



**Universidad Autónoma Metropolitana** *Iztapalapa*

**División de Ciencias Sociales y Humanidades  
Posgrado en Estudios Sociales**

**“El federalismo mexicano y el régimen político en el Distrito Federal: un balance en el contexto del desafuero del jefe de gobierno, 2004-2005”**

**Idónea comunicación de resultados que en la modalidad de reporte final de investigación presenta:**

**Miguel Angel Llanos Gómez**

**Para optar por el grado de:  
Maestro en Estudios Sociales  
(Línea procesos políticos)**

**Director: Dr. Luis Reyes García**

**Iztapalapa, D.F., septiembre de 2010**

# Índice

<u>Introducción.....</u>	<u>4</u>
<u>I. Federalismo, gobernabilidad democrática y juicio político.....</u>	<u>10</u>
<u>A) Federalismo.....</u>	<u>10</u>
1) División de poderes.....	10
2) Distribución de competencias.....	12
3) Relación de la federación con los estados.....	14
4) Relación entre los estados.....	17
<u>B) Gobernabilidad democrática.....</u>	<u>18</u>
1) Definición.....	18
2) Condiciones y grados de gobernabilidad.....	23
3) Gobernabilidad en el sistema presidencial federado.....	30
<u>C) El juicio político.....</u>	<u>39</u>
1) Antecedentes históricos.....	39
2) Definición.....	41
3) El juicio de responsabilidad en los Estados Unidos.....	42
<u>D) El juicio político en México.....</u>	<u>44</u>
1) Aspectos generales.....	44
2) El juicio político.....	48
3) La declaración de procedencia.....	50
4) Comparación de los mecanismos de control político entre México y Estados Unidos.....	52
5) El juicio político al Presidente de la República en México.....	55
<u>II. El federalismo en México y las reformas a la organización político-administrativa del gobierno del Distrito Federal, 1917-2005.....</u>	<u>57</u>
<u>A) El federalismo en México.....</u>	<u>57</u>
1) El régimen autoritario.....	57
2) Democratización del sistema político mexicano.....	60
3) El sistema presidencial y el federalismo en México.....	64
<u>B) Las reformas al gobierno del Distrito Federal durante el siglo XX y principios del XXI.....</u>	<u>67</u>
1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	67
2) Reforma constitucional de 1928.....	68
3) Reforma constitucional de 1987.....	71
4) Reforma constitucional de 1989-1990.....	75
5) Reforma constitucional de 1992-1993.....	77
6) Reforma constitucional de 1996-1997.....	79
7) Régimen de excepción del Distrito Federal, 1996-2005.....	82
<u>III. Proceso de desafuero del jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, 2004-2005.....</u>	<u>84</u>
<u>A) Antecedentes del enfrentamiento entre el gobierno de la Ciudad de México con el gobierno federal, 2000-2005.....</u>	<u>84</u>

1) El gobierno de Andrés Manuel López Obrador.....	84
2) El recurso de inconstitucionalidad sobre el horario de verano.....	86
3) La destitución del secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal.....	87
B) Cronología del proceso de desafuero del jefe de gobierno del Distrito Federal, 2004-2005.....	88
1) Antes del desafuero del jefe de gobierno.....	89
2) La Cámara de Diputados concede el desafuero del jefe de gobierno.....	101
3) El presidente Fox termina el enfrentamiento con el gobierno del Distrito Federal.....	102
IV. Análisis del proceso de desafuero del jefe de gobierno del Distrito Federal.....	109
A) Fragmentación del poder y conflicto político.....	109
B) La judicialización de la política en México.....	110
C) La judicialización del desafuero del jefe de gobierno del Distrito Federal.....	113
D) La legalidad y la legitimidad del desafuero del jefe de gobierno.....	119
E) La des-judicialización del proceso de desafuero del jefe de gobierno.....	125
F) Los déficit de gobernabilidad en la relación institucional entre ambos ejecutivos.....	129
Conclusiones.....	134
Fuentes de información.....	146
Libros.....	146
Revistas.....	148
Periódicos.....	150
Documentos jurídicos.....	150
Tesis.....	151
Páginas electrónicas.....	151

## Introducción

El régimen de excepción del Distrito Federal aunado a la lógica democrática mexicana han hecho muy conflictiva la relación entre el ejecutivo local con el federal, sobre todo cuando se aproximan las elecciones, debido a que el gobernante de la Ciudad de México es uno de los políticos más importantes del país -después del presidente- y también porque en ese periodo se acentúa el papel de líderes partidistas de ambos gobernantes. En este sentido, sus posturas se polarizan y se ofrecen a los electores como dos proyectos políticos opuestos e incompatibles entre sí.

