inflexión en el proceso de erosión de la democracia que azotaba al país. Por otro lado, en México, la victoria electoral de Claudia Sheinbaum —y su partido Morena, con una amplia mayoría legislativa— acerca el riesgo de un colapso democrático, aumentando los ataques a la independencia judicial —ahora en forma de reforma constitucional.

Es posible, por tanto, trazar algunos paralelismos entre la historia reciente de Brasil y México desde el punto de vista de la relación entre el poder ejecutivo —bajo el mando de gobiernos populistas— y el poder judicial, especialmente los respectivos tribunales constitucionales. Aunque aún se desconoce el desenlace de ambos episodios nacionales, la reanudación del camino democrático que se estableció en Brasil tras la elección de Lula contrasta con la profundización del populismo en México tras la elección de Claudia Sheinbaum. Por lo tanto, es importante observar ambas realidades desde la perspectiva de la resiliencia de los respectivos órdenes democráticos constitucionales, centrándose en el papel de los tribunales constitucionales.

## AMENAZA POPULISTA A LA INDEPENDENCIA JUDICIAL: BRASIL Y MÉXICO

En Brasil el STF enfrentó una presión cada vez mayor que comenzó poco después de la elección de Bolsonaro en 2018, un populista de extrema derecha que navegó por el discurso anticorrupción que había trastocado el sistema político nacional, habiendo provocado la caída de una presidenta reelecta, Dilma Rousseff, en 2016, y el arresto del principal líder político del país, el expresidente Luiz Inácio Lula da Silva, ambos del Partido de los Trabajadores. La detención de Lula fue el resultado inmediato de una operación de lucha contra la corrupción conocida como Lava Jato, posteriormente anulada por la justicia brasileña debido a los abusos y las ilegalidades cometidas. La detención de Lula se produjo en plena campaña electoral presidencial en la que él iba adelante en las encuestas, lo que allanó el camino para la victoria de Jair Bolsonaro.

Electo, el excapitán del ejército avanzó una estrategia de unilateralismo presidencial que tensionó las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, lo que resultó en la creciente demanda, ante el STF, de contención de los arrebatos individualistas/autoritarios del entonces presidente de la república. Al final del primer año de gobierno de Bolsonaro hubo casi 70 acciones en el STF que cuestionaban iniciativas gubernamentales, entre ellas medidas provisionales, decretos y ordenanzas, que eran parte de la agenda del gobierno electo (Marona & Magalhães, 2021).

El STF no respondió enérgica ni inmediatamente. A mediados de 2019 el Tribunal Constitucional impuso la primera derrota al gobierno al señalar cierta resistencia a la estrategia de Bolsonaro de gobernar a pesar del legislativo. Sin embargo, el STF no abordó varias cues-

tiones de interés para el gobierno: los debates sobre cuestiones ambientales, el intento de armar a la población y el recorte de los fondos de las universidades públicas, por ejemplo, dieron a los ministros una oportunidad para restablecer los valores constitucionales más fundamentales.

La acción inicialmente contenida del STF, incluso frente a un marco institucional que le otorga amplia independencia al poder judicial, se entiende por la situación política. Las protecciones legales al poder judicial se extienden a los ministros del STF, incluida la permanencia vitalicia y la protección salarial. El complejo método de selección de ministros también protege el desempeño del tribunal de la interferencia del gobierno. Aunque el nombramiento de ministros corresponde al presidente de la república, los candidatos deben ser aprobados por el senado federal. Se trata, por tanto, de un proceso que involucra a múltiples actores con poder de veto, especialmente debido al presidencialismo multipartidista brasileño, que amplía las garantías de independencia judicial.<sup>2</sup>

El STF también tiene amplios poderes vinculados a la revisión judicial y mecanismos legales relacionados que le otorgan un poder judicial notable. Además de ejercer la jurisdicción constitucional, que el STF ejerce mediante petición directa de algunos actores clave o juzgando recursos judiciales, el tribunal también tiene jurisdicción penal original, es decir, puede iniciar por sí mismo procesos de investigación de casos trascendentales. Fue a través del ejercicio de esta competencia como el STF se convirtió en protagonista de la lucha contra la corrupción política al menos desde 2006, con el juicio de un gran escándalo de supuesta compra de apoyo político conocido como Mensalão (Marona & Barbosa, 2019).

En Lava Jato el STF actuó en el juicio de numerosos políticos y empresarios brasileños y también desempeñó un papel destacado en el apoyo que brindó a la operación judicial. Después de 2019, cuando se hizo pública la conducta ilegal de los fiscales y jueces de Lava Jato, el STF volvió a tomar la iniciativa y revocó numerosas decisiones que habían tenido un profundo impacto en la política nacional, allanando el camino, entre otras cosas, para la elección de Bolsonaro a la presidencia un año antes.

Lava Jato fue una operación integrada para combatir la corrupción, llevada a cabo por el Ministerio Público Federal y la Policía Federal, que desencadenó una serie de efectos políticos y económicos muy controvertidos (Kerche & Marona, 2022). Hay quienes señalan un sentido clasista o antidemocrático en los actores que judicializaron el caso de Lava Jato, a quienes acusan de haberse colocado al frente de una amplia ofensiva para dismantelar un proyecto de desarrollo popular y nacional puesto en marcha por el Partido de los Trabajadores (PT). Al hacerlo, estarían traduciendo sus propios intereses políticos en términos judiciales, que serían instrumentalizados por intereses geopolíticos y de clase ubicados fuera de sus carreras y del espacio de los tribunales.

Por otro lado, hay quienes afirman que el mayor papel de los órganos judiciales en la estructura de rendición de cuentas del estado demuestra la fortaleza de las instituciones democráticas, un poder judicial independiente y un derecho inmune a la influencia de los poderes políticos y económicos representados por los partidos y las organizaciones empre-

2 Vale la pena recordar que los presidentes no siempre buscan influir en el tribunal basándose en nominaciones. También pueden tratar de cambiar el patrón de toma de decisiones del tribunal, reemplazar jueces que pueden ser hostiles o indiferentes a las convicciones políticas del presidente por otros que apoyarán al gobierno con mayor frecuencia. Los nombramientos pueden servir como negociación política o señalar valores al electorado. En el primer caso, las articulaciones son cercanas a los intereses de las élites políticas y, en general, están asociadas a preocupaciones sobre la gobernabilidad. En el segundo, cuando el presidente utiliza la nominación para señalar valores a su electorado, las demandas de diversidad ganan protagonismo: de ahí que sea común que se elijan candidatos con una determinada identidad religiosa, género o raza, por ejemplo.

sariales. Lava Jato no fue la primera operación anticorrupción integrada, pero se convirtió en la mayor expresión del modelo institucional anticorrupción que se remonta a la serie de reformas que fortalecieron la red de rendición de cuentas en Brasil, al menos desde la década de 2000 (Marona & Kerche, 2022).

Aún más importante, Lava Jato marcó un nuevo episodio en la historia política brasileña de instrumentalización de la agenda anticorrupción, atravesada por un activismo judicial subyugado por dinámicas de poder que afectan tanto los antagonismos políticos internos como la geopolítica internacional (Almeida, 2023).

Fue el errático desempeño del STF en Lava Jato lo que encontró, en el momento inaugural del gobierno de Bolsonaro, cierta reacción por parte del Congreso Nacional que, recientemente elegido, exhibió el perfil más conservador de la historia política reciente de Brasil. Innumerables diputados y senadores, como Bolsonaro, habían surfeado la ola anticorrupción y antisistema que había creado Lava Jato. Este amplio grupo, descontento con los recientes reveses judiciales que el STF había propinado ante los abusos de Lava Jato, amenazó al tribunal de que abriría una Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI) para investigar las acciones de los ministros, además de pedidos de *impeachment* contra los miembros del tribunal y la propuesta de algunos proyectos de ley para restringir sus actividades.

El STF tampoco estaba en su mejor posición frente a la opinión pública. De hecho, Lava Jato había logrado un importante apoyo entre la población, que solo había sido parcialmente revertido por las revelaciones de irregularidades procesales y conductas abusivas de sus miembros. Así, desconstituir las decisiones judiciales que habían permitido, ante los ojos de la opinión pública, la condena y el encarcelamiento sin precedentes de poderosos políticos y empresarios, le costó al STF parte de su reserva de legitimidad (Clark, 2010). No hay duda de que, en una sociedad dividida y polarizada, la liberación del expresidente Lula y, en consecuencia, la posibilidad de volver a la escena política, bajo el gobierno de Bolsonaro, permitida por el conjunto de decisiones que anularon Lava Jato —o al menos redujeron significativamente sus impactos— formaron una agenda impopular.

En este contexto, en el que el STF no podía contar con el apoyo de la opinión pública, era conveniente que el tribunal manejara con mucho cuidado las relaciones con los demás poderes de la república, donde se ubican actores con condiciones reales de represalia. La situación impuso cautela ante el deseo del STF de actuar contra el gobierno y estableció límites a las acciones del nuevo presidente electo.

La llegada de la pandemia de covid-19 a Brasil, en 2020, cambiaría completamente el escenario y el STF pasaría a actuar como uno de los principales puntos de contención de las intenciones autoritarias del gobierno de Bolsonaro. Por lo tanto, aunque importantes agendas gubernamentales pasaron ilesas del escrutinio del STF, principalmente en el área económica,<sup>3</sup> fueron numerosas las decisiones que buscaron empujar al presidente hacia el marco democrático constitucional. A partir de 2020 el gobierno federal sufrió numerosas derrotas, incluso en el ámbito criminal, en el que el STF falló contra Bolsonaro y sus principales aliados políticos.

Como respuesta a la secuencia de derrotas el gobierno comenzó a agravar la crisis político-institucional. Coqueteó con casi toda la gama de opciones de represalia: desde solici-

3 De manera ejemplar, el STF validó el MP n° 936 de 2020, que permitía acuerdos individuales entre empleados y trabajadores para reducir temporalmente salarios, jornadas de trabajo o suspender contratos.

tudes de juicio político a ministros hasta propuestas de reformas judiciales para rellenar la corte. Bolsonaro, sin embargo, no contó con el apoyo del Legislativo y de la opinión pública para actuar efectivamente contra el STF, obligándolo a movilizar mecanismos informales de represalia: acciones y presiones, directas o sutiles, con diferentes grados de severidad, pero, sobre todo, sin sustento en disposiciones legales (Llanos & Lemos, 2013). Ejemplos de estos mecanismos informales fueron las amenazas de violencia y agresiones retóricas o físicas, la comunicación no oficial entre los jueces de la Corte Constitucional y el más alto nivel del ejecutivo y, también, el cobro de decisiones judiciales favorables al gobierno como pago de obligaciones vinculadas a vínculos sociales o sobornos. Esta fue la línea adoptada por el gobierno de Bolsonaro, dada la situación política desfavorable para el expresidente, que hizo imposible movilizar mecanismos institucionales de represalia formal contra el STF.

Otro aspecto interesante del choque entre el gobierno y el STF radica en el hecho de que las decisiones del STF que más afectaron a Bolsonaro no tuvieron nada que ver con la agenda del gobierno en sí, sino con las investigaciones criminales que se llevaron a cabo, y que afectaron a él, a su familia y a sus aliados directos. Es importante señalar que el STF es el único tribunal en el mundo que tiene competencia penal originaria, y puede adelantar investigaciones y acciones penales contra el presidente y altos políticos por delitos comunes y penales. Así, el STF funciona como una especie de centro de la red horizontal de rendición de cuentas que se extiende sobre el sistema político en el plano federal.

En la intersección entre la necesidad de protegerse a sí mismo y a sus aliados políticos y retomar mínimamente la gobernabilidad Bolsonaro inauguró una nueva etapa de su gobierno, negociando apoyos en el Congreso para evitar el *impeachment* y apostando por renovar la composición del tribunal como forma de incidir en el STF.

En Brasil la centralidad del STF en la vida política nacional llevó a una creciente preocupación en la clase política con el proceso de nombramiento de ministros, que se volvió asunto de planificación estratégica por parte de presidentes y asesores. En el caso de Bolsonaro el STF comenzó a recibir especial atención no solo porque la Corte incluyó en su agenda temas asociados a su agenda ultraconservadora en el ámbito aduanero sino también porque sobre el gobierno y sus aliados de primer nivel surgieron sospechas de delitos que podrían desencadenar el ejercicio de la competencia penal del tribunal.

El modelo de designación de ministros del STF por la presidencia de la república es uno de los mecanismos institucionales fundamentales para permitir la influencia de los otros dos poderes sobre el poder judicial. El proceso de nominación de un ministro es una operación compleja que involucra la capacidad del presidente para anticipar los estados de ánimo del congreso, enfrentando, al mismo tiempo, las presiones de la sociedad, las asociaciones de clase, los propios ministros, y considerando también otras variables que afectan la representación, como edad, sexo, color/raza, carrera de origen y región de los candidatos. Además, la red de sociabilidad informal de los candidatos es importante e incluye cálculos políticos menores, pequeños agradecimientos, peculiaridades del presidente, *marketing* político, padrinos poderosos y relaciones de confianza personal con el presidente de la república.

También es posible identificar, por parte de los candidatos, estrategias de lobby que ponen en escena a algunos actores que generalmente son tomados como actores secundarios en una dinámica en la que, además del propio presidente, ganan protagonismo los líderes políticos en el congreso, el ministro de Justicia y la élite jurídica nacional, especialmente organizada en asociaciones jurídicas. Por otro lado, los propios ministros no suelen involucrarse en la construcción del nombre del candidato, pero sí tienen cierto poder de veto. En cualquier

caso, llama la atención el hecho de que el proceso parece estar muy afectado por la situación coyuntural. El perfil del candidato depende mucho más del contexto político, debido a la abundancia de jugadores con veto en el juego de la nominación que las preferencias del presidente de la república.

La voluntad de los ministros del STF de actuar contra los abusos de poder del ejecutivo se sumó a la independencia judicial y al poder del judiciario garantizados por la Constitución de 1988. Así, si la reacción del ejecutivo expresó el deseo de Bolsonaro de mitigar los controles institucionales sobre su gobierno, también su deseo de poner límites frente a una institucionalidad política robusta y una cultura al servicio del estado de derecho.

La experiencia brasileña sugiere que la resiliencia constitucional depende tanto del diseño institucional como de la capacidad de las élites judiciales para actuar de manera independiente y efectiva en defensa de la democracia. En el contexto latinoamericano, donde los gobiernos populistas a menudo amenazan el orden constitucional, las lecciones de Brasil resaltan la importancia de fortalecer la independencia judicial y garantizar que las instituciones puedan resistir las amenazas populistas. Para México este aprendizaje es vital a la hora de formular estrategias para preservar el orden democrático constitucional frente a propuestas de reforma que asumen un aire de represalia o cooptación de los tribunales constitucionales.

De hecho, desde que asumió la presidencia en 2018 Andrés Manuel López Obrador, un líder populista que se dice de izquierda, había estado tensando la relación con el poder judicial mexicano, particularmente con la Corte Suprema, compartiendo con Bolsonaro la tendencia a debilitar las instituciones democráticas y los mecanismos de control sobre el gobierno.

En México la reforma constitucional de 1994 consolidó la independencia del poder judicial, facultando a la Suprema Corte su actuación como tribunal constitucional para ejercer funciones de rendición de cuentas, como parte de un “largo proceso de liberalización política y democratización electoral” (Mendonza & Ríos Figueroa, 2024). Contrario a este proyecto, López Obrador impulsó estrategias para limitar al poder judicial, despojando a los tribunales de capacidad de obstruir su agenda política, en un proceso marcado por el control populista sobre las reglas y la agenda de reformas. La reciente victoria de Sheinbaum profundiza e intensifica los matices antidemocráticos de la iniciativa reformista, en un contexto de gobierno unificado —ejecutivo más legislativo— que, en sí mismo, no favorece la acción independiente del poder judicial.

En nombre de la austeridad, una de las primeras medidas tomadas por el gobierno de López Obrador fue reducir los salarios de los servidores públicos, incluidos los jueces, a pesar de la garantía constitucional de la irreductibilidad de estos. La resistencia a esta medida provino de la suspensión temporal de la nueva ley hasta que la Suprema Corte de Justicia de México se pronunciara sobre su constitucionalidad. Por su parte, el entonces presidente reaccionó como se esperaba: criticó públicamente a los jueces, catalogados como una élite exageradamente bien remunerada. Además, López Obrador propuso la creación de un órgano anticorrupción en la Corte Suprema, que cambiaría la composición del tribunal y permitiría al gobierno nombrar cinco nuevos magistrados, potencialmente alineados con su agenda. También vale la pena mencionar que la repentina renuncia de uno de los jueces de la Suprema Corte, presionado para que se investigaran presuntas irregularidades financieras, permitió al gobierno designar a un ministro aliado (Aguilar Aguilar, 2023).

Es claro que durante todo el gobierno de López Obrador el poder judicial ha estado bajo ataque: desde las amenazas de juicio político hasta la hostilidad verbal, desde las renuncias forzadas hasta los nombramientos de aliados políticos, todo ha sido justificado públicamente

por el gobierno como un conjunto de medidas necesarias para evidenciar y eventualmente eliminar a las élites corruptas y privilegiadas. Al parecer, sin embargo, la propuesta de reforma constitucional que incluye la destitución de todos los jueces federales y la elección de otros nuevos por voto popular, en un contexto de hegemonía del partido de gobierno, que también cuenta con apoyo mayoritario en el legislativo, pone en duda el equilibrio democrático logrado durante las últimas décadas en México (Olvera, 2024).

Sheinbaum también tendría la posibilidad de nombrar hasta cuatro nuevos magistrados de la Suprema Corte, lo que ampliaría aún más el ascendiente del gobierno sobre el poder judicial, con profundos impactos en el sistema político mexicano. Si Andrés Manuel López Obrador no logró aprobar su reforma judicial por falta de apoyo adecuado en el Legislativo, su sucesora no encontrará esta dificultad. En Brasil las propuestas de Bolsonaro no avanzaron. Su derrota en las urnas interrumpió los ataques del gobierno al Tribunal Supremo Federal, pero también dificultó el avance de cualquier propuesta de mejora institucional, debido al papel protagónico que asumió el poder judicial en la resistencia al populismo de extrema derecha en el país.

¿REFORMA CONSTITUCIONAL O REPRESALIAS POPULISTAS?

### ¿Hay margen para mejoras institucionales en Brasil y México?

No siempre es fácil distinguir propuestas reformistas legítimas de aquellas que constituyen meras represalias contra el poder judicial, porque en la mayoría de los casos es necesario considerar elementos coyunturales, constitutivos del contexto político. La idea de represalia está vinculada a la aprobación de legislación infraconstitucional o de enmiendas constitucionales que reducen la independencia o la capacidad institucional del tribunal constitucional, ya sea cambiando su composición, limitando su competencia o jurisdicción, modificando procedimientos internos, revirtiendo decisiones privadas, etcétera.

Por otro lado, las propuestas de reforma pueden corresponder a necesidades de mejora institucional. Es posible que la legislación que restringe la jurisdicción, por ejemplo, sea una respuesta a una expansión endógena indebida producida por las acciones expansionistas de los agentes judiciales. Sin embargo, a menudo las discusiones sobre posibles reformas judiciales afloran en situaciones de distanciamiento o tensión entre los poderes.

En Brasil, por ejemplo, existe un acervo de propuestas de reforma judicial a disposición de los legisladores: al menos 69 Propuestas de Enmienda Constitucional están en trámite o han sido tramitadas en el Congreso Nacional desde la redemocratización, con el objetivo de cambiar la composición del STF. Se busca establecer mandatos a los ministros, mitigar la prerrogativa presidencial de elección, establecer plazos para el proceso de nominación, cambiar parámetros relacionados con el perfil de los candidatos (edad, origen profesional, etc.). Los autores de las propuestas son políticos de diferentes espectros ideológicos, pero el volumen y su alcance tienen un patrón de variación que, por un lado, sigue el avance del protagonismo judicial en Brasil y, por el otro, es sensible a momentos de crisis/tensión institucional. Por lo tanto, estas propuestas suelen reactivarse dependiendo de la situación política, señalando principalmente el descontento de los gobiernos o de los parlamentarios con determinadas decisiones del Tribunal Supremo Federal.

Esta historia no facilita en modo alguno el trabajo de quienes sostienen que posibles propuestas de reforma del sistema de justicia brasileño son bienvenidas, pero que no es positivo

que se transformen en mecanismos de represalia contra la Corte Suprema o que socaven la independencia del sistema judicial. En primer lugar, es bueno decir, siguiendo la trayectoria de esta dinámica específica (reforma/represalia), que si, por un lado, la situación política es, en casi todos los casos, el elemento desencadenante de las iniciativas reformistas, por otro lado, los agentes judiciales se resisten a todas y cada una de las iniciativas de cambio, describiéndolas —invariablemente— como oportunistas.

Hasta el inicio del gobierno de Jair Bolsonaro en Brasil las reformas fueron, por regla general, expansionistas en la capacidad institucional del poder judicial. De hecho, las reformas a menudo fueron llevadas a cabo por los propios actores judiciales, si no debido al lobby de sus asociaciones en el Congreso Nacional, directamente a través del ejercicio de sus propias funciones jurisdiccionales o regulatorias, al ampliar sus competencias y poderes.

En el caso mexicano, por otro lado, la aprobación de la reforma constitucional propuesta representaría un cambio de paradigma en el sistema político, con el fortalecimiento del poder ejecutivo y la reducción de los controles y contrapesos institucionales, lo que genera preocupación sobre los riesgos de un posible retroceso democrático en el país. Particularmente en relación con el poder judicial, el objetivo es promover una reestructuración profunda, que favorezca la expansión del control gubernamental sobre el Tribunal Constitucional, amenazando de manera creíble la independencia judicial.

Además, la reforma se produce en un contexto que recuerda mucho más a la reforma judicial de 1935, impulsada por el general Lázaro Cárdenas, que a la de 1994, representativa de un lento proceso de liberalización y democratización política. La iniciativa de 1935, por el contrario, se presentó como la culminación de un proceso de sometimiento del poder judicial al naciente partido hegemónico (Mendonza & Figueroa, 2024).

Para evitar el relativismo asociado a la posible orientación ideológica del observador, vale la pena evaluar las iniciativas de reforma teniendo en cuenta al menos dos dimensiones que se suman a las discusiones sobre el contenido de las medidas: el momento y el procedimiento adoptado. Una observación superficial del momento en que la propuesta de reforma judicial aparece y cobra impulso, en los contextos políticos de México y Brasil, en momentos de movilización estratégica de mecanismos institucionales —formales e informales— que buscan la centralización y concentración de poder por iniciativa de gobiernos populistas, de derecha e izquierda.

En el caso brasileño, la ausencia de mayorías legislativas consistentes guió al entonces presidente Bolsonaro hacia la movilización de mecanismos institucionales informales de represalia. El excapitán abusó de ataques públicos a la Corte Suprema y a los ministros, personalmente, buscando deslegitimar el poder judicial, mitigando su capacidad de avanzar en la imposición de límites a las decisiones del Ejecutivo. Vale recordar que la legitimidad del poder judicial se construye, en gran medida, en la interfaz con la ciudadanía, considerando el apoyo de la opinión pública. Esto significa que los ataques públicos de Bolsonaro contra los ministros y el STF, incluso en el plano del discurso, tenían el potencial de debilitar el poder judicial.

Bolsonaro también movilizó, cuando pudo, la vía tradicional de nominar aliados para ocupar cargos en el Tribunal Supremo Federal y así influenciar el desempeño del poder judicial. Por otro lado, en el caso mexicano, la hegemonía del partido de la próxima presidenta, Claudia Sheinbaum, aporta un sentido de urgencia a las preocupaciones sobre la instrumentación abusiva de reformas constitucionales, que faltaba en el caso brasileño. Esto se debe a que existe una posibilidad real de aprobación de medidas iliberales que, combinadas con

represalias informales contra el poder judicial, colocan en riesgo inminente la independencia judicial en México.

De hecho, en contextos de gobierno dividido las dificultades de los poderes electos para coordinarse para debilitar al poder judicial se amplifican. Si así fue hasta 2018, desde entonces Morena, el partido de la presidenta Claudia Sheinbaum, ha ido obteniendo amplias mayorías en las cámaras legislativas, lo que facilita la aprobación de reformas que sirven para intervenir indebidamente en el ámbito del poder judicial.

Además, al evaluar el procedimiento adoptado para impulsar las reformas se observa que no se favorece la deliberación pública, el diálogo interinstitucional ni ninguna garantía de pluralidad de representación, que es la base de legitimidad de todos y cada uno de los procesos de reforma constitucional. En Brasil, por ejemplo, Bolsonaro intensificó sus amenazas al Tribunal Supremo Federal cada vez que estaba molesto por la decisión del tribunal, pero, especialmente, cuando se sentía amenazado por investigaciones criminales que también avanzaban contra sus aliados e incluso sus familiares. En México lo que se observa es que el expresidente López Obrador también invirtió en la inhabilitación pública del poder judicial y de sus máximos magistrados. Sin embargo, su sucesora tiene una oportunidad de la que Bolsonaro carecía: avanzar con una propuesta de reforma constitucional.

En este punto es importante decir que, desde las primeras décadas del siglo XIX, América Latina ha sido un terreno fértil para experimentos constitucionales. Desde la expansión de la democracia electoral liberal la mayoría de los países de la región han promulgado una nueva constitución y todos han alterado algún aspecto de su estructura constitucional. Es cierto que una nueva constitución puede simplemente reproducir la antigua y que las enmiendas constitucionales solo pueden introducir cambios marginales en las estructuras existentes. Sin embargo, las innovaciones institucionales han sido impresionantes: ya sea mediante reemplazo o enmienda constitucional, con el tiempo los reformadores latinoamericanos han alterado significativamente casi todas las instituciones políticas básicas, desde las reglas electorales hasta los poderes de formulación de políticas; de la asignación territorial de la autoridad estatal a los órganos administrativos; desde los derechos ciudadanos hasta la organización de los poderes judiciales (Negretto, 2015).

Al asumir que los procesos de construcción y reforma constitucional son cuestiones profundamente políticas es importante evaluar algunos aspectos procesales involucrados en la propuesta de reforma del actual presidente mexicano a la luz de la historia constitucional latinoamericana. Se destacan tres temas: la estructura jurídica que regula el proceso de redacción o reforma de la constitución; la composición, selección, funcionamiento y facultades del órgano constituyente o reformador, y los canales de participación ciudadana durante el proceso.

