



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali

[VIGILADA MINEDUCACIÓN Res. 12220 de 2016.]

El populismo y la instrumentalización de las reformas legales: análisis comparado en países de la Comunidad Andina

Paula Sofía Vergel Zapata

Código: 00008952601

Director:

Carlos Andrés Echeverry Restrepo

Pontificia Universidad Javeriana de Cali
Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales
Derecho
2025

Descripción del problema

En América Latina, el populismo ha dejado de ser únicamente un estilo retórico o una categoría ideológica para convertirse en una lógica de gobierno que, en muchos casos, actúa desde dentro del orden jurídico sin transgredir explícitamente la Constitución. A diferencia de los regímenes autoritarios tradicionales, ciertos gobiernos populistas del siglo XXI no apelan a rupturas institucionales abiertas, sino que avanzan en la concentración del poder mediante el uso reiterado y estratégico de la legislación nacional, lo cual debilita progresivamente los mecanismos de control y erosiona los principios del constitucionalismo democrático.

Este fenómeno, que ha sido calificado en la literatura como populismo legalista (Landau, 2013; Urbinati, 2019)¹, presenta un desafío jurídico complejo: ¿cómo puede el Derecho identificar estas prácticas cuando estas se realizan dentro del marco de legalidad formal? Aunque las reformas legales adoptadas por estos gobiernos cumplen con los procedimientos establecidos, sus efectos acumulativos generan tensiones con categorías centrales del Derecho Constitucional, como la separación de poderes, el control de constitucionalidad y el pluralismo institucional.

A pesar de los abundantes estudios sobre el populismo, existe un vacío teórico y metodológico en el campo del derecho sobre cómo conceptualizar, identificar y analizar estas prácticas cuando se despliegan en contextos formales de legalidad. El derecho, al centrarse

¹ El concepto de populismo legalista fue desarrollado por David Landau para describir la estrategia de usar el derecho como instrumento de consolidación del poder sin violaciones constitucionales directas. Landau, D. (2013). *Abusive constitutionalism*. University of California at Davis Law Review, 47(1), 189–260.

en la constitucionalidad individual de las normas, suele pasar por alto los efectos estructurales y reiterados del uso instrumental de la ley por parte del Ejecutivo. Esta limitación impide diferenciar con precisión entre medidas populistas aisladas, que pueden ser legítimas, y un patrón sistemático de gobernanza populista que desnaturaliza el orden institucional desde adentro.

A la luz de este panorama, esta tesis propone una herramienta metodológica compuesta por cuatro criterios (frecuencia, impacto institucional, narrativa binaria y concentración de poder) para identificar cuándo un gobierno populista instrumentaliza la legislación como estrategia para consolidar su poder, debilitando así los fundamentos del constitucionalismo democrático sin necesidad de recurrir a reformas constitucionales.

Objetivo general

Analizar cómo los gobiernos populistas de la Comunidad Andina instrumentalizan la legislación para concentrar el poder político y cómo esta práctica puede ser jurídicamente identificada desde el Derecho Constitucional.

Objetivos específicos

- Examinar las características y fundamentos del populismo como forma de gobierno y su relación con las instituciones democráticas.
- Examinar los elementos conceptuales y teóricos que permiten definir el populismo como forma de gobierno, distinguiéndolo de decisiones aisladas que pueden considerarse populistas sin implicar un régimen populista en sí mismo.

- Identificar y analizar casos en los que decisiones con rasgos populistas hayan sido tomadas por gobiernos no populistas, así como decisiones impopulares en gobiernos populistas, con el fin de establecer parámetros diferenciadores entre discurso, estilo de gobierno y tipo de medida.
- Estudiar cómo los gobiernos populistas emplean la legislación ordinaria para debilitar los contrapesos institucionales, perpetuarse en el poder o limitar la participación democrática, con énfasis en casos concretos en América Latina, especialmente entre países miembros de la Comunidad Andina (CAN).

Metodología

Esta investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, de carácter analítico-descriptivo, y emplea una metodología comparada para examinar cómo los gobiernos populistas de la Comunidad Andina instrumentalizan la legislación con fines de concentración del poder. El estudio no pretende evaluar la constitucionalidad de cada reforma, sino identificar patrones estructurales que, sin romper formalmente el orden jurídico, erosionan los fundamentos del constitucionalismo democrático.

El diseño metodológico contempla tres componentes:

1. **Análisis conceptual y teórico:** Se parte de una revisión crítica de la literatura sobre populismo, Derecho Constitucional y autoritarismo legal. Se mencionan autores como Nadia Urbinati (2019), David Landau (2013), Cas Mudde y Rovira Kaltwasser (2017), así como estudios sobre populismo digital (Rosanvallon, 2020; Castells,

2012). Esta base permite construir un marco interpretativo sólido que distingue entre decisiones populistas y gobiernos populistas.

2. **Propuesta de herramienta analítica:** La tesis introduce un test metodológico compuesto por cuatro criterios, frecuencia, relación institucional, narrativa binaria y concentración de poder, diseñado para identificar cuándo las decisiones legales de un gobierno se inscriben dentro de una lógica estructural populista. Esta herramienta se inspira en la metodología de tipologías ideal-típicas propias de la sociología política (Weber, 1922/2012), adaptadas al análisis constitucional comparado.
3. **Estudio de casos comparado:** Se aplicó el test propuesto a cuatro países de la Comunidad Andina (Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia), mediante el análisis documental de legislación, decisiones políticas clave, sentencias judiciales y pronunciamientos internacionales. Esta estrategia comparada permite observar similitudes, diferencias y riesgos institucionales comunes, proporcionando una visión transversal del fenómeno populista en la región.