El proceso de desafuero del jefe de gobierno fue el clímax del enfrentamiento entre el presidente Vicente Fox y Andrés Manuel López Obrador. El ejecutivo federal representaba un proyecto de derecha y el ejecutivo local, uno de izquierda; así sus diferencias ideológicas eran evidentes y el conflicto entre ambos gobernantes era una condición ineludible en su relación institucional. Andrés Manuel desde el primer día de su gobierno introdujo una serie de medidas con el fin de posicionar a su gobierno entre la opinión pública. Por ejemplo, las conferencias matutinas le permitieron ser el primer político -antes del presidente- en fijar su postura sobre cualquier tema nacional e internacional. Las consultas telefónicas a la ciudadanía sobre diversos temas del ejercicio del gobierno local, en especial, su permanencia en el cargo y el plebiscito sobre la construcción del segundo piso del periférico. También el gobierno local no apoyó temas polémicos como la legalización del aborto y los matrimonios entre personas del mismo sexo.

No obstante, el tema más destacado que le permitió a la administración de López Obrador constituirse como una opción real de gobierno en la elección presidencial del 2006 -en oposición a los proyectos del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido Revolucionario Institucional (PRI)- fue la política social desarrollada durante su gestión. Por citar algunos casos, la ayuda económica a los ancianos mayores de 70 años, el financiamiento

del Instituto de Vivienda (INVI) a sectores de escasos recursos para la construcción de viviendas propias, las becas a las madres solteras y a los estudiantes del bachillerato de la Ciudad de México.

De este modo, tuvimos un enfrentamiento recurrente entre políticos que gozaron de legitimidad democrática, pero con diferente nivel jerárquico: el ejecutivo federal está por encima del ejecutivo local. Éste desfase ocasionó que el presidente recurriera a los mecanismos de intervención que poseía en el gobierno de la ciudad para descalificar y obstaculizar el trabajo realizado por el jefe de gobierno y disminuir de esta forma su popularidad entre la población. Por ejemplo, el proceso de desafuero en contra del jefe de gobierno, donde la parte acusadora competía a la Procuraduría General de la República (PGR) y la decisión final correspondió a la Cámara de Diputados y no a la Asamblea Legislativa. También el presidente Fox destituyó a Marcelo Ebrard de la Secretaría de Seguridad Pública a finales de 2004; debido a los linchamientos de tres agentes de la Policía Federal Preventiva (PFP) en San Juan Ixtayopan en la delegación Tláhuac.

La pregunta central de la cual partió esta investigación se redactó en los siguientes términos: trascendiendo la pugna entre el jefe de gobierno del Distrito Federal con el presidente de la República acontecida en el periodo comprendido entre mediados de mayo de 2004 y mediados de mayo de 2005 ¿qué resultados alcanzó el gobierno de López Obrador en la construcción de un poder local con mayor autonomía e independencia respecto a la intervención del presidente Vicente Fox en los asuntos del gobierno local?

Las tres preguntas secundarias fueron las siguientes: ¿en qué dirección (centralización o descentralización) se han hecho reformas a la organización político-administrativa del Distrito Federal?, ¿en qué forma beneficia o perjudica el régimen de excepción a las autoridades políticas del Distrito Federal?, y ¿la disputa entre López Obrador y Fox fue a causa de sus ambiciones políticas o un replanteamiento de la relación institucional entre ambos niveles de gobierno?

La hipótesis principal de este trabajo se pensó en los siguientes términos: en un régimen de excepción el tipo de relación político-institucional que sostenga el jefe de gobierno con el presidente de la República repercute en el grado de autonomía e independencia del gobierno del Distrito Federal.

Las hipótesis secundarias atendieron a lo siguiente:

- 1)  $H_{A1}$ : la afinidad política entre el jefe de gobierno y el presidente promueve la cooperación entre ambos gobernantes.
- 2)  $H_{A2}$ : la cooperación entre ambos ejecutivos contribuye a un grado mayor de autonomía del gobierno del Distrito Federal respecto del gobierno federal.
- 3)  $H_{B1}$ : el antagonismo político entre el jefe de gobierno y el presidente provoca el enfrentamiento entre ambos gobernantes.
- 4)  $H_{B2}$ : el enfrentamiento entre ambos ejecutivos propicia la nula autonomía del gobierno del Distrito Federal respecto del gobierno federal.