La discusión sobre la estructura jurídica enfatiza la importancia estratégica de decidir si el proceso será regulado por el orden constitucional vigente o mediante un conjunto de reglas *ad hoc*. En el contexto de un régimen democrático establecido la continuidad o discontinuidad con el orden constitucional anterior generalmente está relacionada con la preservación o erosión de las instituciones democráticas. Con respecto al órgano constituyente o reformador, el análisis se centra en los efectos potencialmente diferentes de elegir una convención especial o una legislatura constituyente/reformadora. Finalmente, en relación con la participación pública, existen varios canales para la participación ciudadana, antes, durante o después de la redacción y aprobación de una nueva constitución o del proceso de reforma. Todos estos aspectos del proceso de reforma de la Constitución mexicana

son fundamentales para evaluar la propuesta del partido Morena, desde el punto de vista de su legitimidad democrática.

Finalmente, es necesario cuestionar el mérito de la propuesta de reforma judicial evaluando el alcance de sus impactos en el orden constitucional democrático. En el caso mexicano, la elección de magistrados, desde la Corte Suprema hasta la base del poder judicial, aumenta los riesgos de presión política sobre jueces elegidos directamente, además de permitir que el financiamiento de campañas judiciales sea realizado por grupos organizados, incluidas organizaciones criminales y grandes empresas, lo que pondría en duda la independencia y la imparcialidad del poder judicial mexicano (Aguar Aguilar, 2024).

## CONSIDERACIONES FINALES: RESILIENCIA CONSTITUCIONAL EN BRASIL Y MÉXICO

En América Latina el concepto de resiliencia constitucional se ha vuelto decisivo frente a los intentos de los gobiernos populistas de debilitar las instituciones democráticas. La resiliencia constitucional es la capacidad de un orden constitucional para permanecer estable, resistiendo caídas en la calidad democrática, o recuperarse de amenazas autocráticas, revirtiendo procesos autocráticos para evitar el deterioro completo del régimen democrático (Boese et al., 2021). Los tribunales constitucionales desempeñan un papel importante, junto con otras instituciones y en conjunto con las élites políticas y la opinión pública, en la construcción de la resiliencia del orden constitucional democrático.

Sin embargo, la resiliencia no depende solamente de las normas constitucionales, sino también del comportamiento de las élites judiciales —élites políticas y sociedad civil organizada—. La independencia judicial es fundamental para la resiliencia del orden constitucional democrático. La eficacia de los tribunales constitucionales en la defensa de la democracia depende de su independencia de facto —y no solo formal—, que de alguna manera depende de la trayectoria de los propios tribunales, su desempeño y su relación con el público.

Además, los ataques al poder judicial pueden detenerse en presencia de instituciones políticas sólidas, partidos de oposición bien articulados o gobiernos divididos. El caso brasileño, especialmente durante la presidencia de Jair Bolsonaro, ofrece un ejemplo de cómo los tribunales constitucionales pueden actuar frente a estas amenazas, pero siempre y cuando se les garantice la independencia judicial y un poder propio desde el principio (Marona, 2024).

La reforma judicial mexicana, por otro lado, amenaza la estabilidad del régimen democrático y la capacidad del sistema político para reaccionar frente a gobiernos populistas y sus medidas antiliberales.

## REFERENCIAS

- Aguar Aguilar, A. A. (2023). Los tribunales y la erosión judicial de la democracia en América Latina. *Política y Gobierno*, 51(1), 7-25.
- Almeida, F. (2023). Combate judicial contra la corrupción y la democracia en América Latina. En L. M. Madeira, M. Marona, A. Del Río (Coords.), *Democracia y Justicia en América Latina: ¿hacia dónde vamos?* (pp. 333-374). EdUERJ.
- Avritzer, L., Kerche, F., y Marona, M. (2022). *Gobierno de Bolsonaro: retroceso democrático y degradación política*. Auténtica.

- Boese, V. A., et al. (2021). Cómo prevalecen las democracias: la resiliencia democrática como un proceso de dos etapas. *Democratización*, 28(5), 885-907.
- Ginsburg, T., Huq, A. Z., y Versteeg, M. (2018). ¿La próxima desaparición del constitucionalismo liberal? *Revista de Derecho de la Universidad de Chicago*, 85(2), 239-256.
- Kerche, F., y Marona, M. (2022). *Lava Jato y la erosión de la democracia en Brasil*. Auténtica.
- Landau, D. (2013). Constitucionalismo abusivo. *Revisión de leyes de UC Davis*, 47(1), 189-260.
- Levitsky, S., y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Editora Schwarcz-Companhia das Letras.
- Llanos, M., y Lemos, L. B. (2013). ¿Preferencias presidenciales? Los nombramientos del Supremo Tribunal Federal en el Brasil democrático. *Política latinoamericana y Sociedad*, 55(2), 77-105.
- Marona, M., y Barbosa, L. V. Q. (2018). Protagonismo judicial en Brasil: ¿de qué estamos hablando? En M. Marona y A. Del Río (Coords.), *Justicia en Brasil: al margen de la democracia*. Arraes Editores.
- Marona, M., y Magalhães, L. (2021). ¿Guerra y paz? El Tribunal Supremo Federal en los dos primeros años del gobierno de Bolsonaro. En L. Avritzer, F. Kerche y M. Marona (Coords.), *Gobierno de Bolsonaro: regresión democrática y degradación política* (pp. 121-135). Auténtica.
- Marona, M., y Kerche, F. (2021). Del caso Banestado a la Operación Lava Jato: construyendo una institucionalidad anticorrupción en Brasil. *Datos*, 64, e20190240.
- Marona, M. (2023). Resiliencia Suprema: El STF y la erosión de la democracia en Brasil. En R. Glezer y A. L. P. Barbosa, *Resiliencia y deslealtad constitucional: una década de crisis* (pp. 343-363). Editora Contracurrente.
- Mendonza, E., y Ríos Figueroa, J. (25 de junio de 2024). La reforma judicial de 1935: hace noventa años su significado sigue vigente. *Nexos*. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-reforma-judicial-de-1935-a-noventa-anos-su-sentido-sigue-vigente/>
- Merkel, W., y Lührmann, A. (2021). Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges. *Democratization*, 28(5), 869-884.
- Negretto, G. L. (2015). *La política del cambio constitucional en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Olvera, A. J. (25 de junio de 2024). La sombra del caudillo y el cambio de régimen en México. *Nexos*. <https://redaccion.nexos.com.mx/la-sombra-del-caudillo-y-el-cambio-de-regimen-en-mexico/>
- Ríos Figueroa, J. (2022). El poder judicial ante el populismo y la erosión democrática. El caso de México, 2018-2021. *Revista de Estudios Políticos*, (198).
- Sánchez Urribarri, R. (2022). Populismo, democracia constitucional y tribunales superiores: lecciones del caso venezolano. En M. Krygier, A. Czarnota y W. Sadurski (Coords.), *Anti-Constitutional Populism* (185-219). Prensa de la Universidad de Cambridge.
- Scheppele, K. L. (2018). Legalismo autocrático. *Revista de Derecho de la Universidad de Chicago*, 85(2). <https://lawreview.uchicago.edu/publication/autocratic-legalism>



# ***La reforma judicial, el régimen populista y los retos de la democracia mexicana<sup>1</sup>***

ALBERTO J. OLVERA<sup>2</sup>

México, a contracorriente de lo que pasa en la mayor parte de América Latina, vive un momento instituyente de un nuevo régimen político. La peculiaridad de este proceso es que se trata de un inédito experimento de institucionalización de un régimen populista, cuya versión fundacional ha sido clásica, esto es, ha dependido de un líder (AMLO) que encarna al pueblo y reclama para sí no solamente la representación popular, sino la soberanía nacional. Dado que por razones legales, históricas y personales el líder no se puede reelegir, ha heredado en su sucesora Claudia Sheinbaum la tarea de llevar a sus últimas consecuencias el proyecto político de concentración del poder en la presidencia de la república y el desplazamiento/control no solo de poderes fácticos económicos y políticos sino la deconstrucción de las instituciones creadas en la prolongada y precaria transición a la democracia mexicana. Sin embargo, la posibilidad de una transición ordenada a un presidencialismo mayoritario está en riesgo por el empeño del líder de culminar su mandato con la aprobación, en el inicio del nuevo congreso en septiembre de 2024, de un paquete de reformas constitucionales y legales que no solo atarían las manos de la nueva mandataria, sino que crearían conflictos políticos de gran envergadura y dificultarían la gobernabilidad del país.

Mientras en buena parte de Sudamérica se vive una especie de momento destituyente de los procesos populistas de izquierda, que afecta incluso a los países que aún están gobernados por presidentes alineados al progresismo regional, en México se vive, por el contrario, un proceso instituyente. Dada la mayoría calificada que Morena podría tener en el congreso federal gracias al uso inteligente de las reglas de reparto de asientos de representación proporcional en el congreso aprobadas en el pasado por el PRI, el PAN y el PRD, y a su poder territorial y legitimidad incuestionable, Morena es hoy un partido hegemónico que puede instituir en forma democrática y legal una presidencia todopoderosa, mayoritaria, que puede llevar a cabo sin controles políticos los cambios constitucionales y las políticas públicas diseñados por el presidente López Obrador —más las que impulse la presidenta electa.

Es en este contexto como debe colocarse el conjunto de reformas constitucionales que en el ocaso de su mandato López Obrador quiere dejar como herencia política y condicionamiento institucional al siguiente gobierno. De esas reformas, la del poder judicial es la que está atrayendo la atención de la opinión pública, pero hay otras tan trascendentales como esta

1 Este texto incluye fragmentos de artículos previamente publicados por el autor, los cuales han sido revisados y adaptados para su inclusión en esta obra. Esos artículos pueden consultarse en: Olvera, A. J. (2019). Crisis de régimen, autoritarismo subnacional y reforma penal en México. *Perfiles latinoamericanos*, 27(53), 1-25. <https://doi.org/10.18504/pl2753-006-2019>; Olvera, A. J. (2022). Populismo, desinstitucionalización y gestión pública: los límites estructurales de la 4T. *Análisis Plural*, No. 1, pp. 25-40. <https:// analisisplural.iteso.mx/index.php/ap/article/view/10>, y Olvera, A. J. (2023, 23 de mayo). La Suprema Corte como enemigo. *El País*. <https://elpais.com/mexico/opinion/2023-05-23/la-suprema-corte-como-enemigo.html>

2 Investigador emérito del SNI. Investigador jubilado de la Universidad Veracruzana. Colaborador del ITESO.

que sin duda acarrearán también serios riesgos para la democracia mexicana. Baste mencionar la reforma electoral, la constitucionalización como parte del ejército de la Guardia Nacional o la desaparición de organismos autónomos, para mencionar tan sólo las principales.

En este capítulo pretendo colocar en contexto la reforma judicial, puesto que mucha de la discusión sobre esta se ha centrado en sus consecuencias políticas, las dificultades de instrumentación de las elecciones de magistrados y jueces, los ritmos y tiempos de estas, etc., pero sin poner en la mesa la necesidad de pensar esta iniciativa dentro del conjunto del sistema de justicia y como parte de un proyecto político más amplio. La reforma judicial no atiende los pendientes históricos del sistema de justicia, cuyas fallas y deficiencias provienen del viejo régimen autoritario y no han sido siquiera reconocidas por el régimen populista.

## EL CONTEXTO POLÍTICO: EL CAMBIO DE RÉGIMEN POLÍTICO DENTRO DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL

El éxito de la estrategia y la práctica populistas de López Obrador se manifestaron en las elecciones del 2 de junio de 2024. Morena y partidos aliados arrasaron al obtener 60% de la votación por la presidencia de la república, 53% de la votación por el congreso en ambas cámaras, una amplia mayoría en 28 de los 32 congresos locales del país y el triunfo en 5 de las 7 elecciones de gobernadores celebradas en esa fecha. Se trató de una elección plebiscitaria. Así como en 2018 el plebiscito fue en contra del PRI y del PAN, en 2024 fue a favor de López Obrador.

En sus casi seis años de gobierno el presidente llevó a cabo una franca desinstitucionalización del estado construido en los casi 30 años de hegemonía neoliberal. Atacó a las burocracias profesionales que gestionaron la economía del país, destruyó los pactos implícitos o explícitos entre ciertos sectores de la clase política y la burocracia profesional con los empresarios nacionales y los representantes del capital extranjero, y cooptó a las viejas corporaciones sindicales sin alterar el *statu quo* en materia laboral en el sector público. Vacío al PRI y al PAN al atraer a muchos de sus cuadros profesionales y darles posiciones de poder, sobre todo en la escala subnacional. Modificó las alianzas existentes entre el gobierno federal y los medios de comunicación, rompiendo los viejos contratos que subsidiaban a los medios privados, con la excepción del periódico *La Jornada* y las principales televisoras. No estableció prohibiciones o vetos drásticos, con contadas excepciones. La libertad de expresión se mantuvo en lo fundamental, aunque todos los críticos del gobierno fueron atacados en las “mañaneras”, creándose un ambiente ominoso y polarizado en el espacio público.

El gobierno de López Obrador modificó los contratos firmados por el gobierno anterior con empresas privadas nacionales y extranjeras en las industrias petrolera y eléctrica, creando tensiones con los inversionistas en general y en ocasiones con el gobierno de Estados Unidos. Al mismo tiempo, siguió una política de estricta disciplina fiscal que agradó los capitalistas financieros a pesar de sus costos en términos de disminución de presupuesto del sector público —con la excepción de las megaobras prioritarias y el pago de subsidios— y la consiguiente ineficacia del gobierno en su conjunto. Esta disciplina se rompió en 2024 por razones electorales, creando un problema fiscal muy grave para el gobierno entrante.

López Obrador instituyó en la práctica, de manera progresiva, un régimen populista que, como todos los de su tipo, fue una hibridación de instituciones y prácticas democráticas con prácticas autoritarias que implicaron la creación de una institucionalidad paralela informal. El presidente avanzó considerablemente en el proceso destituyente de las instituciones del

orden neoliberal sin crear una institucionalidad alternativa. El populismo de AMLO se basó en prácticas informales, alegales o ilegales, que le permitieron llevar a cabo sus políticas públicas fuera de la legalidad constitucional, pero sin romper por completo con ella. La suya fue una política en los bordes de la ley y del orden democrático. Como casi todos los populismos, el de López Obrador fue un ejercicio de ruptura con el pasado inmediato neoliberal y de creación de relaciones entre estado y ciudadanía, entre estado y mercado, entre estado y clase política, de nuevo tipo, basadas en una incesante negociación informal y una adaptación constante a los vaivenes de un decisionismo presidencial impredecible.

Como la mayoría de los populismos, el de AMLO tiene que interpretarse como un momento transicional, como la desestructuración de un régimen democrático precario, elitista, limitado a la esfera electoral, y el inicio de un nuevo régimen, muy parecido al autoritarismo priista que, como se recordará, se basaba en un presidencialismo casi absoluto y un pacto de grupos políticos dentro de la coalición gobernante que permitía la rotación de cuadros en el poder. Estos cambios de régimen se han operado en sus dos fases por la vía democrática, por lo que es fundamental para la legitimidad del próximo gobierno mantener el orden democrático electoral y evitar que los cambios constitucionales que AMLO pretende hacer aprobar en su último mes de mandato se constituyan en una ruptura entre el régimen emergente y una parte de la sociedad civil, y se establezca una percepción de que el líder pretende seguir mandando por encima de la presidenta electa, que quedaría atada de manos si no puede establecer sus propias prioridades políticas en el inicio de su mandato.

Lo que está pasando en los meses previos a la toma del poder de Claudia Sheinbaum determinará si el bono de confianza que le otorgaron los ciudadanos a AMLO y a Morena al darles un voto mayoritario se transforma en la verdadera hegemonía política duradera de un proyecto político nacional–desarrollista–progresista, o si da lugar a una lucha de poder entre el líder saliente y la presidenta entrante.

La posibilidad de una transición tersa entre el régimen populista personalista de López Obrador y el inicio de un régimen mayoritario presidencialista institucional depende de cómo se procese el ciclo de reformas constitucionales que el líder ha considerado su herencia final. La reforma central es la del poder judicial, en la que se pretende establecer la elección de casi 1,800 jueces de todas las ramas judiciales federales, incluyendo la electoral y, por supuesto, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y después, de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados, y de todos los jueces locales, lo que obligaría a la elección de al menos otros 6,000 togados. Semejante refundación total del poder judicial es imposible de ser llevada a cabo en términos materiales por la complejidad de los procesos electorales que aquella implicaría. De ser llevada a cabo en los términos propuestos por AMLO implicaría un desastre político, administrativo y operativo, pues metería al poder judicial en un ciclo de politización que duraría años, dañando su credibilidad y la escasa —si alguna— confianza de los actores económicos, políticos y civiles en las instituciones judiciales. Quien tendría que instrumentar la reforma sería la presidenta Sheinbaum, quien sufriría las consecuencias políticas y económicas de semejante proceso. Es obvio que se requiere una reforma de un poder judicial lleno de vicios, pero no de este tipo ni de esta manera.

Este no es el único conflicto potencial. Hay de por medio una propuesta polémica de reforma electoral que pretende desaparecer a los diputados y senadores plurinominales, lo que dejaría a las minorías sin representación política. Ni siquiera los partidos oportunistas aliados de Morena, los que le dan la mayoría calificada, aprobarían un decreto de extinción de sí mismos como este. Por su parte, Sheinbaum ha anunciado que no quiere la reelección de

ningún cargo de elección popular, medida aprobada en la última reforma electoral. Pero, de nuevo, tal vuelta al pasado priista no sería bien vista ni por los propios políticos morenistas.

Si esto fuera poco, cada una de las restantes propuestas de cambio constitucional, ante todo, la que garantizaría el control militar legal a largo plazo de la Guardia Nacional y, por tanto, la militarización de la seguridad pública —hoy día de hecho, pero de dudosa legalidad—, y la que pretende desaparecer a varias de las instituciones autónomas que regulan mercados y tutelan derechos, generarán resistencias, críticas y conflictos superiores a los supuestos beneficios de las reformas. Lo mismo puede decirse del resto de las ocurrencias del líder en sus últimos momentos en el poder.

Para colmo, en sus días finales como mandatario AMLO sigue atacando a medios independientes, deja sin resolver el problema de Ayotzinapa e insiste en hacer giras del adiós que ponen en duda si realmente se retirará a su finca al terminar su mandato. Se hace acompañar de la próxima presidenta como un signo de que el futuro poder de Sheinbaum es delegado por el líder, no propio. AMLO insiste que la elección de 2024 la ganó él, lo que al parecer le daría derecho a ser un factor de decisión en el siguiente gobierno y, en su caso, de veto.

La larga sombra del caudillo arroja dudas sobre la naturaleza del cambio de gobierno el 1 de octubre. Veremos si se obra el milagro de un cambio de régimen terso y se institucionaliza la hegemonía morenista, o bien, si habrá regresado, 24 años después de la primera alternancia democrática, un régimen presidencialista con poderes extraordinarios, limitados solo por el mercado y las resistencias sociales, pero no por contrapesos institucionales, y cargando la pesada herencia del líder. Podemos experimentar también una democracia tutelada por el caudillo y, por tanto, no salir plenamente del populismo personalista hoy vigente, creándose un nuevo tipo de hibridación, esta vez con el populismo en la retaguardia y el presidencialismo mayoritario al frente, pero sin mando real. En este caso, la posibilidad de un escenario boliviano, es decir, de confrontación entre el líder saliente y la presidenta entrante, que divida la bancada del partido oficial, sería real. Dentro de ese horizonte abierto lo único cierto es que México habrá experimentado 24 años de democracia electoral sin haber construido ni siquiera los cimientos de un estado de derecho.

## EL ESTADO DE DERECHO, EL SISTEMA DE JUSTICIA Y LA REFORMA JUDICIAL

Para entender mejor la ausencia de instituciones de justicia operativas y políticamente autónomas en México es necesario remontarse a la historia del régimen autoritario que formó al estado mexicano moderno. Interesa ante todo destacar que el lugar secundario que el sistema de justicia tenía en la época priista continuó en la fase de la transición democrática prácticamente sin cambio y, sorprendentemente, en el régimen neopopulista de López Obrador. La continuidad es el factor relevante que hay que entender.

En México, aun después del largo ciclo de transición a la democracia, órdenes informales siguen regulando la práctica social, por más que en el plano constitucional están claramente definidas las atribuciones de los gobernantes, la estructura del estado nacional y los derechos y obligaciones de los ciudadanos (Hincapié & Olvera, 2019). Se trata de órdenes informales creados en la práctica social como un puente que media entre la ley escrita y la práctica social.

En el viejo régimen, el orden jurídico formal era sistemáticamente violado en múltiples formas: se denegaban los derechos políticos al no haber elecciones competitivas; el acceso a los derechos civiles estaba totalmente segmentado y restringido, y había un condicionamien-

to político al acceso a los derechos sociales. El presidencialismo todopoderoso y centralizador, que era el eje articulador del orden autoritario, no tenía una base constitucional, pues la ley máxima otorgaba limitados poderes al presidente. Se trataba de un presidencialismo metaconstitucional, al igual que todo el orden político que de él derivaba (Carpizo, 1978). El presidencialismo implicó la subordinación política de los poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo, así como de los gobernadores y presidentes municipales al propio ejecutivo nacional, en abierta violación a los preceptos constitucionales que establecían una república federal y la división de poderes. Si bien dentro de este orden centralizado los otros poderes y los otros niveles de gobierno tenían ciertos márgenes de actuación, sus límites estaban determinados por la decisión suprema del presidente (Hernández Rodríguez, 2008).

Por ello no podía aplicarse a México ninguna definición de estado de derecho. Sea entendido este como el mero sometimiento del gobierno y los ciudadanos a un orden jurídico dado,<sup>3</sup> o como el conjunto de garantías y protecciones a los derechos de ciudadanía,<sup>4</sup> en nuestro país no existió ni un orden jurídico respetado por los agentes e instituciones del estado y por la mayoría de los ciudadanos, ni tampoco instituciones eficaces que garantizaran el ejercicio general de los derechos formales de ciudadanía.

El régimen autoritario creó un orden político informal, ilegal y altamente discrecional, dotado de reglas no escritas, pero conocidas para los actores políticos y sociales, cuyo funcionamiento dependía de la capacidad del poder ejecutivo nacional para mantener la disciplina y la unidad entre los múltiples componentes del sistema. Este orden central coexistía con poderes informales sectoriales y regionales, cada uno dotado de sus propias reglas.

En teoría, las instituciones de justicia constituyen el soporte material de un estado de derecho: su función radica precisamente en aplicar las leyes.<sup>5</sup> Pero el constitucionalismo mexicano nunca pudo construir un “núcleo duro” de instituciones de justicia democráticas, por lo que el acceso a la justicia, requisito elemental de la garantía de derechos de ciudadanía, nunca existió como conjunto de instituciones materiales disponibles (Garth & Capelleti, 1993). La falta de acceso o el acceso precario a la justicia impidió reclamar o defender derechos (Pásara, 2014).

El sistema de justicia nunca funcionó como ancla del estado de derecho y, por el contrario, profundizó las desigualdades socioeconómicas y políticas que caracterizaron al viejo —y al nuevo— régimen, y permitió la existencia efectiva de otros órdenes jurídicos. La deliberada precariedad del sistema de justicia era necesaria para la operación de los mecanismos informales de control político, social y criminal.<sup>6</sup>

## EL PAPEL DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN UN RÉGIMEN AUTORITARIO

Como lo han demostrado Ríos y Aguilar (2017), la justicia en regímenes autoritarios tiene una doble función: el control político y la administración del reparto de poder entre los grupos y facciones del bloque autoritario.

3 En la tradición positivista; para un resumen, véase Raz, 2001.

4 “El estado de derecho es la institucionalización político-jurídica de la ciudadanía” (Díaz, 2001, p.61).

5 O'Donnell (2010) explica que un estado es el monopolio de la fuerza legítima, pero también un orden jurídico y una suma de burocracias, que constituyen su lado operativo, además de ser, históricamente, un foco de identidad colectiva.

6 “A fin de sobrevivir políticamente, los dirigentes del estado deben evitar afectar los intereses de agencias u organizaciones políticas, sociales o de otro tipo, que paradójicamente compiten con él en el ejercicio del poder a nivel local, nacional o internacional. Así, los dirigentes pueden debilitar intencionalmente sus propios organismos estatales capaces de aplicar e imponer reglas, y el estado puede fortalecer deliberadamente a quienes aplican e imponen reglas que van en contra de la suyas propias” (Migdal, 2011, p.76).

En efecto, las procuradurías de justicia y los tribunales se dedicaron históricamente a controlar los conflictos sociales bajo la lógica del mantenimiento de la estabilidad política y el castigo a los disidentes (Aguayo, 2001). Su escasa capacidad de investigación se usó principalmente para localizar riesgos a la estabilidad política y no para castigar a delincuentes, que en todo caso eran perseguidos sobre la base de la necesidad de controlar al crimen por los riesgos que suponía a la actividad económica (Flores, 2013). Funcional y esencial a este esquema era que los procuradores de justicia fueran nombrados siempre por el titular del Ejecutivo, tanto a escala federal como en los estados, de manera que el titular del ministerio público era un empleado de la máxima autoridad ejecutiva, que carecía de autonomía política, operativa y presupuestal, y cuya evaluación de desempeño dependía de su lealtad y obediencia y no de la eficacia en el cumplimiento de sus funciones formales (Zepeda, 2004).

Los conflictos entre particulares, si no tenían repercusión política directa, podrían ser manejados por el procurador de acuerdo con sus propios intereses personales e institucionales (Magaloni, 2009), lo cual quiere decir que había un amplio espacio para la corrupción sistémica. Dicho de forma más precisa, el régimen creaba condiciones para que las procuradurías extrajeran renta a los ciudadanos individuales, en función de la oportunidad y las condiciones de cada caso (Olvera & Rodríguez, 2013). Los agentes del ministerio público, y sus equivalentes procesales en otros ámbitos del derecho, podían usar ese poder para chantajear tanto a las víctimas como a los victimarios en casos de delitos en materia penal, a los contratantes en materia mercantil, a las familias en materia civil, a los trabajadores y a los patrones en materia laboral, a los campesinos y propietarios privados en materia agraria, y así sucesivamente en las distintas instancias y niveles de la procuración de justicia. Cuando los casos eran de alto impacto o tenían una implicación política regional o nacional, los agentes del ministerio público debían disciplinarse a las órdenes que recibieran del ejecutivo (Olvera, 2012a).

En suma, la procuración de justicia era un sistema de control del conflicto social que gozaba de autonomía para extraer rentas de los ciudadanos a cambio de su obediencia al Ejecutivo (Buscaglia, 2006). La defensa de los derechos de ciudadanía estaba fuera de su campo de interés y de acción.

Por su parte, los tribunales y los jueces complementaban la función de control y contribuían a la estabilidad de los sistemas de distribución del poder a través de los mecanismos de nombramiento de sus propios miembros. En efecto, el presidente en el plano federal y los gobernadores en los estados nombraban a los ministros de la Suprema Corte y a los miembros de los Tribunales Superiores de Justicia, no con base en méritos profesionales sino en función de lealtades políticas, pertenencia a grupos de poder y pagos de favores. A su vez, los magistrados nombraban a los jueces con los mismos criterios (Cuéllar, 2008).