Introducción

El populismo ha sido una constante en la historia política de América Latina, presentándose como una estrategia discursiva y de gobierno que apela directamente al pueblo, especialmente en contextos de crisis de representación o debilitamiento institucional (Laclau, 2005; Mudde & Rovira Kaltwasser, 2017). En el siglo XXI, diversos gobiernos democráticamente elegidos han adoptado un estilo populista que combina narrativas binarias (el pueblo versus la élite), con mecanismos de concentración de poder. Esta dinámica, ampliamente analizada desde la teoría política, aún no ha sido abordada con suficiente

profundidad desde el Derecho Constitucional, a pesar de sus implicaciones directas sobre el orden democrático.

Como lo han señalado Linz (1978) y Levitsky y Way (2010), muchos regímenes que llegan al poder por vías democráticas pueden mediante el debilitamiento progresivo de los controles institucionales, transitar hacia formas de autoritarismo competitivo sin necesidad de rupturas constitucionales abiertas.

Lejos de recurrir a rupturas institucionales abiertas, muchos líderes populistas han optado por instrumentalizar la legislación interna para avanzar en transformaciones estructurales del poder sin modificar directamente la Constitución. Este fenómeno genera una tensión entre legalidad formal y legitimidad constitucional, lo que plantea desafíos conceptuales y prácticos para el constitucionalismo democrático (Landau, 2013; Levitsky & Ziblatt, 2018). En otras palabras, el populismo legalista actúa dentro del marco normativo vigente, pero en contra de su espíritu, desdibujando los principios de separación de poderes, autonomía judicial y pluralismo político.

La presente investigación se inscribe dentro del campo del Derecho Constitucional, al examinar cómo los gobiernos populistas erosionan los principios fundantes del Estado de derecho a través de reformas legales. En particular, se analizan mecanismos mediante los cuales se debilitan los frenos y contrapesos, se desnaturalizan los procedimientos legislativos y se condiciona la independencia institucional sin necesidad de reformas constitucionales abiertas (Landau, 2013; Urbinati, 2019). Este análisis adquiere mayor relevancia en sistemas presidencialistas como los latinoamericanos, donde la legitimidad electoral directa del Ejecutivo puede ser utilizada como justificación para reconfigurar el equilibrio institucional.

Esta tesis propone una herramienta metodológica propia compuesta por cuatro criterios analíticos que se presentarán a lo largo del presente análisis. Estos criterios, permiten evaluar si estamos ante un uso coyuntural del populismo o frente a una lógica estructural que transforma la función del derecho en un instrumento de consolidación del poder.

Además, la investigación aborda una dimensión emergente en el populismo contemporáneo: el uso de redes sociales como herramienta de confrontación institucional y legitimación plebiscitaria. Las plataformas digitales permiten a los líderes populistas establecer una comunicación directa con su base social, eludir los canales representativos tradicionales y fortalecer un vínculo emocional basado en el liderazgo carismático (Castells, 2012; Rosanvallon, 2020). Esta dinámica contribuye a debilitar los mecanismos deliberativos del constitucionalismo democrático, reforzando una lógica de inmediatez y polarización que escapa al control institucional.

Esta tesis se propone analizar cómo los gobiernos populistas pueden consolidar su poder desde dentro del derecho, especialmente mediante la legislación interna, sin necesidad de quebrantar formalmente la Constitución. A través de un enfoque que articula elementos del Derecho Constitucional y de la teoría política, se busca ofrecer herramientas conceptuales y metodológicas para identificar estos procesos de erosión institucional silenciosa y defender con mayor precisión los fundamentos del Estado democrático de derecho.

i. Qué se considera como un gobierno populista.

Para comprender qué se considera un gobierno populista, es necesario analizar los elementos fundamentales que lo caracterizan y las dinámicas que lo distinguen de otros regímenes

políticos. Un gobierno populista se fundamenta en la idea de una confrontación constante entre el pueblo y una élite que es percibida como corrupta y alejada de los intereses populares. Esta dicotomía es esencial para la narrativa populista, pues permite que el líder o el movimiento que encarna el populismo se presente como el único representante legítimo de la verdadera voluntad del pueblo (Laclau, 2005). A diferencia de otros modelos de gobierno, donde la representación política se estructura mediante instituciones y procedimientos democráticos consolidados, el populismo se apropia del concepto de democracia para justificar una concentración del poder en la figura del líder y en su capacidad de interpretar directamente las aspiraciones populares.

Otra característica clave de un gobierno populista es su relación con las instituciones democráticas. Si bien, muchos líderes populistas llegan al poder a través de elecciones democráticas, una vez en el gobierno, suelen promover reformas que debilitan los contrapesos institucionales y los principios del Estado de derecho. Como señala Weyland (2001), el populismo tiende a priorizar decisiones políticas de impacto inmediato, sin considerar sus consecuencias a largo plazo, lo que puede derivar en crisis institucionales y un deterioro progresivo de la democracia. En este sentido, el populismo se diferencia de otras formas de gobierno en que su objetivo no es fortalecer las instituciones, sino subordinarlas a su lógica política, justificando estos cambios como una necesidad para cumplir con la voluntad del pueblo.

El liderazgo carismático es otro elemento central en los gobiernos populistas. En estos regímenes, el líder adquiere un papel central y personalista en la toma de decisiones,

presentándose como el único capaz de interpretar y ejecutar la voluntad popular.² En este contexto, la institucionalidad democrática se ve amenazada, pues la toma de decisiones deja de estar basada en la deliberación y el consenso, y pasa a depender de la voluntad unilateral del líder populista.

