



La producción jurídica del sexenio de López Obrador

Al iniciar su gobierno, López Obrador anunció que antes que reformas constitucionales o legales, optaría por la vía administrativa. Dado el carácter fundacional que reclamaba el presidente, esta línea de acción implicaba considerar que la legitimidad obtenida gracias al voto era suficiente para impulsar el cambio jurídico. Una mirada a las reformas constitucionales, legales y reglamentarias muestra que, lejos de la pasividad, el lopezobradorismo ha desplegado una intensa actividad de creación, aplicación e interpretación del derecho.

Revisemos en primer término qué pasó con la Constitución. Durante los primeros tres años de gobierno, Morena y sus aliados gozaron de una clara mayoría en ambas cámaras: en la de Diputados estuvieron cerca de lograr la mayoría calificada (de dos terceras partes), mientras que en el Senado contaron con una mayoría absoluta, pero no la calificada, necesaria para reformar la Constitución. Durante este periodo, y siempre con el voto de al menos parte de la oposición (PRI, PAN o PRD), se reformaron 55 artículos constitucionales. Luego de la elección de 2021, Morena y sus aliados mantuvieron la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, pero se alejaron ligeramente de la mayoría calificada. El ritmo de reformas disminuyó notablemente, en buena medida porque la oposición anunció en 2022 una "moratoria constitucional", esto es, un pacto para no aprobar reformas constitucionales. Así, durante la segunda mitad del sexenio de López Obrador, el número de reformas se redujo a sólo seis (una de ellas, la reforma a un artículo transitorio). Como punto de comparación, los presidentes Fox, Calderón y Peña Nieto reformaron 31,

110 y 155 artículos, respectivamente.

Desde el punto de vista sustantivo, las reformas del sexenio comprenden las siguientes materias: extinción de dominio, Guardia Nacional, prisión preventiva oficiosa, educación, revocación de mandato y consulta popular, paridad de género, pueblos y comunidades afroamericanas, condonación y exención de impuestos, programas sociales, movilidad y seguridad vial, juventud, fuero, judicatura, nacionalidad, cambio de denominación de dos entidades federativas, partida secreta, seguridad privada, símbolos de las entidades federativas, suspensión de derechos para ocupar cargo público por ciertos delitos relacionados con la violencia de género o mora en el pago de pensiones alimentarias y reducción de la edad para ocupar cargos públicos. Con excepción de la reforma en materia de revocación de mandato —y, en menor medida, la de consulta popular—, ninguna de las otras altera las coordenadas centrales de la arquitectura constitucional.

Ahora bien, resulta importante reparar en las iniciativas de reforma constitucional que no fueron aprobadas durante la segunda mitad del sexenio de López Obrador, en particular aquellas relacionadas con la militarización de la Guardia Nacional, la reforma eléctrica y la reforma electoral. De haber prosperado, se habrían generado modificaciones significativas en el diseño constitucional de la seguridad pública, del régimen de propiedad y la función y los privilegios constitucionales de los monopolios estatales, así como de las reglas de acceso al poder y el modelo de representación.

Que el presidente López Obrador haya decidido im-

pulsar estas tres reformas en la segunda mitad de su mandato evidencia que el proyecto lopezobradorista requería modificaciones constitucionales de gran calado, tanto para desmontar las reformas del "periodo neoliberal" como para avanzar en la construcción de un nuevo equilibrio de poderes. Sin embargo, los contrapesos existentes en el Legislativo y el Judicial lo impidieron. Por ello, el presidente ha anunciado explícitamente su intención de obtener una mayoría calificada en ambas cámaras en la elección de 2024, para poder avanzar en la ruta de las reformas constitucionales y asegurar, entre otras cosas, el mando militar en la Guardia Nacional, la elección por voto popular de jueces federales y ministros de la Suprema Corte, así como en la "democratización" de las instituciones electorales. Más allá de estos temas, queda claro que el presidente y su movimiento preparan una "nueva Constitución", que daría sustento y legitimidad a la refundación de la nación que han propuesto como propósito central de su proyecto político.