El control político de los tribunales y jueces permitía también resolver conflictos intergubernamentales en una forma políticamente controlada. Los tribunales administrativos cumplían ese papel y la Suprema Corte de Justicia, cuando actuaba como corte constitucional, desempeñaba el papel de estabilizar los conflictos dentro del sistema político (Ansolabehere, 2007).

Este esquema estaría incompleto si no consideráramos el papel de las policías. Las policías estaban en la base del edificio de la impunidad, la extracción de renta y la arbitrariedad política de la justicia. Las policías descentraban aún más la estructura del poder, pues le otorgaban su principal cuota de participación en la escala del poder autoritario a los gobiernos locales. Los gobiernos municipales tuvieron como atribuciones principales la seguridad pública, la

resolución de conflictos locales, el manejo del registro civil y la administración de autorizaciones de uso del suelo. La insignificancia política del municipio hasta finales del siglo XX<sup>7</sup> se compensó con la autorización a los alcaldes de la “explotación legal de la plaza” mediante la autorización de operaciones comerciales y compraventa de propiedad, otorgamiento de permisos de obras y de apertura de bares, realización de ferias y, ante todo, el manejo de la policía municipal. Los delitos menores fueron una fuente de ingresos en términos de multas y “mordidas”, y los delitos mayores en términos de negociación de la intervención de las procuradurías estatales (Suárez et al., 2010). Dentro de la infinita heterogeneidad de los gobiernos municipales en términos de tamaño, población y riqueza, la constante fue el uso rentístico de las policías (Zavaleta, 2005). En las grandes ciudades la policía local se constituyó en un poder en sí mismo, una fuerza capaz de negociar con las policías estatales y judiciales, con los presidentes municipales y con los grupos delincuenciales (Alvarado, 2008).

## LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y EL SISTEMA DE JUSTICIA

Teóricamente, la transición a la democracia en México debió ser el momento para iniciar la construcción del estado de derecho. A lo largo de los prolongados y simultáneos procesos de implantación neoliberal y de transición a la democracia (Olvera, 2015) se produjo un crecimiento monstruoso del texto constitucional y hubo una elaboración de leyes y reglamentos sin precedentes en la historia, una parte de las cuales implicaron una serie de innovaciones democráticas. La Constitución de 1917 tenía originalmente 21 mil palabras en 136 artículos. Antes del gobierno de López Obrador la constitución registraba cerca de 800 enmiendas a través de casi 300 procesos de reforma (Valadés, 2017).

Dentro de este ciclo de reformas constitucionales se pueden localizar dos procesos que han corrido paralelos. El primero abarca las reformas neoliberales, que se inician en el gobierno del presidente Salinas (1988–1994) y concluyen en lo fundamental en 2014, al calor del *Pacto por México* (las llamadas “reformas estructurales”).<sup>8</sup>

El segundo proceso tiene que ver con las reformas democráticas, cuya genealogía puede llevarse hasta la primera reforma electoral de 1977, pero que se inicia en realidad con la reforma de 1996, que otorga al Instituto Federal Electoral autonomía constitucional, y continúa a lo largo de una serie de reformas electorales, una de las cuales, la de 2014, crea el Instituto Nacional Electoral, dándole jurisdicción nacional, si bien de manera precaria. Curiosamente, dentro del último paquete de reformas políticas se incluyó una trascendental, que fue dotar de autonomía política y presupuestal a la Procuraduría General de la República y, por extensión, a las estatales. Lamentablemente, la reforma de las procuradurías/fiscalías, en la práctica, no ha garantizado la autonomía de esas instituciones, pues tanto a escala federal como estatal ha habido una mera simulación en la designación de fiscales “autónomos”.<sup>9</sup>

Dentro de este ciclo largo deben incluirse también otras reformas importantes que crearon diversas instituciones autónomas teóricamente encargadas de tutelar derechos, como el

7 Apenas en 1999 fue reformado el artículo 115 constitucional para dotar a los municipios de verdadera autonomía política, lo cual no quiere decir que antes no tuvieran espacios de poder informal. Ver Guerrero y Guillén (coords.), 2000; Guillén y Ziccardi (coords.), 2004.

8 Nombre que se dio a las reformas neoliberales contenidas en el *Pacto por México*, un acuerdo entre el PRI, el PAN y el PRD que entre 2013 y 2014 condujo a la aprobación de las reformas constitucionales que permitieron la inversión privada en petróleo, electricidad y gas y crearon nuevos organismos regulatorios.

9 Ver los informes anuales del Índice Global de Impunidad, IGI-MEX, UDLAP (<https://www.udlap.mx/APII/igi-Mexico.aspx>).

Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información y sus respectivos equivalentes estatales, las Comisiones de Derechos Humanos, formalmente autónomas desde 1999, así como otras instituciones con mandatos específicos como la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación, los institutos de las mujeres y algunos organismos dedicados a la protección de la infancia. En todos estos casos, el avance legal e institucional fue notable, pero la supuesta autonomía de las instituciones se vio cuestionada de inicio ya que el nombramiento de sus cuerpos directivos “ciudadanizados” fue convertido en un reparto de cuotas según el peso electoral de cada partido (Olvera, 2010).

Un déficit fundamental de este largo proceso fue no haber dotado al poder legislativo, tanto federal como local, de un verdadero profesionalismo, de transparencia y responsabilización frente a la ciudadanía, de tal forma que adquiriera la legitimidad suficiente como para ejercer un verdadero contrapeso al Ejecutivo. Esta incapacidad para definir una carrera política en el Legislativo, tanto por la prohibición de la reelección como por la absoluta carencia de institucionalidad en los partidos —que nunca tuvieron programas claros ni ideas propias en el campo de las políticas públicas—, explica la debilidad estructural del poder legislativo frente al poder ejecutivo. A pesar de haber gobiernos divididos en la mayoría de los estados, la falta de institucionalidad y de liderazgo de los partidos de oposición los convirtió en fáciles presas del ejecutivo (Pérez, 2009).

La transición dio así lugar a la formación de un régimen “electoral autoritario” (Schedler, 2016), no dominado por un solo partido sino por un sistema cerrado de siete partidos, que compartían el interés común de controlar el acceso a la competencia electoral y se repartían los cargos en los órganos “autónomos” según la correlación de fuerzas y sus intereses inmediatos (Olvera, 2015).

En los años de la transición el presidente y los gobernadores siguieron nombrando a los procuradores de justicia y a los magistrados con los mismos criterios de antaño, con la diferencia de que las constituciones, la federal y las de los estados, fueron reformadas para imponer la sanción legislativa de esas designaciones. Esta disposición implicó una negociación con los demás partidos políticos, de tal forma que los cargos judiciales se convirtieron en una mercancía más del intercambio de posiciones entre los partidos, al igual que otros muchos cargos creados a lo largo de la transición en la administración pública, los organismos autónomos e incluso en algunas empresas paraestatales (Olvera, 2010).

## EL FEDERALISMO, EL AUTORITARISMO SUBNACIONAL Y LA JUSTICIA

Si bien en el régimen autoritario histórico la centralidad del poder presidencial traía consigo la subordinación de los gobernadores y alcaldes al ejecutivo nacional, esto no implicaba que las autoridades locales no tuvieran algún grado de autonomía de gestión en ciertas áreas de su competencia, especialmente en materia de justicia. Históricamente, la mayoría de los casos en materia penal han sido de carácter local, es decir, caen bajo la responsabilidad de las policías locales y estatales, de las procuradurías de justicia estatales y los juzgados locales. Entre 90 y 92% de los delitos son de jurisdicción local, así como la casi totalidad de los asuntos civiles y mercantiles (Zepeda, 2004). La justicia laboral también tiene un fuerte componente local, con la excepción de los contratos-ley que abarcan a los grandes sindicatos de industria y a los sindicatos de trabajadores del gobierno federal y de la industria paraestatal, que siempre quedaron en manos de las autoridades federales del trabajo (Middlebrook, 1995). Por tanto, los contratos de protección, el registro de sindicatos ficticios y mucha de

la corrupción cotidiana en el mundo del trabajo eran y son también parte de los espacios de control político y de extracción de renta de las autoridades estatales.

En el viejo régimen el sistema de justicia era uno de los pocos ámbitos del poder realmente federalizados, pues los gobiernos estatales tenían amplio control sobre las procuradurías estatales y los tribunales superiores de justicia, y los gobiernos municipales sobre las policías locales (Finkel, 2008).

Precisamente porque el control de la policía, la procuraduría y los juzgados estatales era clave para el poder de los gobernadores, esta fue un área muy protegida de la intervención federal. No puede entenderse el fracaso de la reforma judicial pactada en 2008 sin explicar el papel central de los gobiernos estatales en la administración e impartición de justicia, y la forma en que los gobernadores se empoderaron en el ciclo de transición y reforzaron su control local sobre los otros poderes (Gutiérrez, 2016).

En efecto, la transición a la democracia consistió fundamentalmente en el debilitamiento del poder centralizado en la presidencia de la república y su consiguiente fragmentación. El poder fue apropiado por los gobernadores, especialmente los priistas, quienes, librados de la tutela presidencial desde el año 2000, tomaron el liderazgo de una estrategia de restauración que partiría desde los estados hacia el gobierno nacional (Olvera, 2015). Ello explica el triunfo del PRI en las elecciones de 2012.

El empoderamiento de los gobernadores significó que el grado de cumplimiento con pactos o proyectos nacionales se calculó en función de los rendimientos políticos que esto podría significarles, tanto en lo individual como en su estrategia partidaria. La lucha dentro de la Conferencia Nacional de Gobernadores para definir un nuevo Pacto Federal durante el gobierno de Fox concluyó básicamente en una continuidad de los procesos de descentralización iniciados desde la década de los noventa, lo cual permitió a los gobernadores hacerse de una proporción cada vez mayor del gasto público.<sup>10</sup> Pero al igual que había sucedido en el régimen autoritario histórico, los gobernadores no consideraron una prioridad el fortalecimiento en los sistemas de justicia locales.

Los gobernadores no tenían ningún incentivo para construir en sus estados instancias de control o rendición de cuentas que pudiera vigilar sus actos. Por el contrario, virtualmente todos ellos controlaron por las buenas o por las malas a sus respectivos congresos locales, anulando así la autonomía del poder legislativo (Olvera, 2017), y continuaron con las prácticas de control directo del sistema de justicia y de las instituciones formalmente autónomas de transparencia, electorales y derechos humanos. En pocas palabras, se reconstruyó en el plano de los estados el régimen autoritario histórico, con un cierto margen de tolerancia política y con elecciones que, si bien eran competitivas, estaban cada vez menos limitadas por las normas, los principios y las instituciones electorales que habían hecho posible la transición (Olvera, 2015).

En consecuencia, la transición permitió el establecimiento de un verdadero régimen federal —conservador— desde el punto de vista de la autonomía ganada por los gobernadores y, en menor escala, los presidentes municipales, y planteó un escenario de convivencia conflictiva entre un gobierno nacional más o menos democrático y acotado por los otros poderes, y un conjunto de gobiernos subnacionales básicamente autoritarios. Los goberna-

<sup>10</sup> Sobre el tema de la descentralización, las relaciones intergubernamentales y sus consecuencias fiscales, ver Vázquez Colmenares, 2010; Ugalde, 2010; Flamand, 2010.

dores pusieron en práctica una política de control territorial del poder, con base en la cual construyeron barreras a la intervención del gobierno federal en sus estados (Gibson, 2013).<sup>11</sup>

El control político local se garantizó resolviendo todos los problemas políticos en los estados en su interior, sin abrir espacios a la intervención federal. Por ejemplo, los conflictos con la disidencia del sindicato magisterial fueron atendidos por los gobernadores, generalmente a un costo mayúsculo, insostenible a largo plazo. En general se siguió el *dictum* priista de que “en política lo que se compra con dinero sale barato”.<sup>12</sup> Esta forma de política local constituye un “particularismo generalizado” (Olvera, 2012b), sistema adecuado a una sociedad fragmentada e informal y a un gobierno sin leyes ni instituciones operativas. Peor aún, este modelo propició la abierta alianza entre algunos gobernadores y alcaldes con el crimen organizado (Flores, 2013).

Esta combinación de gobierno democrático federal débil con gobiernos estatales autoritarios y fuertes caracterizó el periodo de la transición entre los años 2000 y 2018. Desde la llegada de Peña Nieto a la presidencia (2012), que culminó exitosamente la estrategia de restauración de los gobernadores priistas (Olvera, 2015), los propios gobernadores aumentaron su cuota de poder a pesar de la fallida política de recentralización intentada por Peña. Los gobernadores priistas gozaron de autonomía plena y llevaron el autoritarismo local, la desinstitucionalización de los gobiernos estatales, la corrupción sistémica y el vaciamiento de las instituciones de control democrático a niveles extremos, a grado tal que las escasas defensas que los gobiernos locales tenían contra el crimen organizado y de otros poderes fácticos se fueron colapsando (Olvera, 2017).

La crisis interna de este modelo de dominación subnacional llegó, como sucede en regímenes electorales, precisamente por esa vía. Las elecciones de gobernadores de 2016 marcan el fin de una época, pues el PRI perdió en estados estratégicos de manera inesperada. La lógica del autoritarismo electoral competitivo (Schedler, 2016) es ganar elecciones, pues únicamente así logra perpetuarse. Hasta 2015 el modelo había sido exitoso, pues el PRI y aliados lograron ganar una tímida mayoría en la cámara de diputados federal y mantenían la mayoría de los gobiernos estatales. Pero en 2016 los ciudadanos le cobraron las debacles locales al PRI al derrotarlo en cuatro estados donde nunca había perdido, y en consecuencia fueron dándose a conocer todos los desastres causados por el autoritarismo de los gobernadores más corruptos de la historia (Olvera, 2018).

Este proceso condujo a una grave pérdida de legitimidad del gobierno priista y en general del régimen de la transición a la democracia. El resultado fue que en las elecciones de 2018 el PRI y el PAN agudizaran sus divisiones precisamente cuando su única posibilidad de mantener el poder frente al desafío de López Obrador era presentar un candidato único. Su división facilitó el triunfo de AMLO y su derrota en varios estados más que nunca había perdido, centralmente Veracruz y Tamaulipas.

## FEDERALISMO, SISTEMA DE JUSTICIA Y RÉGIMEN POPULISTA

Existe un consenso entre especialistas de que AMLO y su partido, Morena, han logrado cambiar el régimen político por vía democrática. De una democracia electoral precaria que

11 Gibson (2013) localiza tres principales mecanismos de control local: la parroquialización del poder, la nacionalización de la influencia y la monopolización del vínculo nacional-subnacional.

12 Frase favorita, pero no original, de Fidel Herrera, exgobernador de Veracruz.

mantuvo bolsones casi autoritarios en varios estados se pasó a un régimen populista (Olvera, 2024).

Solo tiene sentido hablar de populismo para pensar regímenes transicionales híbridos, que se mueven entre la democracia y el autoritarismo, y cuyo desenlace, en un extremo u otro, depende de cómo se desarrollen los conflictos sociales, de las decisiones del líder y de la configuración del sistema político, en especial, de la fuerza relativa de las instituciones democráticas.<sup>13</sup>

En México el presidente López Obrador desarrolló en su gobierno una práctica política con claros tintes populistas. No se trata de una descalificación, sino de una caracterización. AMLO estableció desde su prolongada campaña por la presidencia una clara y clásica división entre el “pueblo bueno” y los “conservadores”, o “élite corrupta”. Por años el líder reclamaba ser la encarnación de ese pueblo, y en esa medida hablaba en nombre de él, por lo que las mediaciones civiles o políticas de todo tipo resultaban superfluas, innecesarias y hasta riesgosas (Beck, 2022). De ahí su crítica a los actores de la sociedad civil, que según él representan intereses privados; a los intermediarios clientelares y corporativos, tan básicos para el PRI durante décadas, y con los cuales aprendió a convivir el PAN, y los que según AMLO en realidad solo se apropiaban de los recursos que deberían llegar a los trabajadores y campesinos; a las asociaciones y cuerpos representativos de empresarios, que solo miran por el interés sectorial (Olvera, 2022a).

Por otra parte, el presidente consideró desde un principio que el aparato estatal, las reglas, las leyes y las instituciones existentes eran una jaula que le impedía apurar su misión. Por eso había que pasar por encima de ellas, lo que implicó debilitarlas, colonizarlas —como hizo con éxito parcial con la Suprema Corte y por completo con la Comisión Nacional de Energía a través de designaciones a modo—, anularlas políticamente —como se hizo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos al nombrar a una encargada carente de calificación profesional y de autonomía política y con el Instituto Nacional de Acceso a la Información, paralizado durante dos años por falta de designación de sus consejeros— o de plano destruir las, como se hizo con la Policía Federal (Olvera, 2022b).

López Obrador también apostó por el uso de mecanismos de democracia directa para sobrepasar los vetos legislativos o los largos procesos judiciales. Usó “consultas populares” informales al principio de su mandato, una consulta que seguía los marcos legales y un proceso de revocación de mandato que terminó en un ejercicio de ratificación en una increíble reversión de sentido del instrumento participativo. En todos los casos, la abierta manipulación política de los experimentos de democracia directa no solamente desnaturalizó su propósito sino que ratificó su uso populista: la búsqueda de legitimación simbólica de decisiones ya tomadas por el líder (Olvera, 2022c).

Todos los elementos anteriores definen el carácter populista del ejercicio del poder por parte de AMLO: la combinación de gobierno unipersonal, desprecio por las instituciones, polarización inducida, cultura política iliberal y desinstitucionalización con improvisación de decisiones de política pública.

13 Para entender las implicaciones de la discusión contemporánea sobre el populismo y su aplicación al caso de México, ver Olvera (ed.), 2024.

## LA VIOLENCIA Y LA MILITARIZACIÓN

El campo en el que fueron más evidentes los riesgos de la falta de institucionalidad democrática fue el de seguridad y justicia. En años recientes se agravó el ya gigantesco problema de empoderamiento del crimen organizado, aumentaron la violencia criminal y las desapariciones forzadas, en el contexto complejo de un grave debilitamiento de las capacidades del estado en general y en especial, del monopolio de la violencia legítima.<sup>14</sup>

La fragmentación del poder que resultó del régimen autoritario subnacional<sup>15</sup> vigente desde mediados de la década pasada profundizó las fracturas del orden social y debilitó la autoridad del estado en vastas regiones del país. Esta situación continúa sin cambio hasta la fecha, pues el gobierno federal no dispuso de una política coherente destinada a resolver la violencia política y el poder del crimen organizado.

Ante la crisis de violencia e inseguridad y la pérdida de control sobre el territorio el gobierno hizo aprobar en 2019 un riesgoso paquete de reformas constitucionales que legalizaron el comando militar de la seguridad pública —que ya existía de facto desde 2006—, creando una “Guardia Nacional” dependiente orgánicamente del ejército, si bien de manera temporal (Strobel, 2023), y desbandó al mismo tiempo a la Policía Federal. La ilegal y discrecional intervención de las fuerzas armadas en la seguridad, su impreparación en esta materia y su débil articulación con las policías estatales y municipales, muchas de ellas cooptadas por la delincuencia, ha conducido al incremento de la violencia y la comisión de múltiples atentados a los derechos humanos.

El gobierno federal le otorgó un poder inédito al ejército, que aceptó convertirse parcial y gradualmente en una policía militar propiamente dicha. A la fecha la Guardia Nacional tiene ya más de 100 mil efectivos, se han construido numerosos cuarteles para ella, que ha sustituido a la Policía Federal, y sus elementos se han distribuido por el territorio nacional. El presidente quiso legalizar la militarización de la Guardia Nacional en 2021, cuya fundación en 2019 estableció un estatuto civil a la corporación. La Suprema Corte determinó en 2023 que era inconstitucional la pretensión de asimilar al ejército la Guardia Nacional mediante una ley secundaria (Ortega y Torres, 2023). La policía militar, en ausencia de instituciones locales y federales de justicia fuertes —ausentes por completo de las reformas—, se ha transformado en un nuevo poder de facto, que incluso podría someter a las autoridades locales. Peor aún, junto con esta medida desesperada se ha impuesto un populismo penal al aumentar los delitos que merecen prisión preventiva oficiosa, mientras se incumple el compromiso de dotar de autonomía política a la fiscalía nacional, destruyendo así los pilares de la ya de por sí precaria reforma judicial impulsada desde 2008 (Olvera, 2019).

Lamentablemente, la creación de la Guardia Nacional no ha contribuido a la disminución de la violencia criminal. El número de asesinatos se mantiene en un promedio anual de 36,000 casos, y las desapariciones forzadas han aumentado a un ritmo alarmante, al igual que otros delitos que se han vuelto parte de la vida cotidiana de la gente en buena parte del país, como los asaltos, el “cobro de piso” y las extorsiones en general, los secuestros, el robo de autos

14 Se cuentan en 112,000 los desaparecidos desde 2006 y hasta septiembre de 2023 (Comisión Nacional de Búsqueda, 2023) y en más de 360,000 los asesinatos registrados en el mismo periodo. Se han judicializado menos del 1% de las desapariciones y alrededor del 2% de los crímenes. La impunidad es casi total (Diagnóstico de la Violencia y la Impunidad, 2023).

15 El estudio de “régimen políticos subnacionales” se ha convertido en una fructífera vía para complejizar el estudio de la política en países federales. La dinámica nacional/estadual explica en buena medida los límites de la democracia nacional. Sobre la categoría de “autoritarismo subnacional” ver Gibson, 2003; para una aplicación del concepto al caso de México, Olvera, 2018. Un balance sobre la investigación comparativa a escala subnacional en Giraudy et al., 2019.

y de camiones de carga, el robo de combustible y gas. De hecho, el gobierno ha perdido el control territorial en amplias regiones del país (Olvera, 2023b) y cientos de alcaldes están amenazados, o cooptados, al igual que muchas policías municipales. Peor aún, la presencia del crimen organizado ha provocado un incremento de la violencia electoral desde 2018, sin que el gobierno haga nada para evitar el riesgo de una mayor intromisión del crimen organizado en los procesos electorales (Alvarado, 2019; Olvera, 2021b).

Conforme ha avanzado el gobierno de López Obrador las fuerzas armadas han ido tomando más y más protagonismo.<sup>16</sup> Se habla con propiedad de la militarización del estado mexicano. AMLO usa la institución castrense como un sustituto rápido y leal de un aparato estatal disfuncional y de cuya alta burocracia desconfía profundamente. Pero el ejército carece de las capacidades administrativas, técnicas y funcionales para llevar a cabo las complejas tareas que se le han asignado. Para ocultar los enormes costos de esta decisión en términos de ineficiencia, desperdicio de recursos y dudosos resultados el gobierno utiliza el velo secreto que la Constitución brinda a las Fuerzas Armadas en México.<sup>17</sup> Peor aún, el empoderamiento militar impide que se atienda el problema de las violaciones masivas de derechos humanos que el país padece, puesto que una importante proporción de estas han sido cometidas por las propias fuerzas armadas (Olvera, *ibid.*)

El neopopulismo de López Obrador ha conducido rápidamente a una desinstitucionalización del estado en áreas básicas de la acción pública, especialmente en la salud, la educación, la seguridad pública y la justicia. La militarización ha conducido a la opacidad de la gestión pública, y a la construcción de un estado paralelo que profundiza la crisis estatal.

La hibridación (Peruzzotti, 2017) entre democracia y autoritarismo, que ya caracterizó a los gobiernos de la transición en términos territoriales, ha continuado en el gobierno de López Obrador a un nivel mucho más alto de generalización de prácticas iliberales y con un gobierno federal más autoritario que los anteriores. El neopopulismo mexicano ha generado en poco tiempo una descomposición política, una crisis institucional y un mayor empoderamiento del crimen organizado sin haber democratizado la vida política y social.

## EL SISTEMA DE JUSTICIA EN EL POPULISMO

En el gobierno de AMLO la utilización política de las instituciones de justicia continuó, si bien bajo un contexto diferente. En cuanto a la Fiscalía General de la República, formalmente autónoma desde 2014, el presidente hizo nombrar como fiscal a un viejo y conocido *insider* del mundillo jurídico y del campo de la seguridad, Alejandro Gertz Manero, personaje conocido por su manejo político de las instituciones, quien hizo pareja, por casi cuatro años, con Julio Scherer Jr., jefe de asesores del presidente y encargado de la negociación política con el poder judicial federal y con el congreso. Scherer tenía trayectoria como una especie de traficante de influencias, dotado de amplias relaciones personales con políticos de todos los partidos, despachos de abogados, jueces y ministros de la corte.

16 Un excelente seguimiento a este proceso de militarización de la administración pública en: *Inventario Nacional de lo Militarizado*, impulsado por el Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Al 1 de septiembre de 2022 el ejército realizaba 133 funciones de otras áreas del gobierno federal y 101 que le correspondían a autoridades estatales y municipales. Ver <https://ppdata.politicadedrogas.org>, consultada el 12 de noviembre de 2022.

17 La constitución contiene una disposición que designa como “asuntos de seguridad nacional” las actividades y funciones de las Fuerzas Armadas. Amparándose en este estatuto, obviamente referido a asuntos estrictamente militares, el gobierno de López Obrador ha ocultado toda la información relativa a las obras públicas y a las labores administrativas desarrolladas por las fuerzas castrenses.

Lejos de institucionalizar y fortalecer a la FGR, Gertz se prestó al manejo selectivo y político de casos, sin plantearse la profesionalización y la consolidación de la institución. Por el contrario, entró en conflicto con otras áreas de la administración pública, como la Comisión Nacional de Búsqueda, el INAI, numerosos jueces y algunas fiscalías estatales, cuando pretendieron poner a los derechos humanos por delante de consideraciones políticas. La FGR del populismo se desempeñó exactamente igual que las viejas procuradurías de la época priista.

En el caso del poder judicial federal, que desde la reforma de 1994 inició un lento proceso de profesionalización, AMLO se topó con una institución menos dócil a su causa y con muchos jueces que se tomaban su trabajo en serio. A pesar de problemas de corrupción y de nepotismo, el PJF era el único poder del estado casi totalmente profesionalizado. En cuanto a la Suprema Corte de Justicia, el presidente trató de colonizarla mediante los nombramientos de cuatro nuevos ministros que consideraba afines a su proyecto político. No obstante, en el ejercicio de sus funciones, la mayoría de ellos se rigió con autonomía de criterio y compromiso con la defensa de la ley.