Los gobiernos populistas también se caracterizan por su relación conflictiva con la prensa y la oposición política, los medios de comunicación y los partidos de oposición son frecuentemente deslegitimados y señalados como parte del sistema corrupto que impide el avance de las políticas populares. Esta estrategia ha sido empleada en múltiples ocasiones por gobiernos populistas en América Latina, donde las restricciones a la prensa han sido utilizadas para consolidar el poder.

Otra característica distintiva del populismo en el gobierno es su tendencia a implementar políticas de redistribución económica con un fuerte componente asistencialista. A través de subsidios, programas sociales y otras medidas de apoyo económico, los gobiernos populistas buscan consolidar su base de apoyo, generando una relación de dependencia entre el Estado y la ciudadanía. Si bien estas políticas pueden tener efectos positivos a corto plazo, en muchos casos no van acompañadas de estrategias sostenibles de desarrollo económico, lo que puede generar crisis fiscales y una mayor vulnerabilidad económica en el futuro. Como señala Madrid (2019), el populismo económico se enfoca en el corto plazo, priorizando medidas que generan impacto inmediato sin considerar su viabilidad a largo plazo.

² Max Weber conceptualizó el liderazgo carismático como una forma de dominación basada en la creencia en cualidades extraordinarias del líder. Este tipo de legitimidad es inestable y tiende a entrar en tensión con el orden legal-racional propio del Estado moderno.

En términos de política exterior, los gobiernos populistas suelen adoptar posturas nacionalistas y retóricas antiimperialistas, presentando a organismos internacionales y a potencias extranjeras como amenazas a la soberanía nacional. Este discurso ha sido utilizado en diversas ocasiones para justificar decisiones que van en contra de los acuerdos internacionales y de las normas democráticas establecidas.

Un gobierno populista, aunque en muchos casos surge como una respuesta a la crisis de representación de los partidos tradicionales, su tendencia a concentrar el poder y a debilitar los contrapesos institucionales puede generar un deterioro progresivo de la democracia. A través de reformas constitucionales, restricciones a la oposición y políticas económicas de corto plazo, los gobiernos populistas buscan perpetuar su dominio político, generando un entorno de alta polarización y debilitamiento institucional. Entender estas dinámicas resulta fundamental para analizar los riesgos y las implicaciones del populismo en el contexto político actual.

ii. El uso de la legislación como instrumento del poder populista

En el estudio del populismo como fenómeno político, la atención suele concentrarse en las reformas constitucionales impulsadas por líderes que buscan perpetuarse en el poder o reconfigurar el orden institucional. Sin embargo, es fundamental advertir que muchos gobiernos populistas han encontrado en la legislación un medio igualmente eficaz para erosionar la democracia sin necesidad de modificar directamente el texto constitucional. Este capítulo analiza cómo las leyes comunes, aquellas que no tienen el carácter ni la jerarquía constitucional, pueden ser utilizadas estratégicamente por regímenes populistas para

acumular poder, debilitar los controles institucionales y reconfigurar el sistema político bajo una apariencia de legalidad.

A diferencia de una reforma constitucional, que generalmente requiere procedimientos complejos, consensos amplios y mayorías calificadas, las leyes pueden ser modificadas o aprobadas con relativa facilidad por mayorías simples en los órganos legislativos. Esta condición convierte a la legislación en una herramienta preferida por muchos líderes populistas, que, tras obtener un caudal importante de apoyo electoral, dominan el legislativo y pueden impulsar reformas rápidas, sin la resistencia institucional que supondría modificar la Carta Política. Así, el populismo opera dentro del marco formal de la legalidad, pero vulnera el espíritu de la democracia constitucional.

Los gobiernos populistas suelen utilizar esta vía para intervenir en áreas clave del funcionamiento institucional. Una de las más recurrentes es el sistema electoral. A través de reformas legales, se introducen cambios en los mecanismos de votación, se alteran las reglas de representación o se modifican los requisitos para la participación política, siempre bajo el argumento de mejorar la representatividad o fortalecer la democracia, pero con el objetivo subyacente de favorecer al grupo gobernante. Asimismo, se promueven leyes que otorgan mayores poderes al Ejecutivo para gobernar por decreto, limitando las funciones de control del Congreso y del poder judicial.

Otra estrategia común es el uso de leyes para intervenir en el funcionamiento de los órganos de control, como las cortes constitucionales, fiscalías o procuradurías. En este punto, se evidencian patrones similares: los líderes populistas impulsan reformas legales para cambiar los mecanismos de elección de magistrados o fiscales, ampliar los periodos de los

funcionarios afines, o facilitar su remoción. Con ello se pretende domesticar a quienes tienen la responsabilidad de ejercer contrapesos al poder, debilitando la independencia judicial y favoreciendo una justicia subordinada al Ejecutivo.

El control de los medios de comunicación y de la sociedad civil también ha sido objeto de legislación populista. Mediante leyes sobre comunicación, publicidad oficial o financiamiento de ONG, se establecen condiciones que dificultan la crítica, reducen el pluralismo informativo y penalizan la disidencia. Aunque estas normas se presentan como esfuerzos por regular o modernizar sectores específicos, en realidad constituyen mecanismos legales de silenciamiento y de concentración del discurso público.

Ejemplos de esta tendencia se observan con claridad en varios países. En El Salvador, el gobierno de Nayib Bukele promovió, mediante cambios legales ordinarios, la destitución de magistrados de la Sala Constitucional y del Fiscal General, lo cual fue denunciado como una ruptura del equilibrio de poderes (El País, 2021). En Hungría, el gobierno de Viktor Orbán ha llevado a cabo una profunda transformación del sistema institucional sin reformar la Constitución de forma drástica, sino mediante una cascada de leyes que han consolidado su dominio sobre los medios, el poder judicial y el sistema electoral (Human Rights Watch, 2024)³. En Argentina, durante el kirchnerismo, se promovieron leyes para regular los medios y modificar el Consejo de la Magistratura, lo cual generó preocupaciones sobre la autonomía del Poder Judicial (Infobae, 2020).