En el primer capítulo analizo el federalismo de Estados Unidos que fue el modelo seguido por muchos países, entre ellos México. Este sistema supone la división de poderes entre dos niveles u órdenes de gobierno (federal y estatal) y cada uno de ellos segmentado para el ejercicio de la autoridad en tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). Cada nivel de gobierno y cada poder tienen una esfera de acción determinada que podemos denominar la distribución de competencias. También profundizo en los diferentes tipos de relación que existen entre el gobierno central con los estados miembros y entre éstos.

En segundo lugar, utilizo la teoría de la gobernabilidad democrática como un complemento al federalismo para identificar los intercambios de los diferentes actores que participan en el juego político. Aporto una serie de definiciones sobre la gobernabilidad y también las condiciones y grados en los cuales se da este proceso (desde lo ideal hasta un nivel real). Además explico las diferentes interacciones que ocurren en un sistema presidencial federado, es decir, un ejecutivo federal fuerte, su relación con el poder legislativo y el nivel estatal de gobierno, entre otros actores políticos sobresalientes.

Por último, profundizo en el juicio político ya que en una democracia presidencial la división de poderes garantiza la permanencia de los políticos en sus cargos y sólo pueden ser destituidos por medio de este mecanismo. Por tanto, reviso los antecedentes históricos de dicha figura en la Gran Bretaña y explico su funcionamiento en Estados Unidos. En México este mecanismo de control político se bifurca en el juicio político que castiga la responsabilidad política y la declaración de procedencia que sanciona la responsabilidad penal. Este último fue el que aplicaron al jefe de gobierno del Distrito Federal.

En el segundo capítulo expongo cómo funcionó la división de poderes horizontal y verticalmente a lo largo del siglo XX en México. Mi análisis parte del supuesto que el planteamiento constitucional que suponía al sistema federal como el modo de organización política de la República Mexicana, no correspondía con el funcionamiento real del régimen. La mayor parte del siglo XX el presidente de la República y su partido (en sus diferentes facetas PNR, PRM y PRI) eliminaron la división de poderes y centralizaron el poder político en la Presidencia (fenómeno conocido como hiper-presidencialismo) para contrarrestar la influencia que ejercían los líderes locales y, de esta forma, garantizar la estabilidad del régimen y la unidad nacional.

El régimen autoritario mexicano funcionó con base en tres factores decisivos, en detrimento del federalismo: 1) la homogeneidad política producto del dominio electoral del PRI, gracias a la escasa competencia partidista que anuló el pluralismo político; 2) una compleja red institucional encargada de regular el conflicto político latente en la sociedad; y 3) el establecimiento de mecanismos económicos y administrativos por parte de la federación.

Me parece que la democratización del régimen mexicano y el advenimiento de elecciones competitivas hicieron posible tanto el resurgimiento del federalismo como también el acotamiento del poder presidencial. Por esta razón, expongo el modo en qué han ganado terreno los gobiernos locales y en qué forma la acción de los gobernadores repercute en la estabilidad política y la unidad nacional del régimen. Revelo la dinámica actual que se establece entre el sistema presidencial mexicano con el régimen federal, aunado a la

competencia entre los diferentes partidos políticos, y qué implicaciones tiene la división de poderes en la dupla: disenso-consenso.

Por último, explico la organización política del Distrito Federal contemplada en la Constitución Política de 1917 y analizo las diferentes reformas que ha sufrido el gobierno de la Ciudad de México, desde 1928 hasta 1996.

En el tercer capítulo inicio con el análisis del proceso de desafuero del jefe de gobierno del Distrito Federal. Hago un recuento de los temas principales que provocaron el enfrentamiento entre ambos gobiernos, como fueron el recurso de inconstitucionalidad que promovió el gobierno de la ciudad en contra del Ejecutivo federal sobre el horario de verano; y la destitución del secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, realizada por el presidente Fox a finales de 2004. Me pareció conveniente hacer un análisis de coyuntura en este caso y con esa intención elaboré una cronología del proceso de desafuero del jefe de gobierno que abarcó desde mediados de 2004 hasta mediados de 2005. Hice una selección de las notas de cuatro periódicos (La Jornada, Milenio, Reforma y El Universal) de circulación nacional que contiene la “cronología semanal” del Seminario Perspectiva Democrática -coordinado por el Dr. Julio Labastida y el Dr. Fernando Castaños, investigadores del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM- y del cual soy miembro regular.<sup>1</sup> La cronología la dividí en tres momentos: los sucesos antes del desafuero del jefe de gobierno (primer momento); la sesión del 7 de abril de 2005, cuando la Cámara de Diputados concede el desafuero del jefe de gobierno (segundo momento); y del 8 de abril hasta principios de mayo de 2005, cuando el presidente Fox concluyó el enfrentamiento con el gobierno del Distrito Federal (tercer momento).