Dada la prisa de López Obrador por desmontar las instituciones de la época neoliberal, ante todo en materia de energía, y su tendencia a gobernar de forma arbitraria y no institucional, el presidente chocó numerosas ocasiones con el PJF desde el principio de su gobierno. El presidente de la Suprema Corte de Justicia, Arturo Zaldívar, logró mantener una difícil convivencia con AMLO, a costa de transigir en varios temas de dudosa constitucionalidad, y, según se ha denunciado recientemente, presionando a algunos jueces federales en casos de interés para el primer mandatario.

El conflicto con el PJF escaló a partir de la inédita renuncia de Arturo Zaldívar a la Suprema Corte en noviembre de 2023 y la ulterior elección de Norma Piña como presidenta de la Suprema Corte de Justicia. La interlocución formal e informal entre el ejecutivo y el judicial se suspendió e inició una abierta confrontación política que López Obrador utilizó como nuevo elemento de polarización: la Suprema Corte se convirtió en el enemigo principal del régimen.

Desde mediados de mayo de 2023 el presidente López Obrador decidió lanzar una campaña abierta en contra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La causa inmediata fue la declaración de inconstitucionalidad por parte de la corte de los dos primeros bloques de reformas electorales del llamado “Plan B”, así denominado por ser el segundo intento de pasar una reforma electoral que no había sido aceptada en el congreso a nivel constitucional. La segunda intentona era imponer esa reforma por vía de una serie de cambios en leyes secundarias, estas sí aprobadas por la mayoría simple de Morena y partidos aliados en las dos cámaras. Pero la verdadera razón de esta confrontación era política. López Obrador se había quedado sin enemigo identificado. El populismo requiere de un enemigo para alimentar la polarización, sin la cual es imposible mantener la unidad de su abigarrado aparato político-electoral. La confrontación con la Corte le permitía reconstruir el desgastado espíritu de ruptura de la “Cuarta Transformación”, distraer la atención pública de los crecientes escándalos de corrupción del gobierno, ocultar el fracaso de su estrategia de seguridad y el desastre nacional en materia de salud. Y más importante aún, elevaba el costo de una posible ruptura del candidato derrotado en las adelantadas primarias dentro de Morena.

El presidente decidió violar la ley reiteradamente desde el principio de su mandato, pero el anterior presidente de la Corte cedió a sus presiones y optó por la negociación política como forma de evitar una confrontación con AMLO, y convenció a la mayoría de los ministros de esta estrategia. Al fallar a fines de 2023 el plan por el que el gobierno pensaba imponer como nueva presidenta del máximo tribunal a una incondicional, la Corte de súbito recuperó una

relativa independencia del ejecutivo. López Obrador, hombre de extraordinarios reflejos en materia política, supo convertir esa derrota en oportunidad. Dado que los partidos de oposición eran tan débiles que no servían ya ni como representación del enemigo del pueblo, y puesto que las críticas a algunas organizaciones civiles y a los medios no alcanzaban a suplir esa falta, era urgente encontrar un nuevo enemigo creíble, observable, identificable. La Suprema Corte vino al dedillo para tal fin.

López Obrador sabía perfectamente que casi todas las reformas legales impulsadas por él en los periodos de sesiones del congreso en 2023 y 2024 eran de dudosa legalidad, no solo en contenido sino en forma. Las leyes deben de ser discutidas, publicitadas y aprobadas de acuerdo con procedimientos parlamentarios ampliamente conocidos y aprobados por todos los partidos. Morena ha violentado esos procedimientos con creciente frecuencia, hasta llegar al paroxismo la noche del 28 de abril de 2024, cuando en una sola sesión aprobaron, de manera por demás irregular, 20 leyes, incluidas dos reformas constitucionales. Esta aberrante conducta fue deliberada, no accidental. Se trataba de abrir el camino a una colisión del poder legislativo con la Corte, virtualmente obligando al máximo tribunal a declarar inconstitucionales todas las leyes aprobadas.

El mandatario de inmediato lanzó una campaña política nacional en contra de la Corte tildándola de poder conservador y enemiga del pueblo. El presidente ha acusado a la Corte de no respetar la “voluntad del pueblo” expresada en las decisiones de la mayoría en el legislativo, que en realidad son las suyas. Ha recurrido a una noción de soberanía clásicamente populista, en la cual las decisiones del presidente, quien para él encarna la voluntad del pueblo, no pueden ni deben ser cuestionadas por ningún otro poder. Obviamente, esta concepción decisionista del poder político es abiertamente antidemocrática. En el ocaso de su mandato López Obrador decidió ir abiertamente por la concentración total del poder con la finalidad expresa de que su partido, y a través de él, el propio presidente, logran el control total del estado a largo plazo. Los obedientes legisladores morenistas, los gobernadores y alcaldes oficialistas se unieron a la campaña, sin reparar en que estaban impulsando una especie de golpe de estado al desconocer la legitimidad del máximo órgano del poder judicial.

Ahora bien, todo indicaba que el mandatario no pretendía realmente destruir la Suprema Corte en lo inmediato sino activar una movilización de su partido que le permitiera controlar férreamente el proceso sucesorio, que se le estaba saliendo de las manos. Al crear un conflicto artificial con la Suprema Corte pasó a segundo plano la sucesión, pues quedó claro a funcionarios y políticos profesionales que debían estar unidos tras el presidente, y que cualquier distracción sería penada.

La extraordinaria destreza política de López Obrador le permitió manejar la agenda pública y distraer la atención de los asuntos centrales: la corrupción en su gobierno, tolerada de una forma descarada, como lo demuestra el caso de Segalmex,<sup>18</sup> peor que cualquiera de los que hubo en el gobierno de Peña Nieto, a pesar de lo cual su exdirector siguió en la nómina y ni siquiera fue sujeto de investigación judicial alguna; la impunidad de los funcionarios responsables de tragedias imperdonables, como es el caso del director del Instituto Nacional de Migración, que siguió en su cargo a pesar de la muerte de 40 migrantes en una estación irregular de detención en Ciudad Juárez; la incompetencia criminal del presidente y sus funcionarios en materia de salud, que causó en la pandemia decenas de miles de muertes

18 Ver Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2023 (<https://contralacorrupcion.mx/corrupcion>) en Segalmex.

evitables y sigue causando un desorden monumental en el sector,<sup>19</sup> entre otros muchos temas de verdadera trascendencia nacional.

En realidad, la estrategia final de AMLO con vistas a la sucesión presidencial se definió en su discurso del 5 de febrero de 2024, cuando propuso 20 cambios legales y constitucionales como su programa político para consolidar, aun después de su periodo presidencial, el proyecto político de la “Cuarta Transformación”. Se trataba de un pastiche discursivo “humanista”, caracterizado por una confusión total entre ideas de políticas públicas, cambios constitucionales, leyes secundarias y mera reglamentación, entremezcladas en sus propuestas. AMLO proponía ni más ni menos restablecer el régimen del partido casi único y anular en los hechos la autonomía relativa de los poderes legislativo y judicial. El llamado a Morena y aliados a obtener una mayoría calificada en las dos cámaras del congreso en las elecciones de 2024 y aprobar cuanto antes el nuevo paquete de reformas no solamente buscaba anular los espacios de innovación programática de su sucesora, sino que en realidad planteaba una auténtica contrarreforma de los escasos avances democráticos logrados en los últimos 25 años, así como una radicalización del paternalismo y el clientelismo.

Las reformas más importantes propuestas por López Obrador, que por lo demás él sabía que no serían aprobadas en el último periodo de sesiones del congreso entonces en funciones, atacan tres pilares de la precaria democracia mexicana, construida penosamente en lo que va de este siglo. En primer lugar, la reforma judicial propone la elección popular de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados más importantes en todo el sistema judicial federal. Se trata de politizar la justicia y ponerla bajo el control del partido mayoritario, anulando su ya de por sí escasa autonomía política.

La reforma electoral propuesta es igualmente regresiva. Eliminar la representación proporcional en las dos cámaras del congreso es garantizar la vuelta del partido hegemónico. Elegir popularmente a los consejeros electorales y a los magistrados del Trife es volver partidarios a los órganos encargados de la imparcialidad en los procesos electorales. Disminuir el financiamiento público a los partidos sería buena idea si viniera acompañada de verdaderos procesos de fiscalización del financiamiento privado y de control del gasto electoral, sobre lo cual no se dice nada. Por otra parte, no se atiende el problema de la intervención de la delincuencia organizada en la política vía financiamiento ilegal, condicionamiento de candidaturas y abierta violencia política, que crecen como la espuma sin que el fracturado sistema de justicia pueda hacer algo para controlar esos procesos, que están destruyendo desde abajo la democracia electoral.

El tercer pilar destinado a la destrucción es el de los órganos autónomos, en que el presidente arrasa parejo con todo, tanto con los garantes de derechos como con las instancias de regulación económica, con la excepción de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuyo sometimiento pleno a AMLO parece haberle garantizado la protección de su furia. Es cierto que, en la creación de los órganos autónomos, especialmente el INE, el Trife y el INAI, hubo reparto de posiciones entre los partidos, y que en las sucesivas renovaciones de sus miembros ha habido momentos de franca y abierta manipulación partidaria, a grado tal que la autonomía política de estos ha sido relativa. También es cierto que padecen de gigantismo burocrático y que sus titulares gozan de prerrogativas excesivas. Pero su función ha sido muy

<sup>19</sup> Ver Comisión Independiente de Investigación sobre la Pandemia de Covid-19 en México, 2024 ([www.comisioncovid.mx](http://www.comisioncovid.mx)).

importante: en el caso del INAI el derecho a la información ha permitido develar algunos de los mecanismos de corrupción al interior del gobierno, obtener información que debería ser pública pero que es ocultada y denunciar omisiones y abusos en el ejercicio del poder. En el caso del INE, organizar elecciones más o menos limpias ha sido esencial para la supervivencia de nuestra minimalista democracia. En ambos casos es necesario hacer ajustes administrativos radicales y mejorar los procesos de designación de sus titulares para evitar la manipulación de los partidos, pero desaparecerlos o colonizarlos políticamente equivale a la anulación del ejercicio de derechos fundamentales. De hecho, ya López Obrador ha puesto un manto de opacidad a las obras públicas principales y a los temas de seguridad pública al militarizar una buena parte de su gobierno. Las consecuencias están a la vista: hay una corrupción enorme que no se puede documentar, y no se pueden evaluar los impactos de la política social, como en la época priista.

Los organismos de regulación económica, como la Comisión Nacional de Energía, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Ifétel y otros, fueron creados hace 10 años en el último paquete de reformas constitucionales neoliberales, que buscaban cumplir disposiciones derivadas del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Y en efecto, están ahí para garantizar que el capital privado pueda invertir en las industrias energéticas y para evitar monopolios estatales y privados en los distintos mercados. Todos los países tienen agencias similares, con distintos modelos legales e institucionales. El presidente quiere desaparecerlos pues son un obstáculo para la reconstrucción de los monopolios estatales en las industrias de energía. Pero la apertura de estos mercados está convenida en el Tratado de Libre Comercio vigente. Por tanto, no es posible ni conveniente desaparecerlas, más bien hay que fortalecer su capacidad técnica y eficacia legal y garantizar su autonomía, tanto de los actores del mercado como del estado.

Cabe recordar que el mandatario siempre ha confundido la propiedad estatal de empresas estratégicas con la soberanía nacional, en la lógica del nacionalismo del siglo XX, en la fase previa a la globalización. La autosuficiencia energética puede lograrse en México, como en todos los países, mediante la regulación estricta de las empresas privadas y el establecimiento de una política nacional que, sin dilapidar el capital estatal, mantenga una sana presencia del sector público en el sector. En cambio, López Obrador ha puesto todo su empeño en una reestatización de los mercados de energía a través de la CFE y de Pemex, que en la práctica ha resultado catastrófica. La producción de crudo ha caído, las refinerías son tan ineficientes como siempre, la nueva aún no produce, y la CFE ha regresado a la producción de electricidad con combustibles altamente contaminantes. Hay un atraso monumental en la transición a energías limpias. Durante varios años Pemex ha recibido más inyecciones de capital que el presupuesto que ha recibido la Secretaría de Salud, sin que por ello haya disminuido su endeudamiento. Es criminal el desperdicio de capital estatal que ha tenido lugar en estas empresas. Es preciso dejar atrás los empeños estatistas que para colmo se han producido sin la menor reforma de las empresas públicas, que siguen colonizadas por redes de corrupción y mafias sindicales.

Dentro del paquete de reformas hay un nuevo intento de constitucionalizar el control del ejército sobre la Guardia Nacional. Ya la Suprema Corte falló en contra de esta medida, que se legalizó hace poco tiempo vía legislación secundaria. El gobierno federal está en abierta desobediencia al no acatar esta decisión. AMLO no toma en cuenta que la experiencia ha demostrado que el ejército no es la solución a la crisis de violencia y de inseguridad. México ostenta hoy el vergonzoso primer lugar en el Índice Global de Crimen Organizado

(véase <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/09/1%CC%81ndice-global-de-crimen-organizado-2023.pdf>) por encima de Myanmar y Colombia, destacándose la absoluta impunidad de los delitos de extorsión, tráfico y trata de personas, crímenes y desapariciones. Estamos en el sitio 124 en materia de resiliencia contra el crimen, reprobados en cuestiones tan básicas como la falta de liderazgo político, transparencia y rendición de cuentas, el sistema judicial, los cuerpos de seguridad, etc. A seis años de gobierno López Obrador no puede decirse víctima del pasado. Esta omisión en materia de seguridad y justicia, la peor de toda su gestión, ha cobrado un precio brutal sobre los sectores más vulnerables de la población. Se explica así que México haya vuelto a ser el país con más personas detenidas en los cruces fronterizos con Estados Unidos desde 2022. Cientos de miles de mexicanos están huyendo de la violencia ante la ausencia del estado en múltiples regiones del país.

La propuesta de constitucionalización de los subsidios a ciertos sectores de la población y de algunos programas sociales era en ese momento una mera estratagema electoral, pues se trataba de políticas sociales contingentes, no permanentes, que, por cierto, siguen sin hacer públicos sus padrones. Es tanta la opacidad en el ejercicio de los muchos programas de subsidios que no hay manera de evaluar su impacto. La pensión a adultos mayores ya está constitucionalizada, al igual que los derechos a la salud, a la educación y a la vivienda, los cuales, por cierto, son letra muerta ante la incapacidad del estado para garantizar el acceso universal de la población a estos.

La cuestión de las pensiones es mucho más compleja y no la va a resolver la propuesta de tornar en ley máxima que los trabajadores al jubilarse ganen la misma cantidad de su último salario. AMLO ha localizado un tema muy sentido, pero demagógicamente ofrece resolverlo mediante un artículo constitucional incumplible. En la mejor tradición del viejo régimen, AMLO quiere tornar la ley máxima en un programa que tal vez algún día se logre alcanzar, sin definir cómo, cuándo y con cuáles condiciones.

Hasta el final de su mandato AMLO ha seguido diciendo que si no pudo realizar sus aspiraciones fue porque los partidos de oposición, los actores de la sociedad civil, los medios, jueces perversos y organismos autónomos bloquearon sus grandes proyectos. En suma, que los débiles componentes de nuestra precaria democracia: los contrapesos, los equilibrios, la rendición de cuentas, han sido distractores de la voluntad popular por él representada. Para superar esos obstáculos nos plantea la necesidad de reconstruir el viejo régimen, pero por la vía democrática. Resulta entonces que la Cuarta Transformación ha terminado siendo en realidad un proyecto de regresión al pasado autoritario, paternalista y estatista.

## REFERENCIAS

- Abrams, P., Gupta, A. y Mitchell, T. (2015). *Antropología del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Aguayo, S. (2010). *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*. Taurus.
- Alvarado, A. (2008). El acceso a la justicia en una sociedad en transición. En A. Alvarado (Ed.), *La reforma de la justicia en México*. El Colegio de México.
- Ansolabehere, K. (2007). *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*. FLACSO/Fontamara.
- Beck, H. (2022, diciembre). AMLO, el pueblo y la democracia. *Nueva Sociedad*, Opinión. <https://nuso.org/articulo/AMLO-Mexico/>

- Buscaglia, E. (2006). Deficiencias principales en los sistemas de justicia: propuestas de medidas correctoras. En S. González, E. Mendieta, E. Buscaglia y M. Moreno, *El sistema de justicia penal y su reforma. Teoría y práctica (187-207)*. Fontamara.
- Cappelletti, M., y Garth, B. (1996). *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. Fondo de Cultura Económica.
- Carpizo, J. (1978). *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI.
- Casar, M. E. (2015). *México: Anatomía de la corrupción*. CIDE-IMCO.
- Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (2016). *Índice Global de Impunidad México 2016 y posteriores, Puebla*, Universidad de las Américas Puebla. <https://www.udlap.mx/cesij/>
- Cossío, J. R. (2001). *Cambio social y cambio jurídico*. ITAM/M. A. Porrúa.
- Cuéllar, A. (2008). *Los jueces de la tradición*. UNAM.
- Díaz, E. (2002). Estado de Derecho y legitimidad democrática. En M. Carbonell, W. Orozco y R. Vázquez (Eds.), *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. ITAM/UNAM/Siglo XXI.
- Epp, C. (2013). *La revolución de los derechos. Abogados, activistas y cortes supremas en perspectiva comparada*. Siglo XXI.
- Finkel, Jodi S. (2008). *Judicial Reform as Political Insurance*. University of Notre Dame Press.
- Flamand, L. (2010). Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: avances y retrocesos. En J. L. Méndez (Coord.), *Los grandes problemas de México, Tomo XIII, Políticas Públicas*. El Colegio de México.
- Flores, C. (2013). *El Estado en crisis: Crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*. CIESAS.
- Guillén, T., y Ziccardi, A. (2004). *Innovación y continuidad del municipio mexicano*. UNAM/M. A. Porrúa.
- Guerrero, J. P., y Guillén, T. (2000). *Reflexiones en torno a la Reforma Municipal*. CIDE/M. A. Porrúa.
- Gutiérrez, P. (2014). Poder Político subnacional: fortalezas de los gobernadores en México, 2001-2012. En N. Loza e I. Méndez (Coords.) (2016), *Poderes y democracias. La política subnacional en México*. FLACSO/IEDF.
- Hernández, R. (2008). *El Centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. El Colegio de México.
- Gibson, E. L. (2013). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge University Press.
- Hincapié, S. y Olvera, A. J. (2019). Capacidades estatales en órdenes mixtos. *Clivajes. Revista de Ciencias Sociales*, VI(11), 1-22. <https://doi.org/10.25009/clivajes-rs.voii.2557>
- Loza, N., y Méndez, I. (2016). *Poderes y democracias. La política subnacional en México*. FLACSO/IEDF.
- Magaloni, A. L. (2009). *El Ministerio Público desde adentro. Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP*. Cuadernos de Trabajo del CIDE 42.
- Middlebrook, K. (1995). *The paradox of revolution. Labour, the state and authoritarianism in Mexico*. The Johns Hopkins University Press.
- Migdal, J. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. Fondo de Cultura Económica.
- Monsiváis, A. (2009). *Disputar los votos, concertar las reglas*. Instituto Mora.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Prometeo.

- Olvera, A. J. (2010). *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. Publicaciones de la Casa Chata/Universidad Veracruzana.
- Olvera, A. J. (2012). De cómo y por qué la (precaria) democracia mexicana ha ignorado los derechos humanos. En I. Cheresky (Comp.), *¿Qué democracia en América Latina?* Prometeo/CLACSO.
- Olvera, A. J. (2015). Elecciones presidenciales en México en 2012: la restauración precaria. En S. Gómez Tagle, *Alternativas para la democracia en América Latina*. El Colegio de México/INE.
- Olvera, A. J. (2018). *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*. Universidad Veracruzana.
- Olvera, A. J. (2019). Crisis de régimen, autoritarismo subnacional y reforma penal en México. *Perfiles Latinoamericanos*, 27(53), 1–25. <https://doi.org/10.18504/pl2753-006-2019>
- Olvera, A. J. (2020). México 2018: elección plebiscitaria, crisis neoliberal y proyecto populista. En G. Caetano y F. Mayorga (Eds.), *Giros políticos y desafíos democráticos en América Latina. Enfoques de casos nacionales y perspectivas de análisis* (pp. 115–142). CLACSO.
- Olvera, A. J. (2021). De la elección plebiscitaria al populismo nostálgico. López Obrador y la “Cuarta Transformación” en México. En Y. Murakami y E. Peruzzotti (Eds.), *América Latina en la encrucijada: coyunturas cíclicas y cambios políticos en la segunda mitad de la década del siglo XXI*. Universidad Veracruzana.
- Olvera, A. J. (2022). Populismo, polarización, delegación y desinstitucionalización en el gobierno de López Obrador. En A. Sermeño, A. Aragón y C. Delgado (Eds.), *Populismo y declive democrático: Síntomas de un cambio de época* (pp. 271–294). Gedisa/UNAM.
- Olvera, A. J. (Ed.) (2024). *El populismo: estado de la cuestión y el caso de México*. ITESO.
- Olvera, A. J. y Rodríguez, F. (2013). La Procuración de Justicia en Veracruz, 2001–2010. En A. J. Olvera, A. Zavaleta y V. Andrade (Eds.), *Violencia, Inseguridad y Justicia en Veracruz*. Universidad Veracruzana.
- Olvera, A. J., Zavaleta, A., y Andrade, V. (Eds.). (2013). *Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz*. Universidad Veracruzana.
- Pásara, L. (2014). *Una reforma imposible. La Justicia latinoamericana en el banquillo*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Peruzzotti, E. (2017). El populismo como ejercicio de poder gubernamental y la amenaza de hibridación de la democracia liberal. *Revista SAAP*, 11(2), 213–225.
- Raz, J. (2002). El estado de derecho y su virtud. En M. Carbonell, W. Orozco y R. Vázquez (Eds.), *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. ITAM–UNAM–Siglo XXI.
- Ríos-Figueroa, J., y Aguilar, P. (2017). Justice institutions in autocracies: a framework for analysis. *Democratization*, DOI: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13510347.2017.1304379>
- Santos, B. de S. (2009). *Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el Derecho*. Trotta.
- Schedler, A. (2016). *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*. Fondo de Cultura Económica.
- Suárez, M. E., Moloeznick, M. P., y Shirk, D. (2010). *Justiciabarómetro. Estudio de la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara*. Universidad de Guadalajara.

- Zavaleta, A. (2005). *La Seguridad Pública y la participación ciudadana en Veracruz*. Universidad Veracruzana.
- Zepeda, G. (2004). *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público*. FCE/CIDAC.
- Zepeda, G. (2014). *Buenas prácticas en la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal en México*. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.



# *Una reforma judicial para la democracia*<sup>1</sup>

AZUL A. AGUIAR AGUILAR<sup>2</sup>

## INTRODUCCIÓN

El poder judicial y sus jueces son una élite poco conocida entre la sociedad en México. Muy pocos saben, por ejemplo, que el poder judicial federal tiene una Suprema Corte compuesta por 11 ministros, cinco de ellas mujeres y seis hombres. Tampoco es de dominio público que esta Corte decide la constitucionalidad de las leyes y la protección de derechos, esto es, decide si una ley es congruente o no con la constitución o si un derecho humano debe ser protegido. Por ejemplo, la Corte ha emitido sentencias emblemáticas que han cambiado el rumbo de la legislación en materia de no discriminación, salud, derechos indígenas, de la comunidad LGBTI+, así como al consumo de marihuana. Estas sentencias han favorecido grupos y personas a las que alguna autoridad había vulnerado algún derecho, sin embargo, poco se sabe que ha sido gracias a los jueces que se han respetado y afirmado ciertos derechos.

Además de desconocer la función del poder judicial, la corte y sus juezas y jueces, la mayoría de las personas muestra tener una profunda desconfianza en el poder judicial: solo 5.8% dice que confía mucho en el poder judicial y el alrededor de 64% dice confiar poco o nada en esta institución (Latinobarómetro, 2023). Sobre este punto conviene anotar, en primer lugar, que también esto es resultado del desconocimiento general de la ciudadanía sobre las diferentes instituciones del sector justicia. Por ejemplo, son pocas las personas que identifican las diferencias entre poder judicial federal, poder judicial estatal o ministerios públicos. En segundo lugar, esa desconfianza también muestra que la justicia federal ha estado lejos y se ha preocupado poco por comunicarse con claridad con su público.

A pesar de esto, la Corte y el poder judicial desempeñan un papel central no solo para la protección de derechos sino para la sobrevivencia del régimen político. En términos institucionales se puede decir que el poder judicial y la Corte son un contrapeso creado para mantener el equilibrio de poderes y defender la democracia constitucional frente a tentaciones autoritarias del gobierno; mientras que en términos societales se puede apuntar que la Corte y el poder judicial tienen en sus manos la posibilidad de proteger derechos de la ciudadanía cuando son vulnerados. La importancia del primer punto es crítica para una democracia como la mexicana, pues si bien en el proceso de transición democrática se consolidaron aspectos centrales que han permitido la democratización del régimen —como una suprema corte independiente, organismos autónomos en el ámbito electoral y de transparencia—,

1 Esta es una versión ampliada de trabajos previos sobre la reforma judicial en México que aparecen en la revista *Análisis Plural* del ITESO y el blog *Voz y Voto*. Tales artículos pueden consultarse en: Aguiar, A. A. (2024). Reforma judicial. ¿Cuál poder judicial para la democracia? *Análisis Plural*, No. 7, pp. 1–15. <https://analisisplural.iteso.mx/index.php/ap/article/view/119>, y Aguiar, A. A. (2024, agosto). La reforma que desmantela al poder judicial. *Voz y Voto*. <https://vozyvoto.com.mx/index.php/articulo/la-reforma-que-desmantela-al-poder-judicial>

2 Profesora-investigadora del ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara

preservarlos y mejorarlos parece una tarea complicada, especialmente, frente al surgimiento de partido político con tendencias hegemónicas y centralizadoras.

Los líderes y gobiernos con inclinaciones autocráticas suelen seguir un manual bien establecido: al percatarse del potencial de influencia que poseen las cortes constitucionales tienden a desplegar una retórica destinada a cuestionar su legitimidad e independencia (Aguilar, 2024), con el objetivo final de capturarlas. Tras años de ataques persistentes y regulares a la independencia del poder judicial, el presidente Andrés Manuel López Obrador y su partido han presentado una propuesta de reforma constitucional, que pretende modificar de manera drástica el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Tribunal Electoral del poder judicial de la Federación (TEPJF) y toda la estructura del poder judicial. Esta propuesta busca que las personas juzgadoras federales, desde los magistrados de circuito y jueces de distrito hasta las y los ministros de la Suprema Corte y los magistrados electorales sean elegidos por voto popular, socavando la independencia judicial y eliminando el sistema de carrera judicial que prevalece para los primeros y que representa uno de los cambios más asertivos que trajo el proceso de democratización en México. Esta propuesta de reforma representa un retroceso significativo que socava la independencia del poder judicial y lo politiza en lugar de fortalecerlo. En lugar de mantener la imparcialidad y la integridad del sistema judicial, esta medida abriría la puerta a la influencia política directa de diversos actores con intereses creados sobre los jueces, poniendo en peligro la separación de poderes y socavando los cimientos mismos de la democracia.