³ El caso húngaro ha sido ampliamente analizado por Human Rights Watch y la Comisión Europea debido al retroceso democrático bajo el gobierno de Orbán.

Estos casos evidencian que el populismo no requiere de una ruptura constitucional abierta para debilitar la democracia. Por el contrario, puede actuar dentro del marco legal, valiéndose de la legislación ordinaria para redefinir las reglas del juego político y perpetuar su poder. Esta estrategia ha sido conceptualizada por autores como David Landau bajo el término de “constitucionalismo abusivo”, en el que se usan herramientas legales legítimas para fines que socavan los principios fundamentales de la democracia (Landau, 2013).

Por tanto, el uso de la legislación como instrumento de poder en contextos populistas representa una amenaza silenciosa para las democracias contemporáneas. Al operar bajo una fachada de legalidad, estas reformas erosionan los pilares del Estado de derecho y dificultan la reacción oportuna de la sociedad civil y de la comunidad internacional. Comprender esta dinámica es crucial para identificar los riesgos que enfrenta la democracia en contextos donde el populismo no actúa como una fuerza de ruptura, sino como un proceso de desgaste institucional desde adentro.

iii. Criterios para diferenciar entre decisiones populistas y gobiernos populistas:

Una de las mayores dificultades consiste en establecer cuándo estamos ante un gobierno propiamente populista y cuándo, por el contrario, se trata de un gobierno que adopta decisiones populistas de manera aislada. Esta distinción no es meramente teórica, sino que tiene profundas implicaciones para el análisis institucional y jurídico de los sistemas democráticos. Llamar "populista" a todo gobierno que adopta medidas populares o que goza de alto respaldo social empobrece el debate público y puede conducir a diagnósticos imprecisos sobre la salud de las democracias contemporáneas.

Este capítulo se propone abordar esa diferencia. Para ello, primero se establecerán criterios conceptuales que permiten distinguir entre decisiones populistas y gobiernos populistas. En segundo lugar, se examinarán casos concretos en América Latina, en especial de países de la Comunidad Andina, que permiten ilustrar esa distinción. Finalmente, se analizará cómo esta diferenciación ayuda a comprender con mayor rigor los riesgos y desafíos que enfrentan los sistemas democráticos frente al avance de prácticas políticas populistas.

Una de las principales dificultades al estudiar el populismo consiste en diferenciar si estamos ante una forma de gobierno estructurada bajo una lógica populista, o simplemente frente a decisiones aisladas que, aunque contienen rasgos populistas, no representan una ruptura institucional profunda. Esta distinción es esencial para evitar el uso indiscriminado del término "populismo", que muchas veces se convierte en una etiqueta descalificadora vacía de contenido analítico.

La noción de decisión populista se apoya en los trabajos de autores como Cas Mudde, Cristóbal Rovira Kaltwasser, y Nadia Urbinati, quienes han contribuido a delimitar el populismo no solo como régimen, sino también como un tipo de lógica o estilo de acción política. En este orden de ideas, es menester presentar la propuesta que se hace en el presente trabajo de grado que consiste en señalar tres características claves que permita identificar cómo una decisión puede considerarse populista:

1. **Narrativa binaria pueblo vs. élite:** se enmarca dentro de un discurso polarizante que opone a "la gente" o "el pueblo verdadero" contra una "élite corrupta", desacreditando a los canales institucionales tradicionales como el Congreso, los tribunales o los partidos políticos.

2. **Apelación directa a la voluntad popular:** prescinde de los mecanismos representativos clásicos y recurre a fórmulas de consulta directa o a la retórica de "mandato popular", sin considerar la mediación institucional, el pluralismo de voces o la deliberación pública.
3. **Respuesta simbólica e inmediata:** busca impactos emocionales, visibles y de corto plazo, respondiendo a demandas ciudadanas legítimas pero sacrificando a menudo criterios técnicos, sostenibilidad fiscal o garantías institucionales.

Estas características reflejan una concepción del poder centrada en la inmediatez, la representación directa y el carisma del liderazgo. No obstante, es importante destacar que el hecho de que una decisión tenga estas características no convierte automáticamente a todo el gobierno en populista. Puede tratarse de una estrategia puntual frente a una crisis, una táctica electoral o una maniobra política coyuntural.

Por el contrario, un gobierno populista es aquel que adopta de forma constante y sistemática este tipo de decisiones, discursos y estilos como base estructural de su forma de ejercer el poder. En estos casos, el populismo no se limita a una herramienta retórica, sino que se convierte en la lógica organizadora de todo el aparato político. Los líderes populistas tienden a acumular poder en el Ejecutivo, debilitar o subordinar los demás poderes del Estado, deslegitimar a la oposición y modificar reglas e instituciones para prolongar su permanencia. Esta transformación, si se sostiene en el tiempo, produce efectos estructurales: altera los equilibrios democráticos, reduce el pluralismo político y vulnera el Estado de derecho.

La idea de esta distinción proviene, en parte, de la necesidad de hacer un análisis más preciso y menos moralizante del populismo. En lugar de satanizar cualquier medida popular o

disruptiva como populista, se propone examinar el contexto, la frecuencia y el impacto institucional de las acciones.