En el cuarto y último capítulo concluyo el estudio del proceso de desafuero del jefe de gobierno con base en la información de la cronología y los tres capítulos anteriores. El análisis de coyuntura que he utilizado a lo largo de este trabajo me ha permitido identificar a

---

<sup>1</sup> Para mayor información consultar la siguiente página electrónica: <http://www.iis.unam.mx/obsdem/obsdem.htm>

los principales actores involucrados, los intereses que defendían y el juego político que desarrollaron para enfrentarse entre sí.

En el primer capítulo argumenté que la alta fragmentación del poder político, producto del arreglo federal y presidencial de la democracia mexicana. Además en el caso estudiado, ambos ejecutivos pertenecían a diferentes partidos políticos. Derivado de este diseño institucional, el conflicto entre ambos gobernantes era una condición ineludible; sobre todo porque el jefe de gobierno aparecía como una opción real de gobierno nacional de cara a las elecciones presidenciales de 2006.

El desafuero del jefe de gobierno fue un claro ejemplo de la “judicialización de la política” mexicana. Se trata de un fenómeno que se ha dado en las democracias occidentales consolidadas y recién ocurre en las democracias en vías de consolidarse. La “judicialización de la política” se caracteriza por la activa participación del poder judicial en los asuntos políticos, es decir, los tribunales tratan de regular la relación entre los actores políticos y hacer de ella un proceso más rígido que flexible. Desde esta óptica también se puede interpretar la controversia constitucional sobre los usos de horario que presentó el ejecutivo local en contra del presidente en 2001.

Por último, con base en la teoría de la gobernabilidad democrática me permite decir que la relación institucional entre ambos ejecutivos a lo largo de sus periodos de gobierno tuvo cuatro déficit de gobernabilidad importantes. El primero fue la controversia constitucional sobre los “usos de horario”. El segundo déficit de gobernabilidad lo constituyó cuando el presidente Fox destituyó al titular de la Secretaría de Seguridad Pública. El tercero -y más importante- correspondió al desafuero del jefe de gobierno. El cuarto déficit fue el conflicto poselectoral de 2006.

# I. Federalismo, gobernabilidad democrática y juicio político

## A) Federalismo

En Estados Unidos, a finales del siglo XVIII, el grupo gobernante discutía la viabilidad de seguir uno de dos modelos de organización política: un modelo era el de la Confederación, vigente hasta ese momento en aquel país, cuya Constitución consideraba a cada uno de los estados miembros depositarios de la soberanía y no al pueblo; el otro era el de la Unión – en aquellos años era un modelo de gobierno todavía en construcción- que contemplaba al pueblo como el legítimo depositario de la soberanía y no los estados, cuyo garante sería una nueva Constitución, a cargo de un gobierno central con considerables poderes sobre los estados miembros para hacer efectivos los mandatos constitucionales. Al final se adoptó el modelo de la Unión, debido a que la fracción fuerte del grupo gobernante consideró que la Confederación no garantizaba la unidad nacional y será el que se explique a continuación.

### *1) División de poderes*

En las repúblicas federales la división de poderes tiene como fin preservar la libertad y, por esta razón, exige que los tres poderes de la Unión estén separados y sean distintos.<sup>2</sup> Esta noción supone un gobierno central dividido en un modelo tríadico: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Santiago Madison, “El federalista XLVII” en Hamilton, Alejandro; Madison, Santiago y Jay, Juan, *El federalista*, FCE, México, 1987, p. 205.

<sup>3</sup> La federación se asentará en un distrito no mayor a un cuadrado de diez millas por lado (territorio cedido por determinados estados y aceptado por el Congreso), en el cual el gobierno central podrá legislar en forma exclusiva. Este distrito federal deberá conformarse con la anuencia de los habitantes del estado en cuestión y se respetarán sus derechos; en consecuencia, los ciudadanos de este estado hallarán bastantes alicientes para estar conformes con esta cesión de territorio. Se les permitirá tener una legislatura municipal para la atención de los asuntos locales y será elegida por medio del voto. El objetivo de establecer un lugar de residencia específico es que los procedimientos de la autoridad federal no sean interrumpidos arbitrariamente por las autoridades locales. Véase Madison, “El federalista XLIII” en op. cit., pp. 182-183.