Ahora, conviene señalar que, en la actualidad, el proceso de nominación mediante el cual se elige a las y los ministros de la SCJN, así como el sistema de carrera judicial que selecciona a personas juzgadoras en tribunales de circuito y juzgados de distrito, si bien garantiza mayores niveles de independencia que el propuesto por el presidente y su partido, no está exento de problemas. Especialmente en el caso de la SCJN, donde los nombramientos suelen derivar de acuerdos políticos entre partidos o, como recientemente hemos visto, de la imposición del presidente. Así, ¿qué tipo de reforma judicial necesitamos para nuestra democracia?

La propuesta de reforma presentada es una amenaza a la independencia judicial por varias razones. Este trabajo se centra en analizar a) la elección popular de las y los jueces, y b) la carrera judicial, y presentar algunas alternativas de reforma judicial que sirvan a la democracia. En el siguiente apartado se discuten los cambios institucionales al poder judicial que se verificaron en México en 1994. En el tercer apartado se analiza la propuesta del presidente y, finalmente, alternativas para un sistema de nombramiento más independiente, imparcial y que garantice que los mejores perfiles ocupen un lugar en nuestra Corte y en la estructura subnacional que mejore la carrera judicial del poder judicial federal. Se da cuenta de los problemas y desventajas inherentes al sistema de actual de elección popular de jueces, así como sus impactos en la creación de contrapesos institucionales, la independencia del poder judicial y el fortalecimiento de la democracia.

## EL IMPERATIVO DE TENER CORTES INDEPENDIENTES. LA REFORMA JUDICIAL DE 1994

En los procesos de transición a la democracia de la tercera ola, la transformación de las cortes y, en general, la creación de un estado de derecho era considerado un pilar central para la consolidación democrática. Durante los años noventa la bibliografía en política judicial desarrolló una vertiente importante en el tema de reforma judicial. Existen diversas explica-

ciones a la reforma judicial, y particularmente, al empoderamiento político de las Cortes y la garantía de independencia judicial. Entre las teorías más importantes se pueden destacar: a) económica y de libre mercado (Messik, 1999); b) protección política (Ginsburg, 2003; Finkel, 2005); c) gobernanza política (Nunes, 2010); d) ideas y compromisos ideológicos (Ingram, 2016), y e) agencia y movilización legal (McCann, 1994; Aguiar, 2019).

Varias de estas explicaciones pueden observarse en el caso de la reforma judicial de 1994 en México (Finkel, 2008; Inclán, 2009; Ingram, 2016). El poder judicial en México se convierte en un actor importante para la vida política a partir de la reforma judicial de 1994, propuesta por el presidente Ernesto Zedillo, en un contexto en el que el partido que había gobernado por más de 60 años el país comenzaba a perder poder y legitimidad. Esa reforma transformó de manera radical la manera en que funcionaba el poder judicial en tres sentidos (Aguiar, 2024b): a) poder para la Corte; b) independencia judicial, y c) profesionalización y carrera. En relación con el primero, la reforma judicial de 1994 empoderó a la Corte al crear mecanismos de revisión judicial para limitar las decisiones del ejecutivo y el legislativo que pudieran contradecir la constitución, particularmente, se creó la acción de inconstitucionalidad y se fortaleció la controversia constitucional. Con estas facultades, la Corte ha podido declarar la inconstitucionalidad de leyes emitidas por el legislativo y se ha convertido en un contrapeso efectivo. Por ejemplo, las reformas relacionadas con la adscripción institucional de la Guardia Nacional, principal fuerza creada para tareas de seguridad pública. Los legisladores reformaron diversas leyes —Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de la Guardia Nacional y la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos— con el objetivo de trasladar la Guardia Nacional de la Secretaría de Seguridad Pública a la Secretaría de la Defensa Nacional. Varios grupos parlamentarios advirtieron sobre la potencial inconstitucionalidad de estas reformas y llevaron a la Corte el caso. En la sentencia correspondiente la Corte señaló que el cambio de ley contradecía los artículos 21 y 13 constitucionales ya que desfiguraba el carácter civil que debe tener la Guardia Nacional, esto es, esta institución, al ser de seguridad pública, debe estar dentro de la esfera civil y estar compuesta por civiles, no por militares. De esta manera declaró inconstitucionales los cambios.

El segundo cambio transcendental de la reforma judicial de 1994 fue que el nombramiento de las y los ministros de la SCJN tiene que ser por acuerdo entre el poder ejecutivo, que envía una terna de su elección, y el senado, que debe designarlos por medio de la votación calificada de las dos terceras partes de los senadores presentes en sesión plenaria del Senado de la República; asimismo se reglamentó lo relacionado con la durabilidad de los ministros y ministras en el cargo. Se estipuló que fuera por 15 años, favoreciendo así la estabilidad y la profesionalización de la justicia constitucional. Asimismo, estableció un sistema de nombramiento escalonado para los jueces, para evitar que toda la experiencia judicial se retirara en un solo momento, pero también para garantizar que gobiernos de diferentes partidos pudieran proponer entre tres y cuatro ministros(as) por sexenio, generando diferentes tipos de equilibrios y preferencias entre la Corte y los partidos en el poder legislativo y ejecutivo. Además de esto, se estableció un salario fijo, alto e irreductible durante su encargo, para garantizar que las y los jueces constitucionales no fueran objeto de presiones económicas por las decisiones que toman. Finalmente, se estableció que la destitución del cargo de ministra o ministro sería únicamente por faltas graves y de acuerdo con el Título IV a la Constitución. Las renunciaciones también estuvieron previstas y serían solo por causas graves.

La reforma judicial de 1994 marcó un hito también al promover la independencia interna de los jueces federales, vía la profesionalización tanto de los miembros del poder judicial

como de su institución. Uno de los cambios más significativos fue la instauración de la carrera judicial y la creación del Consejo de la Judicatura Federal. Este Consejo es el modelo de gobernanza que permite al poder judicial administrar y gestionar no solamente los recursos materiales, sino también los humanos. Administra entonces el presupuesto y la carrera judicial. En relación con esto último, vigila que las y los jueces sean evaluados, sancionados y premiados por el trabajo que realizan. Así se encarga de operar el mecanismo de rendición judicial de cuentas. A partir de 1994, y con la creación de carrera judicial, se estableció una diversidad de requisitos para acceder a cargos como magistrado(a) de circuito y juez(a) de distrito, incluyendo la necesidad de contar con experiencia en los escalafones inferiores de la carrera judicial, aprobar exámenes de competencias en concursos públicos, y demostrar una trayectoria y desempeño judiciales sobresalientes. Este sistema escalonado y basado en el mérito no solo ha contribuido a fortalecer la independencia de los jueces, también ha permitido el desarrollo de una de las burocracias más profesionales del país. La instrumentación de este enfoque meritocrático ha generado un cuerpo judicial altamente capacitado que no encuentra parangón frente a ninguno de sus pares en los poderes judiciales estatales.

Tanto el sistema de nombramiento como la carrera judicial, aunque con problemas, han permitido el surgimiento de una Corte constitucional y un poder judicial independientes y profesionales. Estos avances sufrirían una regresión sin precedentes con la propuesta de reforma del presidente, pues sometería al poder judicial a los vaivenes políticos, eliminándolo efectivamente como el contrapeso que hoy es.

## UN PODER JUDICIAL PARA LA DEMOCRACIA

Las y los jueces del poder judicial se dedican a estudiar, analizar y decidir a quién le asiste el derecho y a quién no. El conocimiento especializado en derecho y la experiencia en el ejercicio de la justicia son dos cualidades mínimas para garantizar que quien acude en búsqueda de justicia pueda obtenerla. Estas premisas fueron la pauta para que se comenzara a separar el poder político de quien imparte justicia. Sir Edward Coke, en Inglaterra, lo planteó originalmente cuando señalaba que la “razón artificial” de los jueces, esa razón formada, cultivada y entrenada en las leyes, debía prevalecer frente a la “razón natural” del rey: “Las causas que conciernen a la vida, la herencia, los bienes o las fortunas de sus súbditos no deben ser decididas por la razón natural, sino por la razón artificial y el juicio de la ley, la cual es un acto que requiere un largo estudio y experiencia antes de que un hombre pueda llegar a conocerla” (Coke, 1986).

Como vimos, parte de esa historia México la empezó a caminar con la reforma judicial de 1994. La instauración de la carrera judicial significó un paso importante en ese camino de cultivar mentes que puedan aplicar e interpretar la ley. Sin embargo, la “razón artificial”, la experiencia y el *expertise* ganado no es una cosa dada para siempre. El surgimiento de líderes populistas o con tendencias autocráticas puede poner lo alcanzado en un camino de regresión. Por ejemplo, una iniciativa de reforma como la presentada por López Obrador siete meses antes de concluir su mandato en la que se propone elegir por voto popular a las y los jueces erosiona la independencia del poder judicial, pues en lugar de dar más independencia al poder judicial busca controlarlo a partir de la nominación de candidaturas por parte del ejecutivo, los partidos políticos en el legislativo y el poder judicial para que puedan ser votados en elecciones.

La necesidad de que jueces y juezas realicen campañas para acceder a su puesto introduce una politización significativa en el poder judicial. Esta situación se agrava cuando esas campañas coinciden con las elecciones presidenciales, eliminando cualquier noción de independencia e imparcialidad judicial. Además, el ideal democrático de “el pueblo eligiendo” que promueven quienes apoyan la elección popular de jueces no se concreta en la práctica: la evidencia comparada muestra que la participación ciudadana en estos procesos es baja y que los votantes cuentan con poca información relevante (Diálogo Interamericano, 2024). Estas condiciones, lejos de asegurar la idoneidad de los candidatos elegidos, pueden resultar en la selección de jueces basada en criterios que no están relacionados con la experiencia, el conocimiento y la integridad necesarios para desempeñar adecuadamente el rol judicial. La baja participación en elecciones judiciales y la falta de información pueden llevar a que los votantes se inclinen por candidatos que destaquen más por sus habilidades de campaña o por su capacidad de atraer atención mediática, en lugar de por su competencia judicial. Esta dinámica puede tener consecuencias perjudiciales para la justicia, ya que los jueces podrían sentirse presionados a tomar decisiones que sean populares entre los electores o que favorezcan a ciertos grupos de interés, en lugar de basarse en la ley y los principios de justicia imparcial. Adicionalmente, que sean el presidente y los partidos que tienen la mayoría en las cámaras los que seleccionan la mayoría de las personas candidatas para ir a las elecciones de jueces supone que los amigos y los cuates serán los perfiles preferidos. Esto lo muestra con claridad el caso de Bolivia, único país en América Latina que elige sus jueces constitucionales mediante voto popular. Así, cuando se dio el primer proceso electoral para elegir magistrados del Tribunal Constitucional en 2011 (Millán, 2015), el presidente y su partido en el legislativo, el Movimiento al Socialismo (MAS), capturaron todas las candidaturas, lo que resultó en la conformación de un Tribunal favorable y dependiente del MAS. El efecto es pernicioso para la democracia pues desaparecen los contrapesos y la legitimidad y confianza ciudadana en el poder judicial no aumenta. Como evidencia del primer punto, se puede señalar el siguiente caso. En 2011, una vez elegidos por voto popular los candidatos que el MAS propuso para el Tribunal Constitucional, Morales le preguntó al Tribunal si su primer periodo, de 2006 a 2009, le contaría como un mandato. A pesar de que la nueva constitución de 2009 estipulaba en sus artículos transitorios que sí contaba como periodo presidencial para Morales, el presidente logró que la Corte anulara esa provisión y convirtió en su “primer” mandato el comenzado en 2009, derivado de su triunfo en las elecciones. La Corte señaló que bajo la nueva constitución el periodo 2009–2014 era su primer mandato. Así, en 2014 le permitió presentarse a un segundo mandato, aunque en realidad era el tercero. El uso político de la Corte continuó durante los gobiernos de Morales. En 2016 Morales perdió un referendo popular que preguntaba a la ciudadanía si podría postularse para una tercera reelección. Al perder este referendo Morales recurrió al Tribunal Constitucional para consultar si podía presentarse nuevamente a pesar de que la ley establecía claramente que una persona no podía gobernar por más de dos mandatos consecutivos. A pesar de esta disposición legal, el Tribunal Constitucional, compuesto por jueces seleccionados por su partido, falló a favor de Morales. Los jueces declararon inconstitucionales los artículos de la ley electoral que impedían la reelección, argumentando que estos artículos violaban el derecho político de Morales a ser reelegido (Aguiar, 2023). Morales se presentó a las elecciones y, aunque perdió, no aceptó los resultados, lo que desencadenó un proceso de declive democrático en Bolivia, del cual este país no ha logrado recuperarse hasta la fecha. Este caso ilustra no solamente la captura del poder judicial mediante la elección popular de jueces constitucionales, sino

también la manipulación de la Corte para lograr objetivos políticos, violando la legislación electoral y socavando la democracia.

Ahora, en relación con la legitimidad y confianza ciudadana en el poder judicial en Bolivia, los datos de Latinobarómetro indican que la ciudadanía no está más satisfecha ni confía más en el poder judicial que antes. Por el contrario, 60% de las personas encuestadas reportan no confiar en el Tribunal Constitucional (Latinobarómetro, 2023). Esta insatisfacción también se refleja en las elecciones para jueces del Tribunal Constitucional, en las que 65% de los votantes anuló su voto, descontentos con los perfiles de los candidatos seleccionados. En este sentido, se alude a que una de las premisas originales para la elección de las y los candidatos, que era tener más perfiles de mujeres y de indígenas no se había cumplido (Driscoll, Nelson & Fernández 2020), pero también a la captura por parte del MAS de las candidaturas.

En ese sentido, si los legisladores y el presidente son los encargados de seleccionar los perfiles, entonces lo que veremos son perfiles afines a sus preferencias políticas. De hecho, esto es lo que ocurre con el proceso de selección que tenemos actualmente en México y en otros países con democracias presidenciales, como Estados Unidos, donde son el presidente y los partidos políticos en el senado los que se reparten las nominaciones para la Corte. Bien, pues esta intervención política solo puede profundizarse si el presidente y los partidos en el legislativo siguen metiendo las manos en la selección en las candidaturas para jueces: el pueblo elegirá no a los mejores perfiles, sino a los leales de los partidos políticos que tengan mayoría para imponer sus candidatos(as).

La democracia en México necesita una reforma judicial que fortalezca la independencia del proceso de nominación de ministros y ministras de la SCJN y profesionalice aún más los cuadros del poder judicial federal. Por ello la elección por voto directo de las personas juzgadoras en el poder judicial de la federación no es la solución. La experiencia comparada, así como la bibliografía en política judicial, muestran que para garantizar un proceso independiente de selección de ministras(os) a la Suprema Corte varios actores deben estar involucrados en el proceso. Como vimos, en la actualidad, el proceso de selección de los ministros de la Corte Suprema involucra únicamente al presidente y al senado. Esta situación plantea desafíos significativos, especialmente en gobiernos unificados, donde el presidente y su partido ejercen control absoluto sobre el senado. Sin embargo, también presenta problemas en gobiernos divididos, ya que el presidente puede optar por no realizar nombramientos, dejando la institución incompleta y con capacidades de reacción reducidas. Además, la legislación actual permite que en casos de *impasse* en el senado el presidente nomine directamente a su candidata(o) preferida(o) después de que su terna haya sido rechazada dos veces. Esta práctica socava un proceso independiente y puede resultar en la selección de candidatos con una inclinación política marcada, en lugar de priorizar la imparcialidad y la integridad judicial. De hecho, esta facultad fue recientemente utilizada por primera vez: el presidente, al no tener mayoría en el Senado para conseguir un acuerdo sobre alguna de las personas en la primera y segunda terna enviada al senado, eligió a un perfil enteramente político, y subordinado a su gobierno, como ministra de la Corte, porque la ley se lo permite.

Así, conviene pensar como alternativa de reforma al proceso de nombramiento en una comisión plural, compuesta por representantes de la sociedad civil (facultades de derecho, barras de abogados), el poder judicial, el legislativo y el ejecutivo. Esta comisión sería responsable de hacer un proceso de concurso público y abierto para evaluar, seleccionar los perfiles idóneos y proponer ternas de candidatos(as) altamente calificados al senado, que finalmente elegiría al mejor perfil para ocupar el cargo en la Corte. Esta propuesta aborda

los problemas de captura y politización del proceso actual, en que el presidente tiene un papel preponderante en la nominación de candidatos y los perfiles propuestos responden a lealtades y preferencias políticas. Al incluir más actores en el proceso de nominación y hacer un concurso para la selección se busca garantizar una selección más objetiva y libre de influencias partidistas, evitando así las prácticas de “cuotas y cuates” que han caracterizado algunas nominaciones de gobiernos anteriores y de la administración de López Obrador.

Ahora, ¿qué pasa si además de los jueces constitucionales también se busca elegir por voto popular a jueces y juezas de distrito, magistrados y magistradas de circuito, así como a las y los consejeros del CJF, es decir a toda la estructura judicial? El principal efecto de una medida de esta naturaleza no solo concierne a la independencia judicial y la posible pérdida de contrapesos sino que además suprime el sistema judicial de carrera instaurado por la reforma de 1994, el cual fue diseñado para asegurar que profesionales con una razón cultivada, méritos y experiencia decidieran sobre los derechos, evitando así dejar la impartición de justicia en manos de personas sin la capacitación adecuada. El CJF es un modelo de gobernanza judicial (Piana, 2010) que en 30 años ha revolucionado el poder judicial federal. Se pasó, por ejemplo, de un sistema clientelar a un sistema profesional de carrera. En una encuesta realizada con jueces del PJF en 2018, casi el 98% de los jueces, juezas y magistrados(as) encuestados afirmaron haber obtenido sus puestos después de haber pasado concursos y exámenes, así como haber sido evaluados en su desempeño previo. El 2% restante entraron al PJF antes de la reforma de 1994, cuando jueces, juezas y magistrados eran nombrados directamente por las y los ministros de la SCJN (Aguiar, 2024). Conviene destacar que este escenario de jueces seleccionados después de un concurso con exámenes no es el caso de los jueces estatales, pero tampoco de los funcionarios públicos federales que, normalmente, les deben el puesto a sus relaciones con políticos, al trabajo por un partido o a recomendaciones de familiares y amigos. En estos lugares predomina lo que la bibliografía reconoce como sistemas de patronazgo, en que los nombramientos responden a lógicas clientelares. Así, en un ejercicio de comparación podemos afirmar que el ingreso a los puestos de carrera judicial en el PJF es más adecuado para un sistema democrático que busca dejar atrás prácticas en las que el partido ganador reparte el botín de cargos públicos entre sus leales.

Ahora, si bien la carrera judicial que se fundó en 1994 enfrenta problemas serios que tienen que resolverse para evitar la reproducción de prácticas nepotistas (Ríos Figueroa, 2018), la respuesta no puede ser una purga judicial masiva y elegir jueces por voto popular, y no por concurso, como sucede actualmente, a las personas juzgadoras. El modelo de gobernanza judicial necesita cambios y varios de ellos ya se introdujeron en la reforma de 2021. El más importante fue incluir las posiciones más bajas del escalafón judicial en la carrera judicial (Aguiar, 2024) para evitar la reproducción de prácticas nepotistas. Así, si el proceso se sigue bien y hay exámenes rigurosos también para las posiciones más bajas en el poder judicial, en 10 años se tendrían perfiles todavía más profesionales y menos parientes trabajando en el poder judicial. Esta reforma, conviene destacar, fue presentada y promovida por el exministro Arturo Zaldívar para fortalecer la carrera judicial.

La propuesta de reforma judicial presentada por el presidente en México plantea cambios que podrían comprometer seriamente la independencia del poder judicial. Otro de los aspectos preocupantes es la elección por voto popular de los consejeros que dirigirán el así denominado Tribunal de disciplina judicial. Esta medida podría socavar la imparcialidad y eficacia del órgano encargado de supervisar y controlar al poder judicial. Actualmente, el CJF desempeña funciones de vigilancia y control que, si bien necesitan ser perfeccionadas,

corren el riesgo de ser desestabilizadas por la propuesta presidencial. La inclusión de individuos sin experiencia en la administración del poder judicial como consejeros podría abrir brechas que favorezcan la corrupción, el nepotismo y aumenten la ineficiencia en la gestión de los recursos humanos y materiales.

Para que el CJF pueda situarse a la altura de los modelos de gobernanza judicial en países como Italia, Francia o Alemania es esencial avanzar hacia sistemas de gobernanza más modernos y eficientes. En esos países la carrera judicial se inicia en una escuela judicial, la cual constituye la base y una de las fuentes de legitimidad de una justicia independiente, imparcial y profesional.

Además, resulta urgente poner en marcha una reforma que establezca parámetros claros para mejorar la rendición de cuentas judicial en varios aspectos clave. Estos incluyen la promoción de la justicia abierta, la instrumentación de mecanismos de evaluación efectivos, la visibilización y sanción de jueces, y el desarrollo de una política clara de comunicación entre las cortes y la ciudadanía. En la actualidad, desafortunadamente, la ciudadanía tiene un conocimiento limitado sobre las funciones de la justicia federal y muy poca comprensión sobre el contenido de las sentencias emitidas por juezas y jueces. Por tanto, es decisivo que el CJF adopte medidas que aumenten la transparencia y la accesibilidad de la información judicial, para fortalecer la confianza pública en el sistema de justicia y garantizar una mayor legitimidad y eficacia en sus procesos. Por ejemplo, la adopción de sentencias ciudadanas, videos cortos que expliquen las decisiones judiciales, infografías que muestren cómo se organiza el poder judicial, podcast que informen de por qué niegan o conceden amparos, mayor participación en medios públicos, procesos de selección de sus miembros o concursos abiertos para la carrera judicial son algunos de los temas que abrirían la justicia a su público.

## CONCLUSIONES

La democracia reclama un poder judicial independiente. La elección por voto popular de quienes ostentan la responsabilidad de interpretar y aplicar las leyes, definir los derechos de las personas y establecer los límites del ejercicio del poder del estado constituye una amenaza directa a los principios esenciales de la democracia constitucional. Esta medida socava de manera significativa la independencia y la profesionalización de los jueces, pilares fundamentales que garantizan la imparcialidad y la equidad en la impartición de justicia.

La dirección de una reforma judicial que fortalezca la democracia pasa por considerar un sistema de nombramiento que involucre a más actores relevantes tanto societales como institucionales, así como mejorar la transparencia, la rendición judicial de cuentas y la rigurosidad de los procesos que componen el tránsito por los diferentes escalafones de la jerarquía judicial.

La idea de hacer más democrático al poder judicial no pasa por la elección popular de los jueces, sino por hacer el poder judicial más transparente, responsivo, independiente y profesional. Es fundamental comprender que la democracia mayoritaria tiene límites, particularmente, cuando se configura bajo el auspicio un gobierno con tendencias hegemónicas y autocráticas. En esos contextos, los principios de la democracia liberal son esclarecedores: solo los contrapesos preservarán las reglas del juego democrático, el respeto por la diversidad de opiniones y los derechos fundamentales de las minorías.

## REFERENCIAS

- Aguiar-Aguilar, A. A. (2024a). Subverting Judicial Legitimacy: Presidential Rhetoric and Democratic Erosion in Mexico. *Working Paper's Series*. CEU Democracy Institute. <https://democracyinstitute.ceu.edu/articles/azul-aguiar-aguiar-subverting-judicial-legitimacy-presidential-rhetoric-and-democratic>
- Aguiar-Aguilar, A. A. (2024b). *Legal Culture, Sociopolitical Origins and Professional Careers of Judges in Mexico*. Palgrave MacMillan.
- AMLO. (2024). *Propuesta de Reforma Constitucional poder judicial*. <https://www.gep.com.mx/monitoreo/IN-Poder-Judicial.pdf>
- Coke, S. E. (1986). *Institutes of the Laws of England I*. J. H. Thomas Ed.
- Diálogo Interamericano. (2024). Una amenaza a la independencia judicial. Análisis de la iniciativa de reformas constitucionales en México. [https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2024/05/ES\\_Informe-Mexico\\_Independencia-Judicial.pdf](https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2024/05/ES_Informe-Mexico_Independencia-Judicial.pdf)
- Driscoll, A., Nelson, M., y Fernández Ayala, A. I. (2019). Crónica de una elección anunciada. Las elecciones judiciales de 2017 en Bolivia. *Política y gobierno*, 26(1), 41–64.
- Finkel, J. (2008). *Judicial Reform as Political Insurance. Argentina, Peru and Mexico in the 1990s*. University of Notre Dame Press.
- Ginsburg, T. (2003). *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Countries*. Cambridge University Press.
- Ingram, M. (2016). *Crafting Courts in New Democracies. The Politics of Subnational Judicial Reform in Brazil and Mexico*. Cambridge University Press.
- Inclán, S. (2009). Judicial Reform in Mexico: Political Insurance or the Search for Political Legitimacy? *Political Research Quarterly*, 62(4), 753–766.
- Latinobarómetro. (2023). México. Confianza en Instituciones Nacionales. Poder Judicial. <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- McCann, M. W. (1994). *Rights at Work. Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*. Chicago University Press.
- Messik, R. (1999). Judicial Reform and Economic Development. A Survey of the Issues. *The World Bank Observer*, 14(1), 117–136.
- Millán Terán, O. A. (2015). El sistema electoral para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional. *Revista Ciencia y Cultura*, 19(35), 107–132.
- Nunes, R. (2010). Politics without Insurance: Democratic Competition and Judicial Reform in Brazil. *Comparative Politics*, 42(3), 313–31.
- Piana, D. (2010). Beyond Judicial Independence: Rule of Law and Judicial Accountabilities in Assessing Democratic Quality. *Comparative Sociology*, 9, 40–64.
- Ríos-Figueroa, J. (2018). El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el poder judicial de la Federación. *Nexos*. <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/el-deficit-meritocratico-nepotismo-y-redes-familiares-en-el-poder-judicial-de-la-federacion/>



# ***Los poderes judiciales y la democracia: desafíos frente al constitucionalismo populista de la “cuarta transformación”<sup>1</sup>***

JESÚS IBARRA CÁRDENAS<sup>2</sup>

## INTRODUCCIÓN. EL DESAFÍO DEL CONSTITUCIONALISMO POPULISTA PARA LA FUNCIÓN JUDICIAL

En los tiempos que corren el principal reto para los poderes judiciales en las democracias constitucionales es el populismo. Esto debido a la incompatibilidad entre el ejercicio populista del poder y los principios y objetivos institucionales de una democracia constitucional. Este desencuentro se muestra con claridad a partir de los cambios considerados en la reforma constitucional al poder judicial en México, conocida como “Plan C”, propuesta por el presidente López Obrador el 5 de febrero de 2024 y retomada por la presidenta electa Claudia Sheinbaum.<sup>3</sup> La reforma permite analizar las diferencias irreconciliables entre un modelo de régimen político basado en los presupuestos de una democracia constitucional y aquel que sustenta a un régimen populista.