De acuerdo a lo anterior, se puede evidenciar que el hilo que los diferencia es muy delgado, por ende, de acuerdo a las características anteriormente planteadas, la propuesta que se plantea en el presente trabajo de grado es hacerse un cuestionario para identificar y reconocer un gobierno populista; la primera incógnita sería respecto a la frecuencia y sistematicidad ¿Se trata de una acción puntual o de una práctica constante?; la otra radicaría en relación con las instituciones ¿La decisión fortalece o debilita el orden institucional?; de igual manera, resulta pertinente analizar el discurso político ¿La medida está acompañada de una retórica confrontacional entre pueblo y élite?; y, por último, evaluar la concentración de poder ¿La decisión contribuye a centralizar el poder en una figura o núcleo de poder?

Cuando estas cuatro características se presentan de manera reiterada, se puede hablar de un gobierno populista. Si, por el contrario, se trata de una decisión aislada en un contexto institucional robusto, lo más probable es que estemos frente a una decisión populista dentro de un régimen no populista.

iv. Estudio de casos: uso de legislación ordinaria y prácticas populistas en países de la Comunidad Andina

El populismo en América Latina ha adoptado múltiples formas, desde movimientos retóricos hasta regímenes estables que reconfiguran el funcionamiento del Estado. Como se ha demostrado en los capítulos anteriores, una de las herramientas fundamentales del populismo contemporáneo no es necesariamente la reforma constitucional, sino la utilización estratégica de la legislación. Esta vía permite a los gobiernos avanzar en transformaciones institucionales

profundas sin activar alarmas formales de ruptura del orden jurídico. La Comunidad Andina (CAN), compuesta por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, ofrece un campo fértil para observar cómo gobiernos con distintas orientaciones ideológicas han recurrido a este tipo de mecanismos, ya sea desde lógicas populistas plenas o mediante decisiones aisladas con rasgos populistas.

Este capítulo se propone examinar de forma comparada varios casos representativos en estos países, evaluando si las medidas adoptadas se inscriben en un régimen populista o si, por el contrario, se trata de decisiones populistas dentro de contextos democráticos más estables. Para ello se aplicará el marco analítico propuesto anteriormente: el test de cuatro criterios que permite diferenciar entre una decisión populista y un gobierno populista (frecuencia, relación institucional, discurso y concentración de poder).

1. Ecuador: Rafael Correa

El gobierno de Rafael Correa (2007–2017) es uno de los casos más emblemáticos de populismo legalista en América Latina. Aunque llegó al poder por vía democrática y con amplio respaldo popular, su administración se caracterizó por una creciente concentración del poder, debilitamiento progresivo de los órganos de control y reformas legales orientadas a consolidar su hegemonía política (Mudde & Rovira Kaltwasser, 2017).

Una de las reformas más controvertidas fue la aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) en 2013. Esta ley, aprobada por mayoría simple en la Asamblea Nacional, estableció un régimen de control y regulación de los medios de comunicación que fue criticado por organismos internacionales como la CIDH y Human Rights Watch por

restringir la libertad de prensa y establecer sanciones administrativas discrecionales (Urbinati, 2019).⁴

Junto a esta ley, Correa impulsó múltiples reformas al sistema de justicia mediante procesos ordinarios legislativos, cambiando el sistema de designación de jueces y fiscales, y debilitando la independencia judicial. Si bien no todas estas medidas fueron abiertamente inconstitucionales, configuraron un proceso sistemático de captura institucional (Urbinati, 2019).

2. Bolivia: Evo Morales

El gobierno de Evo Morales se consolidó como otro ejemplo paradigmático del populismo regional. Aunque inicialmente respetuoso de las reglas institucionales, su administración fue transitando hacia un modelo cada vez más personalista y centralizado (Mudde & Rovira Kaltwasser, 2017).

Un punto crítico fue el uso de leyes ordinarias para habilitar su reelección. En 2016, Morales perdió un referendo constitucional que le negaba la posibilidad de postularse nuevamente. Sin embargo, a través de un fallo del Tribunal Constitucional, basado en normas ordinarias de protección de derechos, se reinterpreto el límite de reelección como una “restricción indebida a sus derechos políticos”, habilitando su candidatura (Urbinati, 2019).

Durante su gobierno se modificaron por vía legal numerosos aspectos del sistema electoral, del poder judicial y de los organismos de control, incluyendo la posibilidad de elección de

⁴ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) cuestionó esta ley por afectar la libertad de expresión, al otorgar al Estado poder excesivo para sancionar contenidos “nocivos” o “no verificados”. Informe Anual CIDH, 2014.

jueces por voto popular, medida presentada como democratizante, pero que terminó subordinando la justicia al poder político (Urbinati, 2019).⁵

3. Perú: Pedro Castillo y Martín Vizcarra.

El caso peruano es más complejo y matizado. Aunque los gobiernos de Martín Vizcarra (2018–2020) y Pedro Castillo (2021–2022) usaron discursos de confrontación con el Congreso y apelaciones directas a “la voluntad del pueblo”, no alcanzaron a consolidar una lógica populista estructural (Mudde & Rovira Kaltwasser, 2017).

Vizcarra impulsó una reforma anticorrupción a través de un referendo, y recurrió a la disolución del Congreso en 2019. Aunque la medida fue legal y respaldada por la Corte Constitucional, evidenció un estilo de confrontación plebiscitaria. Pedro Castillo, por su parte, mostró rasgos de discurso populista, pero sin capacidad efectiva de transformar el aparato institucional ni de controlar los canales legislativos o judiciales (Urbinati, 2019).

4. Colombia: Álvaro Uribe y Gustavo Petro

En Colombia se observan episodios aislados de decisiones populistas, sin que ello implique que el sistema haya sido capturado por una lógica populista estable (Mudde & Rovira Kaltwasser, 2017).