En materia legislativa, el Congreso ha tenido una intensa actividad. En lo que va del sexenio (hasta agosto de 2023) se han expedido 38 leyes nuevas y reformado otras 168, es decir, un total de 202 instrumentos jurídicos. Si consideramos que el universo de las leyes federales vigentes es de 309 instrumentos, resulta que aproximadamente dos tercios del marco legal federal han sido modificados total o parcialmente en lo que va del sexenio del presidente López Obrador.

Las nuevas leyes se concentran en el desarrollo de las reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional, reforma educati-



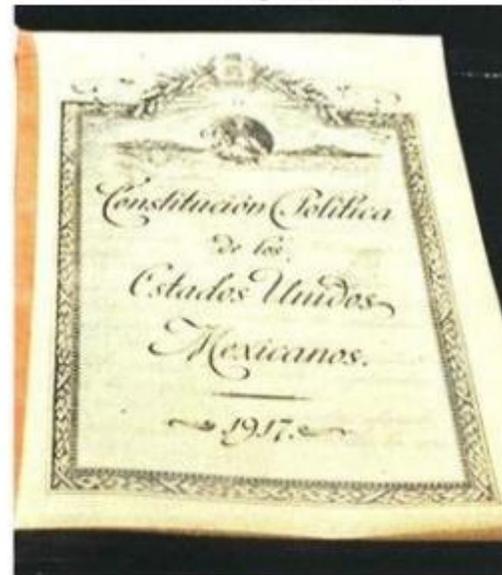
va, reforma judicial, infraestructura económica y diversos aspectos de los derechos humanos. En otros temas destacan la Ley Federal de Austeridad Republicana; el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares; la Ley General de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación; la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, y la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Estas dos últimas tuvieron que ser expedidas dos veces: la primera ley para subsanar sus problemas de constitucionalidad, la segunda para permitir que la organización de la Fiscalía General correspondiera con la concepción del fiscal Gertz Manero.

Con independencia de la sustancia, conviene señalar algunas características del proceso legislativo del régimen actual. El primero es la notable deficiencia técnica en la factura de cada legislación, en particular el uso prolífico de lenguaje sin contenido normativo. Se observa así que se prefiere dejar claro el propósito político de la ley, menos que preocuparse por su rigor técnico. Esto genera ambigüedades e imprecisiones normativas que abren enormes márgenes de discrecionalidad al momento de su aplicación.

El segundo es que, con frecuencia, el contenido de las leyes se aleja del texto constitucional, dando lugar a un crecimiento importante del uso de los medios de control constitucional por las minorías parlamentarias, en particular las acciones de inconstitucionalidad (entre 2019 y 2022 ingresaron en la Suprema Corte 806 acciones de inconstitucionalidad, un número sin precedente). El tercero es el desprecio por el procedimiento parlamentario y el uso de la mayoría para hacer avanzar la agenda legislativa de López Obrador sin consideración alguna al debate parlamentario. Esto ha ge-

nerado que la Suprema Corte declare inconstitucionales diversas leyes aprobadas por fallas importantes en el procedimiento de creación legislativa. Sobre estas cuestiones volveremos más adelante.

En cuanto a la actividad reglamentaria, López Obrador ha expedido nuevos o reformado 112 reglamentos. Éste es un número relativamente modesto. Sin embargo, la producción de disposiciones administrativas de carácter general ha sido prolífica. Esto nos permite avanzar en la explicación del derecho que sí ha servido para los propósitos del presidente. ■



■ Alrededor de 700 reformas suma la Constitución promulgada en 1917.



PERIÓDICO	PAGINA	FECHA	SECCIÓN
	14-15	14/01/2024	LEGISLATIVO

Existe una tensión estructural entre el derecho y el régimen lopezobradorista que se traduce en una lógica instrumental sobre el primero: si las normas existentes sirven, se usan; si no sirven, se modifican, y si no es posible modificarlas, se ignoran.

**REFORMAS
CONSTITUCIONALES**

AMLO 61 Artículos	CALDERÓN 110 Artículos
PEÑA 155 Artículos	FOX 31 Artículos