El “Plan C” configura lo que los especialistas han denominado como “constitucionalismo populista” (López Ayllón et al., 2024), cuya principal seña de identidad es la acumulación de poder en la figura presidencial bajo la legitimidad del voto popular a efecto de gobernar en favor del pueblo, sin intermediación de institución alguna. La justificación de este modelo alude a poner el constitucionalismo al servicio de los más desfavorecidos y recuperar así la preminencia del poder constituyente del pueblo sobre las instituciones jurídicas intermedias que solo garantizan derechos para una pequeña élite de la sociedad —según afirman—. De ahí, la relevancia de mecanismos de democracia directa como consultas populares, plebiscitos, referendos, revocación de mandato, entre otros.

En este contexto, de especial relevancia resulta lo que Nadia Urbinati ha denominado “representación populista”: la relación directa entre el líder y el pueblo (Urbinati, 2020, p.58) como seña de identidad de un gobierno populista. Lo contrario, esto es, cualquier in-

- 1 Este texto incluye fragmentos de obras previamente publicadas por el autor, las cuales han sido revisadas y adaptadas para su inclusión en esta publicación. Tales obras pueden consultarse en: Ibarra, J. (2010). La argumentación jurídica de la democracia en México 1997–2010. El debate actual en el foro judicial [tesis de doctorado, Universidad de Alicante]. [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/21515/1/Tesis\\_Ibarra.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/21515/1/Tesis_Ibarra.pdf); Ibarra, J. (2017). Poder judicial y deliberación pública. *Ubi Societas Ibi Ius*, 4(6), pp. 305–340. [https://www.academia.edu/32916004/Revista\\_Ubi\\_Societas\\_Ibi\\_Ius\\_VI\\_completa\\_final\\_electronica\\_pdf](https://www.academia.edu/32916004/Revista_Ubi_Societas_Ibi_Ius_VI_completa_final_electronica_pdf); Ibarra, J. (2023). La captura de la justicia jalisciense. En D. Gómez-Álvarez, M. Montaña, & R. E. Prado (Coords.), *Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018–2022. Volumen II. Instituciones y actores políticos estatales*, pp. 95–115. Universidad de Guadalajara.
- 2 Profesor investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del Instituto de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Doctor en Derecho Público y Método Jurídico por la Universidad de Alicante, España. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I, [jibarra@iteso.mx](mailto:jibarra@iteso.mx).
- 3 La renovación de la persona titular del poder ejecutivo Federal ocurre el 1 de octubre, mientras que los diputados y senadores de la próxima legislatura rinden protesta el 1 de septiembre. Esto significa que en el último mes de su mandato el presidente López Obrador cuenta prácticamente con mayoría calificada en las dos cámaras legislativas, entre aliados y legisladores de su partido.

mediación de actores, instituciones o incluso leyes, resulta cuando menos sospechosa, o tal cual un obstáculo al bienestar de las personas. Por ello, el constitucionalismo populista exige cambios radicales para purgar las instituciones del viejo modelo e impulsar uno nuevo alineado al proyecto popular.

Bajo esta lógica el principio de separación de poderes no es bien recibido; no caben las instancias llamadas a limitar los poderes del presidente o a ser un contrapeso al gobierno del ejecutivo, ya que también lo serían al bienestar del pueblo por la simbiosis establecida entre pueblo y líder. Así, los poderes judiciales e incluso los marcos jurídicos que aplican, o se encuentran alineados al proyecto popular o son defenestrados desde el poder ejecutivo. De ahí, los esfuerzos en la captura y el control político de la justicia, tanto de las autoridades jurisdiccionales como las del ministerio público y en menor medida del sistema penitenciaria que se encuentra ya en la esfera de control del ejecutivo.

Llevar a la judicatura al ámbito de la negociación y el compromiso —de la política—, en palabras de Ernesto Garzón, cambia radicalmente la función del derecho en la sociedad. Sin exageración, se trata de un cambio de régimen, el cual puede ser analizado en dos escenarios: la captura y transformación de un estado de derecho subordinado al poder político que concentra atribuciones en la figura presidencial y favorece a su proyecto político con exclusión de todos los demás, fenómeno que en este trabajo se denomina el desafío de la captura del estado de derecho, y el cambio de modelo de juez al sustituir el principio de independencia por el de representación como eje de legitimación de la jurisdicción, identificado en este escrito como el desafío de la oposición entre independencia y representación.

A partir de los elementos de la reforma, en lo que sigue el trabajo se divide en cuatro partes. La primera describe el problema incluido en esta introducción. Después, en la segunda parte, se analizan los mecanismos propuestos en el “Plan C” que llevan a la captura del estado de derecho, específicamente a un modelo de “derecho represivo” con aquellas expresiones jurídicas opuestas al proyecto popular. En la tercera parte se destaca el rol de la función judicial en un régimen democrático respetuoso de los derechos humanos, especialmente, su papel en la contención de la dominación política y en las garantías de inclusión de las minorías en el debate público. Finalmente, se discute la oposición entre independencia y representación como los dos extremos que marcan el modelo de juez, uno el del constitucionalismo populista y el otro propio de una democracia constitucional.

## LA CAPTURA DEL ESTADO DE DERECHO A TRAVÉS DEL “PLAN C”

Las 20 iniciativas de reforma —18 de ellas a la Constitución—,<sup>4</sup> que el presidente López Obrador envió a la Cámara de Diputados el 5 de febrero de 2024, transforman áreas fundamentales del sistema político y jurídico del país con implicaciones significativas para la estructura de poder y la gobernanza en México. Se trata en toda regla de un cambio de régimen que es posible analizar en torno a dos temáticas: 1) Iniciativas que llevan a la función judicial a depender del ámbito político a través de la elección popular de los cargos judiciales, el control administrativo de las decisiones de la judicatura y la limitación de sus potestades de control constitucional; 2) Iniciativas que cambian de fondo la actividad jurisdiccional y la rendición de cuentas en el gobierno, en el sentido de modificar radicalmente el modelo

4 Lo que supone la modificación a 16 artículos constitucionales: 17, 20, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 105, 107, 110, 111, 116, 122.

de juez que requiere la reforma propuesta, puntualmente, en cuanto al tipo razonamiento judicial que tendrían que aplicar en la resolución de controversias, además de desaparecer organismos reguladores y de garantía de derechos.

Un marco de análisis para comprender el impacto de la reforma de acuerdo con el estado de derecho que promueve es el que presentan Philippe Nonet y Philip Selznick en su libro *Law and Society in Transition*. El planteamiento que sostienen es que el estado de derecho comprende tres dimensiones evolutivas que se han incorporado a su acervo institucional y que se encuentran en mutua tensión; a) el derecho represivo (*repressive law*), b) el derecho autónomo (*autonomus law*) y c) el derecho receptivo (*responsive law*).

La primera dimensión es propia de los estados autoritarios, en los que el sistema jurídico se encuentra al servicio del poder coercitivo del estado. Así, el derecho represivo, en palabras de Nonet y Selznick, recuerda las imágenes de Thomas Hobbes, John Austin y Karl Marx. “En este modelo el derecho es del dominio del soberano, quien posee, en principio, una discrecionalidad ilimitada; el derecho y el estado son inseparables” (Nonet & Selznick, 1978, p.17).

En la segunda dimensión, el derecho adquiere suficiente independencia y autoridad para imponer límites a los poderes del estado, sin embargo, mantiene una rigidez y formalismos excesivos al situar el principio de estricta legalidad como el eje que mantiene sus señas de identidad, particularmente, la separación entre derecho y moral, así como la independencia del poder político en la solución de controversias judiciales.

El derecho autónomo es la forma de gobierno concebida y celebrada como “imperio de la ley” en la jurisprudencia de A. V. Dicey. Los autores contemporáneos del positivismo jurídico, como Hans Kelsen y Herbert Hart, así como sus críticos del derecho natural, especialmente Lon Fuller en *The morality of Law*, también hablan de la subordinación de las decisiones de autoridad al derecho, del carácter autónomo de las instituciones jurídicas, sus procesos de racionalización, y de la integridad del razonamiento jurídico (Nonet y Selznick, 1978, p.18).

Finalmente, existiría una última dimensión, que aparece como respuesta a la inflexibilidad y rigidez de la segunda, especialmente cuando el exceso de formalismos y la aplicación estricta de la ley lleva a resultados manifiestamente injustos. Esta etapa especialmente se preocupa por la atención a demandas ciudadanas y por la garantía de derechos sustantivos. Aquí destacan teorías como la de Ronald Dworkin en *Taking Rights Seriously* o trabajos como el de Graham Hughes, “Rules, Policy and Decision Making”, enfoques que serían la base del llamado post-positivismo jurídico. “La necesidad de un orden jurídico receptivo ha sido el tema principal de todos los que han compartido el espíritu funcional, pragmático y sentido intencional de Roscoe Pound, los realistas jurídicos, y los críticos contemporáneos del modelo de reglas” (Nonet & Selznick, 1978, p.18).

En el marco de una aproximación al estado de derecho desde las ciencias sociales, en la tabla 1 Nonet y Selznick presentan una síntesis de las características de cada una de las tres dimensiones mencionadas, que analiza la influencia del orden jurídico en la gobernanza democrática.

El “Plan C” se trata de un paquete de reformas iliberales y antidemocráticas, en el sentido de que promueven la regresión a un estado de derecho característico de la dimensión represiva que nos presentan Nonet y Selznick. El paquete de reformas es un ejemplo claro de desarrollo institucional para un ejercicio pleno del populismo, esto debido que transforman el estado constitucional de derecho en un modelo de estado de derecho dependiente del

**TABLA 1. TRES DIMENSIONES DEL ESTADO DE DERECHO**

	Derecho represivo	Derecho autónomo	Derecho receptivo
Fines y valores del derecho	Orden	Legitimación	Transformación
Legitimidad	Razón de estado y defensa de causas sociales	Imparcialidad procesal	Justicia sustantiva
Leyes	Rigurosas y particularizadas pero débilmente vinculantes para el legislador	Complejas, creadas para guiar la conducta de los gobernados	Subordinadas al cumplimiento de valores y políticas públicas
Razonamiento	<i>Ad hoc</i> , parcial y particularista	Seguimiento estricto a la autoridad normativa, vulnerable al formalismo y legalismo.	Sustantivo, ampliación del ámbito jurisdiccional y cognitivo
Discrecionalidad	Persuasiva y oportunista	Limitada por reglas precisas, estrecho margen en cuestiones reguladas	Amplia, pero sujeta al cumplimiento de principios
Coerción	Amplia, sujeta a controles muy débiles	Controlada por restricciones legales	Último recurso, búsqueda de alternativas
Moral	Moralidad comunitaria; moralismo legalista, "moralismo restrictivo"	Moralidad institucional, preocupada de la integridad del proceso legal	Moralidad civil, "moralidad cooperativa"
Política	Derecho subordinado al poder político	Derecho independiente de la política, separación estricta de poderes	Objetivos políticos y jurídicos integrados, mezcla de poderes
Expectativas de obediencia	Incondicional, desobediencia duramente castigada	Abandono de las reglas únicamente si está legalmente justificado	Desobediencia evaluada en función de los daños sustantivos
Participación	Complicidad sumisa, la crítica se asume como deslealtad	Acceso limitado a la participación por procedimientos establecidos, se acepta la crítica	Acceso amplio a la participación por la integración de los objetivos jurídicos y sociales

Fuente: Nonet y Selznick, 2001, p.16.

poder, que no limita los poderes del gobierno, por el contrario, funciona como instrumento expansivo del programa político del líder popular. Más allá de su aprobación por los órganos legislativos en los términos que se proponen, el "Plan C" es toda una declaración de principios que muestra el modelo de estado de derecho consustancial a los regímenes encabezados por gobiernos populistas.

Para el caso mexicano, la expresión del proyecto populista se muestra en el empeño del presidente Andrés Manuel López Obrador en llevar a su movimiento político a refundar la nación mediante la "cuarta transformación" (4T), luego de aquellas que la formaron: la Independencia, la Reforma liberal y la Revolución. Como lo señala Alberto Olvera:

El presidente López Obrador ha desarrollado en sus cinco años de gobierno una práctica política con claros tintes populistas [ ] consideró desde un principio que el aparato estatal, las reglas, las leyes y las instituciones existentes eran una jaula que le impedía apurar su misión. Por eso había que pasar por encima de ellas, lo que implicó debilitarlas, colonizarlas (Olvera, 2024, p.118).

No obstante, el presidente no incluye en su narrativa como acontecimientos relevantes los cambios políticos ocurridos a finales del siglo XX y principios del XXI, la famosa transición a

la democracia en la que el PAN derrota al partido hegemónico, el PRI, en el año 2000. Desde su punto de vista, se trató de la continuidad del mismo proyecto, en el que se agrupan sus opositores, de ahí el mote que utiliza para denominarlos: el PRIAN.

Luego de que la Suprema Corte de Justicia invalidara diversas reformas a la Constitución propuestas en el primer trienio del gobierno de la 4T, la derrota del Plan A y el Plan B, el presidente López Obrador anunció el “Plan C”, el cual consistía en que su partido ganara la mayoría calificada en las cámaras del poder legislativo en las elecciones de 2024 para entonces concretar las reformas constitucionales que previamente rechazó la Corte. Los números le fueron favorables ante la apabullante votación que logró el partido Morena en las elecciones de junio.

## EL PODER JUDICIAL DEL CONSTITUCIONALISMO POPULISTA EN EL “PLAN C”

Los mecanismos institucionales incluidos en el “Plan C” someten a la judicatura a un control político, además de limitar las capacidades y autonomía del razonamiento judicial de los jueces. Bajo la premisa de un constitucionalismo popular, comprometido con el bienestar del pueblo que lidera el titular del poder ejecutivo, se desmontan contrapesos, especialmente instancias de control y vigilancia de los poderes públicos, vulnerando así la separación de poderes y con ello las garantías a los derechos de los gobernados.

En palabras de Enrique Peruzzotti, “si la principal preocupación del enfoque de calidad de la democracia era hacer efectivo el principio de gobierno limitado, el populismo espera lograr exactamente lo contrario: el establecimiento de un orden constitucional que dé vida a la idea de un gobierno ilimitado” (Peruzzotti, 2024, p.51). El “Plan C” básicamente desmantela el poder judicial que se conoce desde la reforma de 1994 del presidente Ernesto Zedillo y lo sustituye por un poder judicial alineado y controlado por el proyecto popular de la 4T.

Se propone elegir por voto popular a todos los cargos jurisdiccionales; ministros de la Corte, jueces de distrito, magistrados de circuito, magistrados de Sala Superior y Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, jueces y magistrados de los poderes judiciales locales de todo el país. La justificación de la exposición de motivos señala que esta medida abona a la “verdadera independencia” y a la cercanía con la sociedad.

No cualquier persona que cumpla los requisitos que marca la ley podría postularse. Serían los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) los que propondrían una lista con las candidaturas que participarían en una elección extraordinaria organizada por el Instituto Nacional Electoral en 2025 para renovar todo el poder judicial de la federación. El mismo esquema ocurriría en las entidades federativas luego de incorporar la reforma a sus marcos jurídicos. De esta manera, la postulación a las candidaturas no responde a un esquema que privilegie el mérito, la capacidad o la integridad; de acuerdo con la reforma, sería una selección desde el intercambio político, transformando así al poder judicial en un órgano representativo de la clase política, al mismo tiempo que deja de lado la carrera judicial centrada en la especialización técnica y la imparcialidad que implica el deber de juzgar conforme al derecho establecido. En suma, se privilegian los perfiles populares entre el electorado y dispuestos a hacer compromisos con la clase política dirigente, desplazando a quienes cuentan con experiencia y conocimientos especializados.

Al efecto, es impensable que las candidaturas pretendan distinguirse aludiendo a su compromiso de mantener una lectura e interpretación originalista, evolutiva o discrecional del texto constitucional, o mostrando una actitud de la mayor o menor deferencia al legislador. Sus ofrecimientos, para llegar a los oídos del electorado y permear en él, tendrán que patentizar el compromiso de no ser un obstáculo para las decisiones legislativas y las políticas públicas refrendadas por la mayoría de los votantes (Astudillo, 2024, p.296).

Junto con el mandato electoral para la función judicial, la reforma también propone ajustes de calado al periodo y renovación del encargo jurisdiccional que afectan la autonomía de un poder del estado, como es el poder judicial. En el caso de ministros de la Corte se reduce de 15 a 12 años, y de 9 a 6 años para magistraturas electorales, y se elimina la inamovilidad para el resto de las magistraturas y jueces permitiendo su reelección ilimitada siempre y cuando sean postulados. Estos ajustes vulneran la independencia judicial en dos sentidos, el primero al vincular la postulación de candidaturas judiciales al ciclo político sexenal del presidente de la república, gobernadores y del senado; el segundo, al hacer depender la permanencia en la judicatura de la popularidad ante los votantes y no de la capacidad de defender derechos incluso frente a las mayorías.

Mención aparte merecen dos nuevos organismos que se propone sustituyan al actual Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal de Disciplina Judicial, a cargo del régimen de responsabilidades de los funcionarios, y el órgano de administración judicial, responsable de la administración, presupuesto y control interno; serían dos instancias de control político para subordinar al poder judicial, especialmente porque pueden revisar los criterios de interpretación o argumentación sustantiva.

Este organismo investiga, instruye y juzga el caso, es decir, es simultáneamente fiscal, juez instructor y juez resolutor, con lo que vulnera las garantías de defensa y debido proceso. Sus decisiones se plantean inatacables y sus titulares también serían electos por seis años mediante sufragio popular a propuesta del ejecutivo, legislativo y judicial. Las potestades de estas instancias son tan amplias y generales que sin duda transgreden la garantía de independencia de la función judicial. Por ejemplo, el Tribunal de Disciplina Judicial podría destituir o inhabilitar a los funcionarios judiciales, entre otras causas, por “actos u omisiones contrarias al interés público”. También puede investigar y sancionar a cualquier funcionario judicial, incluidos los ministros de la Corte, presentar denuncias ante el ministerio público o solicitar la apertura de un juicio político.

## LA JUDICATURA DEL PUEBLO

El “Plan C” muestra con diáfana claridad la teoría política del ejercicio del poder populista frente a la función judicial. En el nombre del pueblo, no se tolera la imparcialidad ni la rendición de cuentas. Las y los jueces del constitucionalismo populista están llamados a ejercer un tipo de razonamiento judicial ajustado (*ad hoc*) al proyecto nacional; parcial a los intereses y agentes de gobierno, así como particularista en el sentido de distinguir en la aplicación del derecho entre aquellos casos relevantes para el poder ejecutivo y aquellos que no lo son.

En cuanto las atribuciones de control judicial de constitucionalidad, hay una propuesta en el “Plan C” que limita sobremanera el alcance de ese control. Se propone prohibir la suspensión con efectos generales en amparos contra leyes, controversias constitucionales y acciones de constitucionalidad. Mediante este ajuste, los congresos locales, así como las

cámaras de diputados y senadores no tendrán que preocuparse por emitir normas contrarias a la Constitución General ya que mantendrán su vigencia hasta que se resuelva el fondo del asunto tiempo después de su aprobación. Dicho de otra manera, prohibir la suspensión en los casos de normas inconstitucionales significa permitir la violación de derechos humanos de modo irreversible. Cuando se determine en el estudio de fondo la inconstitucionalidad puede ser demasiado tarde.

En congruencia con el modelo de derecho restrictivo de Nonet y Selznick, en el “Plan C” aparece un conjunto de reformas que eliminan contrapesos al poder ejecutivo y que le regresan atribuciones técnicas y de control y vigilancia —especialmente de organismos reguladores—. Entre otras, se propone desaparecer la Comisión Federal de Competencia (Cofece), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Comisión Reguladora de Energía, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifétel) y el Instituto Nacional de Transparencia y Protección de Datos Personales (INAI).

En la misma lógica de control y concentración de poder, hay un grupo de reformas que establecen un nuevo papel de las fuerzas armadas en la vida pública del país. Se levanta la prohibición constitucional de que participen en labores de seguridad pública al incorporar la Guardia Nacional al control castrense. Esto rompe la subordinación de los militares a las autoridades civiles federales. Es verdad que en la administración de López Obrador la participación del ejército y la marina en labores civiles se ha multiplicado al margen de la Constitución y la ley, y la reforma pretende normalizar esta situación de hecho. También en la cuestión de la seguridad, el “Plan C” refuerza la prisión preventiva oficiosa, la cual permite enviar de forma automática a prisión a los acusados de determinados delitos, en la primera fase del proceso judicial, sin que lo decida un juez.

De esta manera, las fuerzas armadas, quienes con la reforma podrán investigar delitos sin estar subordinadas al ministerio público, no tendrán que superar el principio constitucional de presunción de inocencia al realizar labores de seguridad pública, bastará con la adecuada tipificación de la conducta de la persona detenida para enviarla a prisión. Es importante destacar que en abril de 2023, en el caso *García Rodríguez y Otro vs. México*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró inconvencional la prisión preventiva oficiosa.

Finalmente, como no podía ser de otra manera, el “Plan C” busca limitar la pluralidad en las asambleas legislativas al modificar radicalmente el sistema representativo. Aludiendo a la austeridad como justificación, se propone eliminar a 200 diputados y a 64 senadores electos por representación proporcional, quedando integradas las cámaras solo por mayoría relativa, con la sobrerrepresentación que ello implica para el partido mayoritario. Al dejar de lado a las minorías se consolida una única visión del proyecto político que desarrolla el gobierno populista.

## EL SENTIDO DEMOCRÁTICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL

Cuando parecía que el binomio estado constitucional de derecho/democracia constitucional se había afianzado como modelo de desarrollo político desde la primera década del siglo XXI, la emergencia de líderes populistas tanto de izquierda como de derecha ha cambiado el tablero político de las actuales democracias. Al exaltar un discurso que reivindica el gobierno de los hombres sobre el gobierno de las leyes, los populismos de la actualidad no están dispuestos a asumir la premisa principal que dota de legitimidad a una democracia

constitucional: la sujeción de los poderes públicos a una constitución que les impone, como límite principal, la garantía y vigencia de los derechos fundamentales indisponibles para las mayorías.

En un estado constitucional se cuida celosamente que ningún poder se encuentre por encima de la Constitución, entendida esta como la carta de navegación política que establece los límites, las aspiraciones y aquellos valores y compromisos que todos abrazan como propios. Como afirma Ferrajoli en lo que considera un nuevo paradigma: “[ ] en presencia de constituciones no existen sujetos soberanos ni poderes *legibus soluti*. Ya no existe soberanía interna dado que los poderes públicos —incluso el legislativo y por ende el parlamento, y con él la llamada soberanía popular— están sujetos a la ley constitucional” (Ferrajoli, 2008, p.29).

Bajo los regímenes con líderes populistas el poder va antes que el derecho, el cual se transforma un instrumento para su programa político. Por el contrario, para las democracias constitucionales todo poder se encuentra limitado por el derecho.

En el fondo se encuentran en disputa dos modelos de democracia que mantienen diferencias irreconciliables; el modelo de democracia mayoritaria o plebiscitaria contra el modelo de democracia constitucional. El primero se fundamenta en la soberanía popular, de lo cual se deducen cuando menos tres consecuencias con una connotación absolutista: 1) la omnipresencia de la mayoría que legitima cualquier decisión pública; 2) la descalificación a los límites al poder y al sistema de controles y contrapesos que son la sustancia de la democracia constitucional; 3) el poder ejecutivo como la expresión más acabada de esa mayoría y, por lo tanto, su representación unipersonal entendida como delegación directa del poder político en un líder (Aguiló, 2021; Ferrajoli, 2008; Rosanvallon, 2007). Acerca de este último punto, Ferrajoli (2008, p.26) cita un extracto de la República de Platón (III, 9) en respuesta a la pregunta de cómo debería ser tratado en el estado ideal un hombre de cualidades superiores que buscara gobernar la *polis*: “[ ] le rendiríamos homenaje como a un ser divino, maravilloso, encantador, pero le diríamos que no hay en nuestra ciudad ningún hombre como él y que no puede haberlo, y lo enviaríamos a otra después de haber ungido con perfumes y coronado con cintas de lana su cabeza”.

El otro modelo, el de la democracia constitucional, encuentra su basamento en los derechos fundamentales, los que se consideran “cartas de triunfo frente a las mayorías”, para usar la feliz expresión de Dworkin (2003, p.32). En este sentido, ninguna decisión política, objetivo social o determinación mayoritaria puede vulnerar ningún derecho humano que reside en la igualdad y la dignidad humana (Aguilera, 2015).

De acuerdo con el modelo de democracia constitucional, cambia el papel del derecho en un sistema político en cinco cuestiones, según el análisis de Ferrajoli: 1) en las condiciones de validez de las leyes, que ahora dependen no solo de su aprobación por una mayoría legislativa, sino de la coherencia de su contenido sustantivo con los principios de justicia establecidos en la constitución; 2) en la relación entre juez y ley, que ahora debe interpretar el sentido constitucional de las leyes para determinar su permanencia en el sistema jurídico; 3) cambia el papel de la teoría del derecho que ya no cumple solo una función descriptiva sino también crítica y promotora de los imperativos constitucionales; 4) también la naturaleza misma de la democracia al añadir una dimensión sustancial sobre la meramente formal o procedimental, y 5) cambia la relación entre política y derecho, dado que ya no es el derecho el que se subordina a la política sino, por el contrario, se atrincheran los derechos fundamentales en una esfera de lo indecible, y quedan las cuestiones políticas y del mercado en la esfera de lo decidible por las mayorías (Ferrajoli, 2008, p.31).

Como es fácil observar, existen contradicciones insuperables entre el populismo y la democracia constitucional que se materializan, una vez que el líder populista asume el poder —tal y como se revisó en el apartado anterior con las reformas del “Plan C”—, en la necesidad de cooptar o al menos neutralizar el poder judicial y los órganos del sistema de justicia que tienen el papel de garantizar los derechos fundamentales. En estas circunstancias adversas, como lo muestra Julio Ríos, “la vulnerabilidad del poder judicial ante estos avances es mayor cuando el fenómeno del populismo se da en un contexto de gobierno unificado (un mismo partido controlando el poder ejecutivo y legislativo) y de crisis de legitimidad del poder judicial” (Ríos Figueroa, 2022, p.190).