Álvaro Uribe Vélez (2002–2010) promovió el referendo reeleccionista y apeló directamente al respaldo popular para legitimar su proyecto político. Un ejemplo claro fue la Ley 996 de

⁵ Scheppele (2018) advierte que una estrategia populista común consiste en modificar los procedimientos de nombramiento judicial para garantizar fallos favorables, lo cual erosiona la separación de poderes desde adentro.

2005, conocida como la "Ley de Garantías Electorales", que fue presentada como un compromiso con la equidad en la contienda electoral, pero también fue utilizada como herramienta para viabilizar su reelección inmediata. Además, el impulso de políticas de seguridad democrática fue acompañado de una narrativa binaria: "ciudadanos de bien" versus "terroristas" o "enemigos del Estado", lo cual favoreció una visión centralizada del poder en la figura del presidente. A pesar de este discurso, su gobierno mantuvo independencia relativa de los poderes públicos y no adoptó reformas estructurales que afectaran directamente el orden institucional mediante legislación ordinaria (Urbinati, 2019).

En el caso del gobierno de Gustavo Petro (2022–2026), se observa un uso constante del discurso popular y confrontacional, especialmente en sus intervenciones públicas y redes sociales, donde apela a la legitimidad que le otorga el "mandato popular" para impulsar reformas estructurales. Ejemplo de ello fue la promoción de la reforma tributaria de 2022, que, aunque tramitada por vía legal ordinaria y enmarcada en el procedimiento democrático, fue acompañada de una fuerte retórica contra los sectores económicos privilegiados, identificados como los "responsables históricos de la desigualdad". De igual forma, su intento de reforma a la salud enfrentó una dura oposición institucional, pero fue defendido públicamente como expresión directa del "clamor del pueblo".

Si bien Petro ha intentado implementar un programa ambicioso de reformas sociales, su capacidad de ejecución ha estado limitada por la fragmentación del Congreso, el control constitucional y la vigilancia de los entes de control. En consecuencia, su gobierno presenta rasgos populistas en el plano discursivo, pero no ha consolidado una lógica estructural populista a través del uso del derecho ordinario.

En este punto, es menester traer a colación una aproximación jurisprudencial al populismo desde la Corte Constitucional colombiana, en la sentencia C-1040 de 2005, pues, si bien la Corte Constitucional no ha construido una doctrina expresa sobre el populismo como categoría jurídica autónoma, ciertos pronunciamientos evidencian una posición crítica frente a prácticas de concentración del poder y apelación directa a la voluntad popular en detrimento de los principios estructurales del constitucionalismo democrático. Un ejemplo particularmente significativo es la Sentencia C-1040 de 2005, mediante la cual la Corte analizó la reforma constitucional que habilitaba la reelección presidencial inmediata por una sola vez, impulsada durante el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

En dicha sentencia, la Corte declaró exequible la reforma bajo el control de sustitución constitucional, pero advirtió que la figura de la reelección presidencial debía interpretarse de forma restrictiva, por tratarse de una medida que alteraba el principio de alternancia en el poder y la arquitectura de frenos y contrapesos. Más allá de la decisión concreta, el valor de esta sentencia radica en que la Corte rechazó de forma explícita la idea de que el respaldo popular o la opinión pública puedan justificar, por sí solos, reformas que comprometan la esencia del Estado de Derecho.

Ahora bien, con base en los casos expuestos anteriormente y teniendo en cuenta el test que se planteó en el capítulo anterior, resulta menester realizar un cuadro de análisis comparado.

CUADRO NÚMERO 1:

País	¿Gobierno populista?	¿Uso sistemático de legislación?	¿Concentración de poder?	¿Discurso binario?
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	No	Parcial	No	Parcial
Colombia	No	No	No	Parcial

Justificación metodológica del test aplicado: El cuadro comparativo anterior sintetiza los resultados del test analítico propuesto en esta investigación, que consta de cuatro criterios diseñados para distinguir entre decisiones populistas y regímenes populistas. La sistematización de estos indicadores permite observar patrones comunes y diferenciar con mayor precisión las formas de ejercicio del poder político.

Este instrumento demuestra su utilidad al revelar, por ejemplo, que tanto Ecuador como Bolivia cumplen con los cuatro criterios del test: recurrencia en el uso de medidas populistas, debilitamiento institucional, discurso binario constante y concentración progresiva del poder. En consecuencia, pueden ser categorizados como gobiernos populistas estructurados.

En contraste, los casos de Perú y Colombia permiten visualizar escenarios intermedios o democracias con tensiones populistas. Perú exhibe decisiones con rasgos populistas, especialmente en momentos de confrontación institucional, pero sin consolidar una práctica sistemática ni centralización efectiva del poder. Colombia, por su parte, ha mostrado una alta

resiliencia institucional, a pesar de episodios de discurso polarizante o decisiones aisladas con lógicas populistas.

El uso del test como herramienta metodológica aporta claridad y rigor al análisis comparado. Evita caer en generalizaciones o juicios normativos, y permite diferenciar con fundamento empírico entre estilos de liderazgo, decisiones coyunturales y transformaciones estructurales del régimen democrático. De este modo, se posiciona como una herramienta útil tanto para la teoría política como para el derecho constitucional comparado.

v. Las redes sociales como herramienta de legitimación y confrontación en gobiernos populistas: el caso del gobierno actual de Colombia

La exploración realizada en los capítulos anteriores ha evidenciado cómo los gobiernos populistas pueden transformar el orden institucional mediante el uso estratégico de reformas legales y una narrativa confrontacional. Sin embargo, en el contexto contemporáneo, una dimensión fundamental del ejercicio del poder populista ha emergido con fuerza: el uso de las redes sociales. Estas plataformas no solo han revolucionado la manera en que los líderes políticos se comunican con la ciudadanía, sino que también se han convertido en un canal privilegiado para reforzar discursos binarios, ejercer presión pública sobre otras ramas del poder y consolidar el vínculo emocional entre el líder y el pueblo. Es por ello que resulta imprescindible, para completar el análisis de esta tesis, examinar el papel que desempeñan las redes sociales en la construcción, consolidación y proyección del populismo en el siglo XXI.