## CONTENCIÓN DE LA DOMINACIÓN POLÍTICA

La democracia como forma de organización política y la garantía de los derechos fundamentales de las personas son dos elementos civilizatorios característicos del estado constitucional de derecho. La relación, que normalmente no se explica en este modelo de organización política, tiene que ver con los males que previene el constitucionalismo. En efecto, la cuestión es a qué se exponen las personas y las comunidades ante la ausencia de democracia política y garantía de derechos. En este marco, la función judicial cumple algo más que resolver conflictos entre particulares, supone un instrumento de reivindicación de derechos y objetivos sociales.

Como lo expone Josep Aguiló (2021), el estado constitucional, particularmente la judicatura, mantiene como objetivo institucional erradicar ciertos males potenciales, característicos y comunes de todo tipo de dominación política, puntualmente la arbitrariedad, el autoritarismo, el despotismo y la exclusión social. Males universales e históricamente inherentes a la organización social que el constitucionalismo está llamado a contener. La manera de lograrlo es reconociendo a cada persona, por el solo hecho de serlo, derechos que funcionan como títulos que permiten enfrentar a esos males en sus diversas manifestaciones. La famosa expresión “¡Majestad, aún hay jueces en Berlín!” que, según la leyenda espetó un molinero de Sans Souci contra la oferta de compra de Federico II, rey de Prusia, a quien le molestaba el ruido de las aspas del artefacto, sería la imagen más acabada de lo que después se denominaría como “imperio de la ley”. Pero, siguiendo la línea argumentativa de Aguiló, ¿cuáles son esos males inherentes a la dominación política? y especialmente, ¿de qué manera la función judicial está llamada a contenerlos?

La *arbitrariedad* sería el mal de una modalidad de sometimiento natural a cualquier relación política en la que una parte está llamada a obedecer y otra a ejercer el poder de mando. De acuerdo con Aguiló, la relación política legítima supone estar sometido a normas generales y abstractas, no al capricho arbitrario del soberano. Pues bien, la “medida higiénica” para contener el mal de la arbitrariedad es el reconocimiento de los derechos vinculados al debido proceso, al imperio de la ley. El efecto de desplegar tales derechos supone empoderar al ciudadano para defenderse frente a la autoridad, la que, a su vez, se encuentra sujeta a procedimientos y formalidades en el ejercicio de sus potestades.

El *autoritarismo* es la competencia ilimitada del soberano, la tendencia de quien tiene el poder político a creer que su posición le permite disponer sobre todas las cosas y dotar de cualquier contenido a sus decisiones de acuerdo con sus más amplias preferencias. “El estado soy yo” (*L’État, c’est moi*) como frase icónica del Rey Sol, muestra el sentido de esta dominación. Para limitar esas amplísimas competencias, el constitucionalismo pone a dis-

posición de los gobernados los derechos de libertad, los cuales tienen como consecuencia generar esferas de inmunidad para el ciudadano, que se traducen en incompetencias para el soberano. Las políticas de reconocimiento de grupos vulnerables, identidades, despenalización del aborto, matrimonio igualitario, muerte digna, regulación de las drogas, entre otros, son temas que requieren de los derechos de libertad para crear inmunidades frente a la autoridad y la misma sociedad.

El *despotismo* excluye a todos los demás de la toma de decisiones públicas. Según cuenta Josep Aguiló, es el equivalente a “sin el pueblo”; la tendencia a definir la obligación política sin tomar en consideración la opinión de los afectados. Para contener este mal potencial se reconocen los derechos de participación política, los cuales, mediante elecciones, pero también por medio de instrumentos de democracia directa como plebiscitos, referéndums, iniciativas populares, entre otros, buscan incidir en la cosa pública. Estos derechos cuando menos aseguran el poder de remoción de las élites políticas. En México, la llamada transición a la democracia avanzó gracias a la vigencia efectiva de los derechos político-electorales garantizados por autoridades administrativas y jueces electorales.

Por su parte, la *exclusión social* se manifiesta cuando colectivos de personas no consiguen nunca que sus intereses sociales se integren como parte del interés general, en consecuencia, quedan fuera de políticas, presupuestos y garantías administrativas, judiciales y de todo tipo. Para contrarrestar este mal, que especialmente acompaña a las sociedades capitalistas, se crean los derechos sociales que no son otra cosa más que intereses sociales que generan la obligación de ser satisfechos por parte del sistema político. Así, buscan asegurar cierta igualdad en la cobertura de necesidades y oportunidades.

## IGUALDAD DELIBERATIVA

La respuesta común del constitucionalismo populista al control judicial de la constitución es que se trata de un instrumento de protección de los intereses de las élites privilegiadas. En consecuencia, cualquier intervención judicial que limite a las autoridades populares tanto ejecutivas como legislativas se entiende como contraria a la democracia. Esto debido a que el constitucionalismo populista únicamente reconoce legitimidad democrática a la regla de la mayoría, de lo que se sigue que únicamente la representación política —el actuar en favor de los intereses del representado— cuenta con cobertura democrática.

El problema con esta versión de la democracia es que únicamente es sensible a la responsabilidad electoral pero inmune a la deliberativa, con lo cual el procedimiento de toma de decisiones no necesariamente responde a la imparcialidad del mejor argumento, ni a mejorar el *interés común*, sino que está condicionado por la acumulación de votos, por la formación de mayorías: “Nadie puede pretender ser escuchado, o que sus intereses sean tenidos en cuenta, salvo que se convierta en alguien estratégicamente valioso. En el mundo real de la política es el poder, no la verdad, quien habla al poder” (Sager, 2007, p.206).

Y hay que decir que la competencia por los votos —aquello que provee de fuerza a la autoridad y define cursos de acción colectiva— no siempre considera el *interés común*, a menos que sea estratégicamente rentable. La función judicial atenúa esta situación al incorporar al debate público razones que llevan una pretensión de imparcialidad —propia del foro judicial—, que no se encuentra en la arena legislativa ni en la ejecutiva, las cuales están diseñadas para producir y articular razones e intereses parciales, no de toda la comunidad. En México la Suprema Corte ha motivado la discusión de múltiples temas de interés público

que no habían encontrado otro foro institucional para ser debatidos, como la participación del ejército mexicano en los temas de seguridad pública, la prisión preventiva oficiosa, la despenalización de la marihuana y el aborto, el matrimonio de personas del mismo sexo, entre otros.

La función judicial puede servir como instrumento de intervención directa de los ciudadanos en la vida pública, quienes a través de la jurisdicción están en posibilidad de hacer sentir sus voces y obtener resultados que de otra forma serían del todo imposibles. Esta es la justificación para entender que el papel de los jueces no se circunscribe únicamente a salvaguardar la certeza del derecho, sino también a responder demandas y reivindicaciones sociales desde los marcos constitucionales. Así, la judicatura enriquece aquello que Kant llamó el *uso público de la razón* para que los miembros de una comunidad puedan establecer prioridades sociales a partir del intercambio público de argumentos.

En caso de exclusión política o discriminación las personas afectadas deben contar con mecanismos institucionales que le restituyan su derecho a una igual participación en los procesos de deliberación pública y, en consecuencia, sus argumentos puedan ser considerados seriamente por las instancias decisoras.

Cualquier miembro de la comunidad política tiene derecho a que cada deliberante evalúe sus pretensiones en sus propios méritos, con independencia del número de votos que le respalde, con independencia de la cantidad de dinero que pueda utilizar en su propio apoyo y con independencia de la influencia que tenga en la comunidad. Implícito en esta forma de igual participación está el derecho a ser oído y a obtener una respuesta que sitúe la pretensión de derechos de cada cual dentro del compromiso y la concepción que la comunidad tiene respecto de los derechos de todos sus miembros (Sager, 2007, p.204).

Laurence Sager presenta buenas razones para defender la intervención judicial en el proceso de deliberación democrática de una comunidad política. El autor norteamericano defiende la tesis de que el proceso judicial ocupa una posición especial en el diseño institucional de las democracias que permite a los tribunales interpretar y salvaguardar principios abstractos de moralidad política incorporados al sistema jurídico constitucional.

Frente a los promotores del “Plan C”, que sostienen que los jueces deben aplicar el derecho siguiendo las instrucciones de las mayorías legislativas —su mayoría, por cierto—, el planteamiento de Sager responde que también los valores sustantivos motivo de las deliberaciones deben ser objeto de protección. Con ello hace de la judicatura una pieza más del proceso democrático, incorpora a la función judicial como *otro foro* y otro actor político que incide en las cuestiones sustantivas en la toma de decisiones públicas. Específicamente le atribuye la función de satisfacer la pretensión de *igualdad deliberativa* de los ciudadanos.<sup>5</sup> Los rasgos que, desde un punto de vista epistémico, considera tiene la función judicial para cumplir con ello son básicamente tres:

1) *Imparcialidad*. Como mínimo en dos sentidos. El primero tiene que ver con que la carrera judicial en los regímenes democráticos es profesional; esto significa que los jueces

5 Además de Sager, Ronald Dworkin es otro autor que justifica el papel de la función judicial en la democracia desde la idea de que las minorías tienen el mismo derecho a hacerse escuchar que las mayorías (Dworkin, 1986, pp. 33-71).

no deben ser electos popularmente para no establecer ningún vínculo representativo con los intereses inmediatos (personales o políticos) de los miembros de su comunidad.

En segundo lugar, se encuentran obligados a juzgar respetando criterios precedentes, principios generales y de aplicación universal, con lo cual la discrecionalidad con que cuentan es mínima y no suficiente para emitir sentencias según sus preferencias personales.

—Así, los jueces están desvinculados en un doble sentido: están desvinculados de los intereses miembros de la comunidad política por la ausencia de responsabilidad política continuada, y lo están también respecto de sus propios intereses y proyectos inmediatos, por las exigencias de la función judicial (Sager, 2007, p.202).

2) *Especialización y redundancia*. El trabajo de los jueces, principalmente los de instancias superiores, se circunscribe a evaluar y controlar la conducta gubernamental y legislativa de acuerdo con las pautas constitucionales. Su función es similar a la de un “inspector de calidad”, en cuanto a que su misión es evaluar que el producto final (terminado en otras instancias del estado) cumpla con los parámetros mínimos de constitucionalidad.

—Su misión es singular: identificar los fundamentos de justicia política que son importantes y perdurables en el régimen constitucional y controlar la legislación u otros actos gubernamentales a la luz de esos estándares. Y su misión es redundante, pues intervienen únicamente después de que los propios legisladores hayan considerado las consecuencias constitucionales de las opciones planteadas (Sager, 2007, p.207).

3) *Equilibrio reflexivo*. En la aplicación del derecho para resolver controversias se requieren herramientas cognoscitivas que están más allá de lo estipulado en las leyes y materiales jurídicos; particularmente al aplicar las normas a los casos concretos. Una herramienta muy útil para ejercer esta *facultad de juzgar* es mediante el método de “equilibrio reflexivo” de John Rawls, el cual consiste, en trazos muy gruesos, en llegar a juicios correctos mediante un proceso de revisión y ajuste de los juicios particulares al confrontarlos con las normas o hechos involucrados en los casos a resolver. Así: “Un juez consciente de su función debe moverse entre principios generales y casos específicos, en un proceso constante de ida y vuelta, con la finalidad de encontrar principios generales satisfactorios para fundamentar sus decisiones en una sucesión de casos” (Sager, 2007, p.203).

## INDEPENDENCIA JUDICIAL VS. REPRESENTACIÓN POPULISTA

Además de garantizar la inclusión mediante la *igualdad deliberativa*, la jurisdicción cumple una función estabilizadora del sistema político al dotar de certeza a los miembros de una comunidad sobre lo que legítimamente pueden esperar unos de otros. En este sentido, la función judicial cumple el papel de ser el *guardián de los consensos*, lo que significa el mantenimiento de la vigencia de los acuerdos básicos del régimen democrático establecidos en una constitución. Hasta aquí la perspectiva de la función judicial en una democracia constitucional.

El problema con la 4T es que la estabilidad de su proyecto no pasa por las instituciones, con lo cual el sentido de una constitución no se encuentra en mantener ningún tipo de consenso básico, ni tampoco en marcar los límites de la acción gubernamental o ser la carta de navegación que marque los objetivos sociales de la vida pública. Si algún sentido puede tener la idea de constitución, más bien, sería un espacio de conquista que refleje las señas de identidad de la 4T.

Como señala Alberto Olvera, “la polarización que induce el presidente López Obrador a partir de su concepción amigo-enemigo de la política y su uso autoritario de la mayoría parlamentaria ha reducido los espacios de diálogo fundamentales para la democracia” (Olvera, 2024, p.132). De ahí que, en la era del populismo, resulte anticlimático el concepto de jueces independientes ya que no es tolerable la imparcialidad. El modelo de juez que defiende el constitucionalismo populista, específicamente el modelo de juez del “Plan C”, es un juez que lleva a la solución de controversias el mandato electoral de los votantes, mandato electoral que se alinea con el soberano, figura que se encuentra en el poder ejecutivo.

Carl Schmitt, siguiendo a Hobbes, explica mucho mejor este modelo de juez “decisionista” que depende del soberano y, tomando como premisa que la autoridad del soberano no se encuentra limitada por el derecho, entonces las decisiones judiciales dependen del apoyo que logren de ese soberano: “la decisión judicial tiene validez en la medida en que ella pueda ser ejecutada en el mundo real” (Farrell, 2015, p.9). Bajo esta perspectiva, en el poder del soberano se encuentra el origen del orden jurídico y su validez: “El último fundamento de toda existencia del derecho se puede encontrar en un acto de voluntad, en una decisión que, como tal, crea derecho [ ] Para el jurista de tipo decisionista, la fuente de todo derecho [ ] no es el mandato como tal, sino la autoridad o soberanía” (Schmitt, 1996, p.27).

En la retórica de la 4T el modelo de juez ideal sería aquel que representara —a través de su jurisdicción— los intereses sociales del pueblo establecidos desde el poder ejecutivo.

Un perfil así es totalmente contradictorio con los postulados de la democracia constitucional, que justamente opone la independencia judicial a la representación política de intereses. Bajo los preceptos de un estado constitucional de derecho las autoridades políticas son *parciales* a los intereses de sus representados, de ello depende su legitimidad. De manera opuesta, la legitimidad de la función judicial depende de la *imparcialidad* que tenga hacia los intereses de las partes que juzga, de ahí nace el deber de independencia y la obligación de atender exclusivamente a las reglas del derecho. Como lo señala Josep Aguiló, “El deber de independencia prohíbe, por un lado, someterse a personas (el actor independiente solo tiene permitido someterse a normas), y, por otro, cumplir funciones de representación de grupos o intereses sociales” (Aguiló, 2021). A partir de esta premisa considera que los deberes que definen a un juez como tal son tres: la aplicación del derecho, la independencia y la imparcialidad:

[...] el deber de independencia de los jueces tiene su correlato en el derecho de los ciudadanos a ser juzgados desde el derecho, no desde relaciones de poder, juegos de intereses o sistemas de valores extraños al derecho [...] Independiente e imparcial es el juez que aplica el derecho y lo hace por las razones que el derecho le suministra. Con ello se trata de proteger el derecho de los ciudadanos a ser juzgados desde el derecho y también la credibilidad de las decisiones y las razones jurídicas (Aguiló, 1997, p.76).

La confianza de la ciudadanía en el trabajo de los jueces es lo que en un futuro inmediato va a determinar cuál de los dos modelos prevalece. El modelo de juez representante del pueblo no tendrá mucho futuro si no puede dar certeza a las partes sobre su actuación, tampoco si sus decisiones no cuentan con la argumentación jurídica mínima que justifique técnicamente sus sentencias. Ernesto Garzón lo explica muy bien; en su opinión, la confiabilidad judicial puede verse severamente afectada por dos factores: a) por el procedimiento de designación de los jueces, el cual afecta directamente la percepción de la sociedad sobre su compromiso con

los actores políticos y, en consecuencia, la confianza respecto a su deber de imparcialidad, y b) por una reiterada o permanente divergencia entre los fallos del tribunal constitucional o de las cortes supremas y la *communis opinio*, que puede conducir a una pérdida de confiabilidad por parte de la ciudadanía (Garzón Valdés, 2003, p.27).

## CONCLUSIONES

La captura de las instituciones, especialmente aquellas encargadas de garantizar derechos y mantener límites al poder público, representa la principal amenaza del ejercicio populista del poder sobre la función judicial. Las iniciativas de reforma constitucional propuestas en el “Plan C” por el presidente López Obrador, más allá de su aprobación y puesta en vigor, ejemplifican un modelo jurisdiccional de “constitucionalismo populista”. Este modelo se contrapone a los principios fundamentales de una democracia constitucional y muestra una especial reticencia hacia la garantía de los derechos humanos frente a las mayorías.

El constitucionalismo populista reivindica la preeminencia del poder constituyente del pueblo como la principal fuente del derecho, desplazando así a las instituciones jurídicas intermediarias. Además, confiere al poder ejecutivo la representación directa de la soberanía popular. Bajo este marco, el sistema jurídico, especialmente el poder judicial, debe alinearse con el proyecto popular establecido por el movimiento social hegemónico.

La discusión sobre los problemas y las dificultades históricas de este modelo debe ser una prioridad en el mundo académico, especialmente en el ámbito de la teoría del derecho y las ciencias sociales. Las reminiscencias de los debates sobre la superioridad del gobierno de los hombres sobre el de las leyes, tal como lo plantearon Platón, Hobbes y Schmitt, marcan la pauta para este análisis crítico. De especial relevancia resulta examinar las implicaciones de subordinar las instituciones jurídicas a un poder centralizado y populista, considerando los riesgos que esto representa para la democracia liberal y la protección de los derechos humanos.

Asumir una reforma de los poderes judiciales en los términos planteados por el “Plan C” implica perder los objetivos institucionales que la función judicial aporta a una democracia constitucional. Específicamente, se perdería la capacidad de contener diversas manifestaciones de arbitrariedad, autoritarismo, despotismo o exclusión social. Asimismo, se comprometería la capacidad de incidir en la deliberación pública de grupos vulnerables y minorías en temas socialmente relevantes relacionados con sus derechos y libertades. Por ello es decisivo abogar por un modelo de juez basado en la independencia judicial, que resuelva las controversias desde la imparcialidad de las normas jurídicas y no desde la parcialidad hacia un proyecto político.

De esto debe tratar un *derecho para la democracia*, el cual se hará realidad hasta que los mexicanos nos asumamos como ciudadanos, hasta que, parafraseando a Octavio Paz, en *México el derecho sea más codiciado que el poder*.

## REFERENCIAS

- Aguilera, R. (2015). Los derechos humanos como triunfos políticos en el estado constitucional: el dilema entre democracia comunitaria y liberal en R. Dworkin. *Problema. Anuario de filosofía y teoría del derecho*, n° 9. IJ-UNAM.
- Aguiló, J. (1997). Independencia e imparcialidad de los jueces y argumentación jurídica. *Isonomía*, (6).

- Aguiló, J. (2021). *En defensa del Estado Constitucional de Derecho*. Palestra.
- Astudillo, C. (2024). La reforma al poder judicial. Efectos en el estatus y la mecánica de elección por voto popular de sus integrantes. En S. López Ayllón et al., *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República*. IJ-UNAM.
- Dworkin, R. (1986). *A matter of principle*. Clarendon Press.
- Dworkin, R. (2003). *Liberalismo, Constitución y democracia*. La Isla de la Luna.
- Farrell, M. D. (2015). Carl Schmitt, Hans Kelsen y la Corte Suprema. *Revista Jurídica de la Universidad de San Andrés*, (2), 1-32.
- Ferrajoli, L. (2008). La democracia constitucional. En *Democracia y garantismo* (p.29). Trotta.
- Garzón Valdés, E. (2003). El papel del poder judicial en la transición a la democracia. *Isonomía* (18).
- López Ayllón, S., et al. (2024). *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República*. IJ-UNAM.
- Nonet P., y Selznick P. (1978). *Law and Society in Transition. Toward Responsive Law*. Harper Torchbooks.
- Olvera, A. J. (2024). El neopopulismo en México. En A. J. Olvera (Ed.), *El populismo: estado de la cuestión y el caso de México*. ITESO.
- Peruzzotti, E. (2024). Teorizando déficits democráticos: la concepción populista de la rendición de cuentas. En A. J. Olvera (Ed.), *El populismo: estado de la cuestión y el caso de México*. ITESO.
- Ríos Figueroa, J. (2022). El poder judicial ante el populismo y la erosión democrática. El caso de México, 2018-2021. *Revista de Estudios Políticos*, (198), 187-217.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Manantial.
- Sager, L. (2007). *Juez y democracia*. Marcial Ponds.
- Schmitt, C. (1996). *Sobre los tres modos de pensar la ciencia jurídica*. Tecnos.
- Urbinati, N. (2013). The Populist Phenomenon. *Raisons politiques*, 51(3), 137-154. <https://doi.org/10.3917/rai.051.0137>
- Urbinati, N. (2020). *Yo, el pueblo. Cómo el populismo transforma la democracia*. Grano de Sal.



# ***La independencia judicial en México: riesgos y desafíos***

MARCOS DEL ROSARIO RODRÍGUEZ<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Desde su establecimiento en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 el poder judicial se ha erigido como auténtico órgano controlador del orden constitucional, al contener los excesos de los otros órganos de poder y ser un cuerpo intermedio entre el pueblo y aquellos (Cabrera, 2005).

La función judicial materializada dentro de un órgano de poder posibilitó la existencia de un adecuado equilibrio de poderes, ya que desde su diseño por parte de los padres fundadores de Estados Unidos se pensó que el poder judicial tendría una doble función; por una parte, ser la entidad que concentre la administración de justicia, lo cual en sí mismo fue una gran aportación, toda vez que se hizo más funcional y eficiente el acceso a la justicia en relación con cuando esta función se encarnaba o emanaba de otros poderes, y por otra parte, la de ser el que detente el control de constitucionalidad mediante la labor de revisión judicial (*judicial review*), la cual implica revisar la constitucionalidad de los actos de los órganos de representación política, es decir del poder ejecutivo y del poder legislativo (Blanco, 2006).

Por lo anterior, se estima que para el constitucionalismo norteamericano, el cual influyó en el diseño y construcción de múltiples sistemas constitucionales, el eje central del funcionamiento del sistema jurídico radica en que el poder judicial contenga o elimine toda acción de los órganos políticos que puedan alterar la división de poderes, lo cual no solo conlleva la desaparición de los equilibrios entre poderes sino también en la vulneración de las libertades y de los derechos humanos (Vile, 2007).

Posteriormente, la función judicial fue evolucionando a esquemas más especializados de control constitucional que el modelo primigenio estadounidense, a partir del planteamiento del diseño propuesto por el célebre Hans Kelsen, quien evidenció que la existencia de un tribunal independiente en estructura y atribuciones, y jerárquicamente superior a cualquier poder público, tendría una mejor perspectiva de prevenir y sancionar actos que pudieran alterar la supremacía de la constitución y afectar las libertades fundamentales (Fix, 1980).

Este modelo, conocido como europeo o kelseniano, fue tendiendo a diseños más sofisticados, donde los tribunales constitucionales no solamente detentan el monopolio del control constitucional sino que han tendido a desarrollar facultades interpretativas que en muchas ocasiones pareciera que sustituyen en sus atribuciones al poder revisor de la constitución (congreso), lo cual ha traído muchos conflictos y tensiones con los órganos políticos.

Desde el caso *Marbury v. Madison* (1803), en el que por vía de interpretación el Chief Justice John Marshall determinó que era facultad de la Corte Suprema revisar los actos del

<sup>1</sup> Director del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO, Investigador nivel 1 del SNI, Conahcyt.

congreso cuando emitiera normas contrarias a la supremacía constitucional, se produjo un conflicto constante con los órganos de representación política, ya que se advirtieron los alcances del poder político de la Corte Suprema al ejercer el *Judicial Review* (González, 2009).

De igual forma, con la consolidación del modelo europeo en el que los tribunales constitucionales concentran las atribuciones de control constitucional sobre el resto de los órganos de poder, la existencia y el incremento de la tensión con los poderes que detentan la representación política ha sido una constante que ha llevado a crear una narrativa deslegitimadora de los órganos judiciales.

Un ejemplo de lo anterior ha sido la renuencia histórica por parte del sistema constitucional francés de reconocer la labor y la importancia de la función judicial. La anterior consideración se fundamenta en el hecho de que los jueces, al no ser electos de forma directa, se encuentran imposibilitados de llevar a cabo cualquier tipo de interpretación judicial sobre alguna norma jurídica, ya que solo los órganos de representación política, al contar con auténtica legitimación democrática, son los únicos que pueden derogar o abrogar una disposición jurídica (González & Del Rosario, 2016).

Resulta paradójico que aun con esta animadversión hacia la función judicial ejercida por los operadores jurisdiccionales, la forma de garantizar un sistema constitucional auténticamente democrático sea mediante la existencia de controles judiciales de constitucionalidad y no por la existencia de un determinado sistema electoral.

Durante los albores del siglo XIX muchos sectores políticos y sociales de Francia se cuestionaban la razón por la cual la democracia no había tenido raigambre, toda vez que se pasó del absolutismo despótico de la dinastía de los luises a la dictadura de la Asamblea de Robespierre, arribando después al imperio de Napoleón, sin que existiera viso alguno de que la democracia tuviese algún tipo de asentamiento, a diferencia de Estados Unidos, en donde la república y la democracia como formas de gobierno rápidamente fueron adoptadas y asimiladas.

Lo anterior quedó evidenciado en la célebre obra *La democracia en América*, de Alexis de Tocqueville, quien, preocupado por cómo podrían trasladarse a Francia los elementos que hacían funcionar la democracia norteamericana, advirtió que uno de los aspectos que propiciaban la existencia de una democracia más robusta y floreciente era un sistema judicial sólido y fuerte, cuyo papel era ejercer un control sobre el poder político, protegiendo subsecuentemente las libertades y la democracia (Rabasa, 2002).

Tocqueville resalta la importancia de la separación de poderes en la Constitución de Estados Unidos, ya que estima que la independencia del poder judicial es esencial para mantener el equilibrio entre los diferentes poderes del gobierno. La independencia judicial asegura que los jueces puedan tomar decisiones basadas en la ley y no en presiones políticas, protegiendo así los derechos de los individuos contra posibles abusos del poder legislativo y ejecutivo (Tocqueville, 2003).

En ese sentido, se puede decir que, desde su aparición, la función judicial ha evitado que los poderes públicos, y en concreto los grupos mayoritarios al interior de las legislaciones, excedan sus atribuciones y afecten con sus decisiones a las minorías.

De ahí que el presente artículo busque definir qué implicaciones tiene la función judicial y como esta debe ser desempeñada de forma independiente. En ese sentido, es importante señalar que la legitimidad de todo juez se sustenta en el apego que tienen sus resoluciones al orden constitucional, y cómo la función judicial debe ser desempeñada por operadores

jurisdiccionales con un conocimiento jurídico adecuado y una formación ética solvente que les permita ejercer sus funciones con toda objetividad y parcialidad.

De ahí la importancia de revisar *grosso modo* la situación que guarda la función judicial en México, de cara a los riesgos que puedan presentarse ante reformas que, en aras de mejorar el acceso a la justicia de las personas, pueden terminar por quebrantar la independencia judicial y, en consecuencia, el principio de división de poderes, factor esencial para la existencia del estado constitucional de derecho.

## 1. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

La función jurisdiccional a lo largo de la historia ha estado en una constante evolución. En un primer momento fue una atribución potestativa que estaba íntimamente relacionada con quien detentaba el poder.

En la Edad Media, una característica de quien ejercía la potestad política era impartir justicia entre sus subordinados o súbditos. Posteriormente, esta facultad fue delegada a jueces que acudían en representación del soberano a impartir justicia, la cual se basaba en las costumbres y tradiciones del reino o el feudo (Berman, 2001).

El absolutismo despótico se caracterizó en la concentración excesiva de facultades en la figura del monarca, el cual se reservaba las funciones jurisdiccionales de mayor cuantía o importancia, delegando las demás a tribunales de menor orden. No fue sino hasta la llegada de la Ilustración y la filosofía contractualista, con el pensamiento de Locke y Montesquieu, cuando se definió una fisonomía parcial del ente jurisdiccional (Blanco, 2006).

John Locke no vislumbró un órgano como tal para la función judicial, sino que lo contempló dentro de las atribuciones del órgano legislativo. De igual forma, en *El espíritu de las leyes* de Carlos Luis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu, concibió un ente judicial limitado en sus alcances y controles, ya que no diseñó un modelo de poder judicial como un órgano permanente sino que lo consideraba como una entidad temporal que entraba en funciones única y exclusivamente cuando se requiriera su intervención. Si bien fue atinada la concepción de un poder judicial separado de los otros poderes de representación política, el hecho de que no fuera una función permanente reducía la posibilidad de una administración de justicia eficiente, así como la existencia de un verdadero equilibrio entre los órganos de poder (Vile, 2007).

Aun cuando el modelo de Montesquieu fue revolucionario e innovador, inclusive imitado por algunos modelos constitucionales, carecía de las características del modelo judicial surgido de la Constitución estadounidense. Esta aseveración se refiere no solo a la actuación intermitente que le confería Montesquieu sino a la forma de su integración.

Un ejemplo de lo anterior fue el modelo de jurados, el cual adquirió fuerza durante la Edad Media en diversos sistemas, y después en la época de la Ilustración, cuando hasta en el más mínimo resquicio dentro de la esfera pública se buscaba dotar de representación política a cualquier autoridad (Vile, 2007).

Fue hasta la aparición del modelo de la Constitución estadounidense de 1787 cuando se estableció una verdadera y estricta división de los poderes constituidos, dotándoles de permanencia y atribuciones definidas, asegurando que sus actuaciones se realizaran dentro de un ámbito competencial sin vulnerar el orden constitucional.

La función jurisdiccional se ha entendido como una acción natural y exclusiva del juez. Sin embargo, como se mencionó, en la Edad Media esta facultad se concentraba en la alta magis-

tratura —que residía en el monarca o señor feudal—, quien delegaba a su vez la impartición de justicia entre los súbditos a los jueces de los tribunales feudales, o en el *haute justice* o jurados, los cuales no eran más que meros administradores de justicia, quienes juzgaban en el nombre del rey o señor feudal, y que estaban exentos de atribuciones propias, es decir, carecían de autonomía en sus actuaciones. Los jueces fungían como árbitros en disputas entre particulares y no ejercían jurisdicción en un sentido estricto (Berman, 2001).

La administración de justicia a lo largo de la Edad Media y durante el inicio del estado moderno fue considerada como un instrumento de arbitrio, sin ser verdaderamente un medio de control político. El juez se limitaba a resolver conflictos jurídicos expuestos por las partes que actuaban como sujetos activos del proceso, defendiendo sus intereses, buscando que el interés de la otra parte se sujetara a su pretensión. De hecho, este modelo, denominado acusatorio, predominó e influyó como visión y concepto del deber ser de la función jurisdiccional durante un largo periodo.

Es lógico advertir que el modelo acusatorio no era concebido como fuente creadora de derecho, y mucho menos como una técnica de poder por parte del estado; en efecto, no lo era, puesto que la simple acción de dirimir controversias entre particulares excluía la pretensión estatal de proteger intereses públicos a través de la función jurisdiccional.

La independencia judicial era nula ante la aplicación del modelo acusatorio, ya que la labor jurisdiccional era una extensión de la facultad gubernamental por mantener un control y orden entre los gobernados, solucionando conflictos de interés, pero nunca ejerciéndose como un instrumento de poder, es decir, como una atribución de la facultad estatal de velar por los intereses públicos, sociales o privados.

La transformación del modelo acusatorio al modelo inquisitorio en la administración de justicia sucedió una vez que el estado desarrolló un control político más estricto a través de la función jurisdiccional, consolidando un poder distinto al legislativo y el ejecutivo. Fue con la Constitución norteamericana de 1787 como se dotó a esta nueva entidad de facultades únicas y exclusivas, trayendo consigo una monopolización de la función jurisdiccional en sentido material y formal (Hamilton et al., 2001).

Alexander Hamilton, en *El Federalista* No. 78, subraya la importancia de una judicatura independiente para la protección de los derechos individuales y la preservación de la constitución. Argumenta que los jueces deben tener cargos vitalicios, sujetos a buena conducta, para evitar influencias indebidas por parte de los otros poderes del gobierno o de las opiniones populares (Hamilton et al., 2001).

Esta característica es notable en la medida en que el constitucionalismo fue evolucionando, ya que evidenció la importancia de configurar un órgano de poder independiente en sus actuaciones.

El constitucionalismo moderno, derivado del modelo constitucional norteamericano ya señalado, determinó que las facultades jurisdiccionales en sentido material y en sentido formal estarían concentradas en el poder judicial, poniendo de relieve que el estado, en la búsqueda de incrementar su intervención en los procesos judiciales, dejaría de ser un mero intermediario-árbitro de contiendas, y pasaría a convertirse en el eje central del control jurisdiccional, por lo que se le otorgó un conjunto de atribuciones a los jueces para que se transformaran en factores de control e instrumentos de ejecución directos de la política estatal.

## 2. FACTORES QUE INTEGRAN LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

El problema de la independencia judicial radica en buena medida en la integración de los órganos judiciales. Un juez sujeto a una estructura burocrática amplia es más factible que se encuentre sujeto al entramado de tendencias políticas y de intereses elitistas. Por otra parte, un juez que no está sujeto al bloque inmenso de la administración judicial puede contar con mayor independencia en sus decisiones, aunque a la vez estará alejado de un adecuado control organizacional, y por ende, con mayor movilidad en la toma de decisiones (Bordali, 2013).

En los últimos años las decisiones más garantistas han emanado de jueces autónomos, por lo tanto, los modelos judiciales, lejos de restringir su margen de operación, deben dotarlos de mayor autonomía y capacidad decisoria.

Ahora bien, la falta de independencia no debe confundirse con la interacción entre poderes, ya que el diálogo entre estos propicia que sus actos tiendan a ajustarse a los parámetros de regularidad constitucional. Sin embargo, un juez con una escasa o débil sujeción al marco constitucional tenderá a ser subordinado por criterios sociales o políticos, que nada tienen que ver con una adecuada y eficiente administración de justicia (Chaires, 2004).

En ese sentido, relacionar la actuación judicial ilimitada con la democracia directa trae consigo un fortalecimiento en sentido negativo del poder judicial, provocando un sometimiento a la voluntad de las mayorías por parte de los jueces y no al orden constitucional y a los derechos humanos.

Si bien es cierto que la organización burocrática en demasía no beneficia, también es un hecho que una carrera judicial establecida de forma adecuada, con parámetros sujetos a una revisión constante, puede dar como resultado que existan jueces capacitados y que respondan a las exigencias de justicia de la sociedad.

En algunos sistemas jurídicos se le ha conferido a la ciudadanía la potestad de elegir a los jueces, situación que puede distorsionar su labor jurisdiccional. La actividad judicial no es de naturaleza representativa, ya que está avocada a una función distinta a representar intereses colectivos o sociales. La administración de justicia se funda en la potestad del estado de brindar medios e instrumentos para la salvaguarda del estado de derecho, la constitución y la democracia, pero es ajena a la intervención ciudadana o de los partidos políticos que puedan sesgar la función judicial (Agudelo, 2015).

Por tanto, la solución no es democratizar al poder judicial, dotándolo de una faz representativa. Si bien es cierto que hasta ahora no existe una fórmula idónea de cómo deben elegirse a los miembros del poder judicial, es un hecho que el modelo que garantiza un mayor grado de solvencia, eficacia e independencia en sus decisiones es la del juez insertado en un ámbito organizacional que obtiene su puesto por oposición, la cual asegura un cierto conocimiento del deber ser jurisdiccional (García, 2017).

Sin embargo, la gran problemática a la que se han enfrentado los sistemas constitucionales en la actualidad es en la conformación de cortes supremas o tribunales constitucionales que, por la importancia de sus atribuciones, requieren que su conformación no despierte ninguna suspicacia de ilegitimidad. Para ello hay que alejar el proceso de selección de sus miembros del monopolio de un órgano de poder y de las tendencias partidistas (García-Cuevas, 2023).

La elección de los jueces constitucionales por los poderes públicos —ejecutivo y legislativo— es un buen mecanismo de integración de las cortes supremas y tribunales constitucionales, toda vez que este modelo garantiza que se prioricen los criterios de carácter técnico de los perfiles de quienes ocupan los cargos jurisdiccionales, aunque en los últimos años

el proceso de designación se ha complejizado por los intereses políticos y partidistas que priman (García-Cuevas, 2023).

En el sistema jurídico mexicano han sido constantes las críticas vertidas en los últimos años sobre el modelo de elección vigente de las y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), toda vez que su diseño favorece la voluntad del ejecutivo.

La reforma constitucional en materia judicial publicada el 31 de diciembre de 1994 introdujo un procedimiento de designación de ministros y ministras de la SCJN, en el que si bien el presidente de la república no es ya quien designa de forma exclusiva, sigue conservando una facultad de gran relevancia e incidencia constitucional, tal y como lo prevé el artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM):

Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. *Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República (énfasis añadido).*

Como se puede advertir, este modelo es imperfecto, pues sigue privilegiando la prevalencia del poder ejecutivo en el nombramiento de los ministros y ministras de la SCJN, sin que exista un criterio que garantice que la persona que elija cuente con los requisitos de idoneidad para el cargo.

### 3. LA INICIATIVA DE REFORMA DEL PODER JUDICIAL Y LOS RIESGOS PARA LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

El 5 de febrero de 2024 fue presentado un paquete de iniciativas de reformas constitucionales por parte del titular del Poder Ejecutivo mexicano, Andrés Manuel López Obrador. Dentro del paquete destacan las relativas a la supresión de los órganos constitucionales autónomos y la modificación estructural del Poder Judicial de la Federación (Gaceta parlamentaria, 2024).

Dentro de ese paquete de iniciativas, sin duda alguna, la que más impulso y promoción ha recibido por parte del presidente de la república, de Morena y sus aliados partidistas es la reforma al Poder Judicial de la Federación, sobre todo después de la jornada electoral del 2 de junio del presente año.

Esta iniciativa tiene su origen en diversas disputas entre el poder ejecutivo y el poder judicial, particularmente con la SCJN, que en múltiples ocasiones invalidó disposiciones normativas emanadas del Congreso de la Unión y diseñadas por el presidente.

La reacción ante el enérgico y adecuado control constitucional ejercido por la SCJN provocó la molestia de los órganos de representación política en el plano federal, traducándose en la presentación de una iniciativa de reforma constitucional que pretendía ampliar el mandato de la presidencia del máximo órgano jurisdiccional; esa iniciativa no prosperó, toda vez que se advertía un beneficio a quien entonces ejercía el referido cargo, el ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Velasco, 2021).

Ante este fallido intento de la mencionada reforma constitucional se promovió una serie de reformas en materia político-electoral que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión.

Sin embargo, derivado de la interposición de diversas acciones de inconstitucionalidad y de controversias constitucionales, las reformas en su conjunto fueron declaradas inconstitucionales por la SCJN, por haberse violado el procedimiento legislativo al momento de su discusión y aprobación (SCJN, 2023).

Resulta comprensible que los hechos anteriormente descritos generaran una tensión entre los poderes políticos y el máximo tribunal, lo cual vino a agudizar la narrativa de deslegitimación del presidente de la república hacia la función judicial de la SCJN y del Poder Judicial de la Federación.

De ahí que, mediante el uso desproporcionado de los recursos públicos y la propaganda gubernamental durante el proceso electoral, se entabló una fuerte campaña para obtener el voto mayoritario de la ciudadanía y de esta forma contar con la mayoría calificada de dos terceras partes en las cámaras del Congreso de la Unión, con el objetivo de promover cualquier reforma constitucional.

Es una realidad que el Poder Judicial de la Federación requiere de una reforma integral, que le permita ser un órgano que administre justicia de forma eficiente y garantice integralmente los derechos de los justiciables. De ahí que haya un consenso entre los diversos actores relacionados con la judicatura y el ejercicio de la abogacía de que este cambio es impostergable.

En ese sentido, la iniciativa presentada el pasado 5 de febrero por el presidente López Obrador y el grupo parlamentario de Morena pudiera resultar oportuna, sin embargo, las razones que la motivan se alejan de una modificación que atienda todos los ámbitos que deben ser mejorados.

La iniciativa de reforma en cuestión tiene como objetivos acabar con la corrupción y garantizar un verdadero acceso a la justicia a través de la elección directa de jueces, magistrados y ministros de la SCJN. Sin embargo, esta condición carece de sustento, pues el hecho de que la integración del Poder Judicial de la Federación sea mediante voto no garantiza en lo absoluto que tales objetivos serán cumplimentados (García-Cuevas, 2023).

Como se puede advertir, la iniciativa de reforma constitucional en cuestión es de gran calado y sumamente ambiciosa, ya que plantea aspectos que, de no atemperarse, ponen en riesgo la independencia judicial y, por ende, el principio de división de poderes, el cual es indispensable para garantizar la vigencia efectiva de los derechos humanos.

Por lo anterior, es importante hacer mención sobre los puntos esenciales de la reforma y la narrativa que se ha difundido para justificarla, y cómo, por sí sola, esta iniciativa requiere ser complementada para que tenga sentido o viabilidad.

En tal sentido, resulta importante referir los aspectos esenciales de la iniciativa en cuestión y de esta forma comprender su contenido y alcance, para determinar, si se aprobara por el poder revisor, si resulta viable, así como los posibles riesgos que traería consigo para la solvencia del estado de derecho.

### **a) Legitimación de los jueces**

La consideración principal que sostiene esta iniciativa de reforma es que el poder judicial carece de legitimidad democrática. Lo anterior no tiene sustento racional, ya que, a diferencia de las personas que ejercen cargos de elección popular, cuya función primordial es la representación política de la ciudadanía, los jueces tienen como finalidad la administración de justicia, la defensa del orden constitucional y la tutela efectiva de los derechos humanos. De ahí que los jueces se legitiman en la medida en que sus resoluciones estén apegadas a

los principios constitucionales y los derechos humanos, y no por resultar electos en unos comicios (Miraut, 2022).

De ahí que, en ocasiones, las resoluciones de los jueces constitucionales vayan en contra de las decisiones tomadas por la mayoría de los órganos de representación política, toda vez que su función primordial es la defensa del orden constitucional (Buriticá-Arango, 2024).

Desde su diseño Hamilton advirtió que el poder judicial tendría una vocación contramayoritaria, ya que sería el que generaría el equilibrio entre los poderes, controlando los actos de los órganos políticos que fueran en contra del orden constitucional. Con el desarrollo del constitucionalismo, el control contramayoritario se definiría como una de las cualidades esenciales de todo tribunal constitucional, pues precisamente su función responde a las necesidades de conservación del orden constitucional y defensa de los derechos humanos, lo cual requiere una formación y *expertise* amplio de los jueces que lo integran (Hamilton et al., 2001).

Cuestión distinta de quienes ejercen un cargo de elección popular, cuya razón de ser es representar los intereses de los electores y de los partidos que los eligieron; mientras que, tratándose de los jueces, estos desarrollan sus funciones con base en competencias de carácter técnico-jurídico que les permiten aplicar el supuesto normativo a un caso concreto, o bien, llevar a cabo la interpretación más favorable para la persona (García-Cuevas, 2023).

### **b) Independencia judicial como condición *sine que non* para la existencia de la división de poderes**

La independencia judicial es una de las condiciones esenciales para una efectiva administración de justicia en cualquier democracia, ya que un órgano jurisdiccional que dependa de factores o intereses ajenos a su función, sin supeditarse al cumplimiento irrestricto del marco constitucional, podría tomar decisiones sesgadas para favorecer a un sujeto o grupo determinado, lo cual impide que sus actuaciones puedan ser imparciales u objetivas (Barak, 2003).

De ahí los riesgos de establecer un modelo de integración de los órganos jurisdiccionales mediante la elección por vía popular, ya que, lejos de priorizar las habilidades, conocimientos y competencias técnicas de un juez para resolver un conflicto, de manera justa y con apego a los parámetros de regularidad constitucional, se privilegiaría la retórica política por encima de la capacidad argumentativa y de interpretación (Courtis, 2020).

### **c) Vigencia del derecho de acceso a la justicia**

Como se señaló, el acceso a la justicia es una de las apuestas de esta iniciativa. El acceso a la justicia es el derecho angular dentro del debido proceso. En la medida en que un estado garantice las condiciones para asegurar que las personas puedan hacer valer sus pretensiones, denunciar violaciones a derechos o presentar una controversia, se estará ante un verdadero estado constitucional de derecho.

Para garantizar el acceso a la justicia se requiere de jueces que administren justicia con perspectiva de derechos humanos, que cuenten con el suficiente criterio para dar entrada a los asuntos que requieren una atención urgente o, en su caso, dictar las medidas cautelares necesarias, de manera oportuna y pertinente, y de esta forma proteger los derechos humanos que puedan verse en riesgo (Argés, 2020).

Por tanto, el acceso a la justicia nada tiene que ver con la forma en que se elige a los jueces, y mucho menos se puede hablar de que es a través de la elección popular como se garantiza su vigencia.

La posibilidad de que los jueces sea designados por elección popular, sin que existan mecanismos estrictos que eviten la filtración de personas que operen a favor de ciertas personas o grupos de poder, puede posibilitar que sus actuaciones favorezcan solamente sus intereses y no administren justicia conforme a derecho. La imparcialidad y la objetividad se verán seriamente afectados, ya que cualquier operador judicial que actúe bajo consigna para beneficiar a alguna parte, al momento de resolver un conflicto, violará el principio de igualdad entre las partes (Curtis, 2020).

Es indispensable que quienes integran los cargos jurisdiccionales sean ajenos a cualquier interés o presión de parte de grupos políticos, económicos o delincuenciales, ya que, de lo contrario, sus decisiones al momento de resolver una litis, estarán sesgadas y coaccionadas para decidir en un sentido determinado.

Además de lo anterior, si la forma de integrar al poder judicial pasa por un proceso de elección y no se garantiza que los órganos de poder, así como los partidos políticos se mantengan neutros, la cooptación de este será inevitable, ya que la actuación de los órganos jurisdiccionales no se centrará en buscar la prevalencia del parámetro de regularidad constitucional sino en hacer valer la pretensión de aquellos.

De ahí que sea fundamental que prevalezca la carrera judicial como sistema basado en el mérito y la igualdad de oportunidades. La formación de quienes administran justicia es fundamental, ya que la labor jurisdiccional exige conocimientos jurídicos, experiencia en el tratamiento y valoración de los casos, y, sobre todo, un alto sentido ético en su quehacer ordinario (García, 2017).

Un juez sin una formación técnica y ética administrará justicia de forma deficiente y su actuación tenderá a corromperse para favorecer a determinados grupos de interés. Lo anterior no se solventa con la mera elección popular de quienes integran los órganos jurisdiccionales sino que pasa por un proceso de formación profundo. De otra manera, la imparcialidad y la objetividad como principios rectores en todo proceso se verán vulnerados, ya que cualquier operador judicial que actúe bajo consigna para beneficiar a alguna parte, al momento de resolver un conflicto no lo hará desde una base de igualdad entre las partes, pues buscará que prevalezca la pretensión de la parte que quiere favorecer.

Sin independencia judicial es imposible la existencia de pesos y contrapesos entre poderes, indispensable para que el ejercicio de poder sea de forma controlada, evitando excesos que conlleven la vulneración de derechos humanos.

## CONCLUSIONES

La independencia de la función jurisdiccional es esencial para mantener el equilibrio de poderes dentro de un estado democrático. Una judicatura independiente es un pilar fundamental para asegurar que los derechos humanos y las libertades fundamentales sean protegidos sin interferencias indebidas. Esta independencia garantiza que los jueces puedan tomar decisiones basadas en la ley y la justicia, sin presiones externas de los otros poderes del estado, intereses particulares o influencias políticas.

Desde su formulación en la Constitución de Estados Unidos de 1787 la función jurisdiccional ha experimentado una evolución significativa. Esta evolución ha sido necesaria para

adaptarse a los cambios sociales, políticos y económicos, manteniendo siempre el objetivo de garantizar la justicia y la imparcialidad. El desarrollo de la jurisprudencia y las reformas judiciales han sido clave en este proceso, permitiendo que el sistema judicial responda eficazmente a las necesidades contemporáneas sin comprometer su independencia.

Las reformas que politizan el proceso de selección de jueces y magistrados representan un grave riesgo para la imparcialidad del poder judicial en México. En el contexto actual las propuestas de reforma judicial que buscan influir en la selección y nombramiento de jueces pueden socavar la objetividad y la independencia del poder judicial. La politización del poder judicial no solamente compromete la equidad en la administración de justicia, también puede llevar a la desconfianza pública en las instituciones judiciales.

Es imperativo que cualquier reforma al poder judicial esté orientada a fortalecer su independencia y objetividad. Las reformas deben centrarse en mejorar la eficiencia, la transparencia y la equidad en la administración de justicia, sin permitir ninguna forma de control o influencia política sobre los jueces. Esto incluye la instrumentación de mecanismos de selección y nombramiento basados en méritos y competencias, así como la promoción de la capacitación y el desarrollo profesional continuo de los jueces.

La preservación de una judicatura independiente es fundamental para el mantenimiento del estado de derecho y el funcionamiento de una democracia robusta. La independencia judicial asegura que las leyes sean aplicadas de manera justa y equitativa, protegiendo a los ciudadanos de posibles abusos de poder y garantizando que sus derechos sean respetados. Sin una judicatura independiente el sistema de pesos y contrapesos se ve comprometido, poniendo en peligro la estabilidad y la legitimidad del orden constitucional y democrático.

## REFERENCIAS

- Argés, J. R. (2020). El acceso a la justicia concebido como derecho humano imperativo (*ius cogens*). *Revista Derecho Global. Estudios sobre justicia y derecho*, 3(8). [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2448-51362018000100104](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-51362018000100104)
- Agudelo Agudelo, C. A. (2015). *La democracia de los jueces. La rama menos peligrosa como poder democrático en la práctica constitucional*. Leyes.
- Barak, A. (2003). El papel de un juez en la democracia. *CODHEM* (63), 55-58. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/viewFile/24098/21566>
- Berman Harold, J. (2001). *La formación de la tradición jurídica de Occidente*. Fondo de Cultura Económica.
- Blanco Valdés, R. L. (2006). *El valor de la Constitución*. Alianza Editorial.
- Bordali Salamanca, A. (2013). La independencia de los jueces en la aplicación de la ley dentro de la organización judicial chilena. *Revista Chilena de Derecho*, 40(2). [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-34372013000200010](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372013000200010)
- Buriticá-Arango, E. (2024). Control de constitucionalidad y tiranía de la mayoría: un análisis crítico de la protección judicial de las minorías en los estados democráticos. *Revista Derecho del Estado*. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/9111/15537>
- Cabrera Acevedo, L. (2005). *El Constituyente de Filadelfia de 1787 y la Judicial Review*. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Chaires Zaragoza, J. (2004). La independencia del poder judicial. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3795/4708>
- Courtis, C. (2020). El papel de la Escuelas Judiciales en la democratización del poder judicial. En G. D. Ruvalcaba García, F. De la Mata Pizaña y A. Herrera García (Coords.), *Las escuelas judiciales en el estado democrático. ¿Hacia dónde va la Escuela Judicial Electoral?* (pp. 65-72). TEPJF. [https://www.te.gob.mx/editorial\\_service/media/pdf/Las\\_escuelas\\_judiciales\\_Digital.pdf](https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/Las_escuelas_judiciales_Digital.pdf)
- Fix Zamudio, H. (1980). *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gaceta Parlamentaria. (2024). XXVII(6457), lunes 5 de febrero de 2024. <https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2024/feb/20240205.html>
- García-Cuevas Roque, E. (2023). La elección de los jueces constitucionales por los poderes del estado y la preservación de la necesaria independencia. *Revista de Derecho Público*, 71/1, 229-263. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9005647.pdf>
- García Hernández, J. (2017). La carrera judicial. *Revista de la Facultad de Derecho*, 53(239), 25-36. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/61325>
- González Oropeza, M. (2009). *Constitución y derechos humanos*. Porrúa.
- González Oropeza, M. y Del Rosario, M. (2016). La Constitución mexicana como un código político. *Revista Justicia y Sufragio*, 39-56. <https://revistascolaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/sufragio/article/download/34190/31161>
- Hamilton, A., Madison, J., y Jay, J. (2001). *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica.
- Miraut Martín, L. (2022). La legitimidad democrática del poder judicial. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 17, 389-405. <https://www.upo.es/revistas/index.php/ripp/article/download/7524/6602/30845>
- Rabasa, E. O. (2002). *Historia de las constitucionales mexicana*. IJ-UNAM.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2021). *Análisis constitucional de las reformas político-electorales del 2022-2023*. <https://www.scjn.gob.mx/rpe/>
- Tocqueville, A. D. (2003). *Democracy in America and two essays on America*. Penguin.
- Velasco Rivera, M. (1 de junio de 2021). Qué pasó con el transitorio que busca extender la presidencia de Zaldívar. *Nexos*. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/que-paso-con-el-transitorio-que-busca-extender-la-presidencia-de-zaldivar/>
- Vile, M. J. C. (2007). *Constitucionalismo y separación de poderes*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.



ITESO, Universidad  
Jesuita de Guadalajara