En el contexto político contemporáneo, las redes sociales han transformado radicalmente las formas de comunicación, representación y movilización ciudadana. Para los gobiernos

populistas, en particular, estas plataformas se han convertido en un canal privilegiado para construir legitimidad directa, moldear la opinión pública y debilitar los filtros institucionales propios de la democracia representativa. Esta nueva dimensión del poder discursivo tiene implicaciones profundas para el análisis del populismo, especialmente en lo que respecta a la construcción de la dicotomía pueblo vs. élite, la personalización del liderazgo y la disolución de los mecanismos tradicionales de control y deliberación política.

Este capítulo analiza el papel de las redes sociales como instrumento discursivo y estratégico en gobiernos con rasgos populistas, con énfasis en el caso colombiano durante el gobierno de Gustavo Petro. La experiencia colombiana ofrece un ejemplo revelador de cómo un liderazgo político puede usar las redes digitales no solo para comunicar, sino para disputar el sentido de la democracia, confrontar a los otros poderes del Estado, y reforzar una narrativa binaria con alto contenido emocional.

Autores como Nadia Urbinati (2019) han advertido que el populismo contemporáneo tiende a transformar la democracia representativa en una relación plebiscitaria entre líder y masa. Esta transformación encuentra en las redes sociales un vehículo natural, ya que permiten la comunicación directa, la eliminación de intermediarios, la polarización algorítmica y la viralización emocional. En ese marco, las redes sociales no son simplemente un medio, sino un entorno político donde el populismo se despliega con gran eficacia (Mudde & Rovira Kaltwasser, 2017).

El populismo digital opera mediante la simplificación del discurso, el ataque constante a las élites políticas, mediáticas o judiciales, y la exaltación de la figura del líder como única voz

legítima del pueblo. Así, las redes permiten reforzar los elementos definitorios del populismo: el discurso binario, la apelación directa, y la concentración simbólica del poder.

Ahora bien, se analizará el caso de Colombia con Gustavo Petro, desde su llegada al poder en 2022, el presidente ha hecho de Twitter (ahora X) una extensión de su estrategia de gobierno. A diferencia de sus antecesores, Petro no se limita a utilizar esta red como canal informativo, sino que interviene activamente en el debate público, responde a periodistas, corrige declaraciones oficiales, desautoriza ministros, promueve narrativas propias y confronta decisiones judiciales o del Congreso.

Uno de los episodios más significativos ocurrió durante el trámite de la reforma a la salud en 2023. En medio de una fuerte oposición institucional, Petro utilizó su cuenta para calificar a los críticos como defensores de intereses privados y para apelar directamente a la ciudadanía, a través de llamados a la movilización. Mensajes como "el pueblo es el que manda" o "nos quieren quitar las reformas que eligió el pueblo" ejemplifican una estrategia comunicativa con rasgos populistas: deslegitimación de los canales institucionales, apelación a la voluntad general sin mediación y simplificación binaria del conflicto.

Otro ejemplo clave se dio frente a la Corte Constitucional, cuando el presidente cuestionó en redes sus decisiones sobre decretos de emergencia. Si bien las críticas al sistema judicial son legítimas en democracia, el uso sistemático de las redes sociales para deslegitimar las funciones de control configura un patrón que, desde el enfoque populista, busca socavar la legitimidad de los frenos y contrapesos institucionales.

El uso de redes sociales permite a Petro mantener una relación directa y continua con su base electoral. Esta forma de comunicación refuerza el vínculo emocional entre líder y ciudadanía,

en detrimento de los partidos, los medios y los procedimientos deliberativos. En ese sentido, el liderazgo se vuelve más personalista, y el ejercicio del poder se representa como un conflicto permanente entre el líder del pueblo y los enemigos del cambio.

Este fenómeno ha sido estudiado por diversos autores como Manuel Castells y Pierre Rosanvallon, quienes coinciden en que la política digital refuerza procesos de "hipervisibilidad" y "democracia instantánea", donde la inmediatez reemplaza al procedimiento, y la emoción al argumento técnico. En el caso colombiano, esta dinámica erosiona el papel de las instituciones intermedias, socava la cultura del debate informado y amplifica el clima de polarización.

En esta misma línea, Zeynep Tufekci (2017) advierte que las redes sociales no solo amplifican el discurso populista, sino que permiten a los líderes sortear los contrapesos institucionales mediante mecanismos de movilización emocional inmediata. Esta dinámica ha sido descrita como una "disrupción algorítmica" del debate público.

Si bien el uso de redes sociales por parte de los líderes políticos no es en sí mismo antidemocrático, su utilización con fines de confrontación permanente, legitimación plebiscitaria y debilitamiento de los contrapesos puede convertirse en un riesgo para el orden constitucional. En contextos donde las instituciones son frágiles o carecen de credibilidad, la narrativa populista amplificada digitalmente puede derivar en una democracia meramente formal, donde la voluntad de un solo actor se impone sobre el marco normativo y los procedimientos deliberativos.

El análisis del caso colombiano evidencia que las redes sociales no son neutras en el ejercicio del poder. En manos de líderes con rasgos populistas, pueden convertirse en herramientas

poderosas para transformar el campo político, concentrar la legitimidad en la figura presidencial y debilitar la institucionalidad. El caso de Gustavo Petro demuestra que, aun sin alterar formalmente el orden constitucional, es posible tensionar gravemente el sistema democrático a través de una estrategia digital que fusiona comunicación política con lógica plebiscitaria.

vi. Conclusiones, aportes y recomendaciones finales

A lo largo de este trabajo se ha examinado cómo los gobiernos populistas contemporáneos, lejos de recurrir a rupturas institucionales abiertas, utilizan mecanismos legales y estrategias discursivas para concentrar el poder, debilitar los contrapesos democráticos y prolongar su permanencia en el gobierno. Esta forma de populismo, legalista y digital, se presenta como una paradoja inquietante: actúa dentro de la ley, pero contra el espíritu democrático de la Constitución; se legitima mediante elecciones, pero erosiona la deliberación plural y la independencia institucional. Esta tensión es el eje central del análisis desarrollado en esta tesis.

Uno de los principales hallazgos del estudio es que el populismo no necesita transformar la Constitución para reconfigurar el orden político. A través de reformas legales ordinarias, los gobiernos populistas han alterado sistemas electorales, debilitado órganos de control, limitado la libertad de prensa y condicionado la independencia judicial. Este proceso, documentado en casos como Ecuador y Bolivia, demuestra que el derecho puede ser instrumentalizado sin quebrantar formalmente el orden jurídico, lo que exige nuevas herramientas conceptuales y metodológicas para su análisis.

En ese marco, el test de los cuatro criterios (frecuencia, relación institucional, discurso binario y concentración de poder) propuesto en este trabajo representa un aporte teórico y práctico relevante para diferenciar entre decisiones populistas y gobiernos populistas. Su aplicación comparada a países de la Comunidad Andina permitió identificar patrones diferenciadores y confirmar que no toda medida popular ni todo discurso confrontacional implica necesariamente un régimen populista. Esta distinción es fundamental para evitar diagnósticos simplistas que debiliten la capacidad de respuesta institucional.

Asimismo, se ha evidenciado que las redes sociales han ampliado el margen de acción del populismo, facilitando la construcción de legitimidad plebiscitaria, el debilitamiento de los filtros institucionales y la personalización del liderazgo. En el caso del gobierno de Gustavo Petro, se ha demostrado cómo las plataformas digitales, especialmente X (antes Twitter), se han convertido en un escenario de disputa política donde se promueve una narrativa binaria que tensiona la relación entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Aunque estas estrategias no configuran un populismo estructurado en el caso colombiano, sí representan un riesgo creciente para la calidad democrática.

Desde una perspectiva más amplia, este trabajo ofrece aportes relevantes en tres niveles. En el plano teórico, contribuye a refinar la definición de populismo mediante un enfoque gradual, riguroso y contextual. En el plano metodológico, propone un instrumento analítico que puede ser replicado en otros estudios comparados. Y en el plano normativo, alerta sobre la necesidad de defender no solo las reglas formales del derecho, sino también su contenido democrático sustantivo.

Ahora bien, frente a los riesgos identificados, se hace necesario avanzar en una serie de recomendaciones y propuestas orientadas a reforzar los mecanismos de protección institucional, mejorar los controles democráticos y promover una ciudadanía crítica frente al populismo.

El populismo, en sus versiones legalistas y digitales, representa un desafío silencioso pero profundo para las democracias del siglo XXI. Su capacidad de actuar desde dentro del sistema, utilizando las propias reglas del derecho para erosionar sus fundamentos, obliga a repensar las nociones tradicionales de constitucionalismo, legalidad y representación. En contextos donde las mayorías pueden actuar sin contrapesos y donde las redes sociales reemplazan el debate por la viralización emocional, el Estado de derecho debe ser más que una estructura normativa: debe ser una cultura cívica, una práctica deliberativa y un compromiso colectivo con la pluralidad.

Defender la democracia no consiste solo en proteger las urnas o garantizar elecciones periódicas. Implica también custodiar las instituciones que hacen posible la convivencia, los principios que limitan el poder, y los valores que impiden que la ley se convierta en un instrumento de dominación. Esta tesis, en suma, busca aportar a esa defensa, señalando con claridad los caminos mediante los cuales el populismo puede capturar el derecho, y proponiendo rutas para resistir, repensar y reconstruir una democracia robusta desde lo jurídico, lo institucional y lo ciudadano.

Como advierte Tom Ginsburg (2018), la defensa de la democracia no puede limitarse a evitar golpes de Estado o fraudes electorales, sino que debe centrarse en detectar formas legales de deterioro institucional que operan dentro del sistema, pero lo vacían desde adentro.

Bibliografía:

Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza: Los movimientos sociales en la era de Internet*. Alianza Editorial.

Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.

Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *University of California at Davis Law Review*, 47(1), 189–260.

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias* (M. D. González, Trad.). Ariel.

Mudde, C., & Rovira Kaltwasser, C. (2017). *Populism: A very short introduction*. Oxford University Press.

Rosanvallón, P. (2020). *El siglo del populismo: Historia, teoría, crítica*. Manantial.

Urbiniati, N. (2019). *Me the people: How populism transforms democracy*. Harvard University Press

Linz, J. J. (1978). *La quiebra de las democracias*. Ariel.

Levitsky, S., & Way, L. A. (2010). *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.

Tufekci, Z. (2017). *Twitter and tear gas: The power and fragility of networked protest*. Yale University Press.

Ginsburg, T., & Huq, A. Z. (2018). *How to save a constitutional democracy*. The University of Chicago Press.