También implica la existencia de dos órdenes de gobierno, es decir, un nivel federal y otro estatal. Cada gobierno estatal, a imagen y semejanza del gobierno central, pero con su propia esfera de acción. Dos gobiernos provistos de instrumentos completos de poder político, coexisten y expiden sus mandatos, obligando directamente a sus ciudadanos. Ninguno depende del otro para el cumplimiento de sus leyes. Hay dos gobiernos que abarcan el mismo territorio, pero son distintos y separados en su acción. De esto deriva una doble seguridad para los derechos del pueblo.<sup>4</sup>

Madison, en un intento por aclarar el sentido de las palabras de Montesquieu, afirma que “donde *todo* el poder de un departamento es ejercido por quienes poseen *todo* el poder de otro departamento, los principios fundamentales de una constitución libre se hallan subvertidos”. Es decir, para garantizar la plena vigencia de los principios constitucionales es indispensable que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se mantengan separados e independientes uno de otro; de lo contrario, se pone en riesgo la libertad de los ciudadanos garantizada por la “ley suprema”.<sup>5</sup>

Madison preguntaba ¿qué medidas son necesarias para mantener en la práctica la división del poder establecida en la Constitución? Su respuesta fue que “la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás. Las medidas de defensa [...] deben ser proporcionadas al riesgo que se corre contra el ataque”.<sup>6</sup>

El autor afirmaba que en el gobierno republicano comúnmente predomina la autoridad legislativa, el remedio más apropiado para controlar a este poder es dividir la legislatura en dos ramas, con diferentes sistemas de elección y principios de acción; que estén tan poco relacionados entre sí como lo permita la naturaleza común de sus funciones. En cambio, la

---

<sup>4</sup> Bernard Schwartz, *Los poderes del gobierno. Poderes federales y estatales*, T. 1, Facultad de Derecho (UNAM), México, 1966, pp. 20-21, 222.

<sup>5</sup> Madison, *op. cit.*, pp. 206, 209.

<sup>6</sup> Hamilton o Madison, “El federalista LI” en *op. cit.*, pp. 219-220.

debilidad de la autoridad ejecutiva frente al legislativo exige que se le fortalezca. Un veto absoluto, aunque no es suficiente (ya que una mayoría del Congreso puede remontarlo) ni siempre deseable (por su posible abuso), frente a la legislatura se presenta como la defensa natural del presidente.<sup>7</sup>

La idea de dividir el poder en dos niveles de gobierno y el ejercicio de la autoridad, en cada orden de gobierno, en tres poderes es garantizar la plena vigencia de la libertad individual establecida en la Constitución, no importa el tiempo que tarde la toma de decisiones. Por este motivo, el poder del gobierno, en un sistema federal, se encuentra altamente fragmentado. Tal sistema de frenos y contrapesos dificulta que la autoridad abuse del poder, ya que dicha fragmentación no permite que ninguna institución o persona concentre para si misma el poder absoluto, sino que lo debe compartir con otros organismos públicos. Como supone Madison “los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros”.<sup>8</sup>

## 2) *Distribución de competencias*

Para que el sistema federal funcione –de acuerdo con Hamilton- es útil distinguir los asuntos que corresponden a cada nivel de gobierno, adjudicando a cada uno la más amplia autoridad para llevar a cabo las cuestiones que queden a su cuidado y evitar de esta forma conflictos políticos innecesarios. El gobierno federal debe tener facultades para expedir las leyes necesarias y elaborar los reglamentos que se relacionen con ellas. En cambio, los gobiernos locales tendrán a su cargo la administración de la justicia de sus ciudadanos y deberán contar con todas las garantías para desarrollar su labor. No conferir en cada caso el grado de poder proporcionado al fin que se persigue, sería imprudente e inconveniente, y equivale a confiar los grandes intereses de la nación en manos incapaces de manejarlos con vigor y éxito.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 221.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 222.

<sup>9</sup> Alejandro Hamilton, “El federalista XXIII” en *op. cit.*, p. 94.

En este sentido, como afirma el autor, sería peligroso negar al gobierno federal una autoridad sin límites sobre todos los objetos encomendados a su administración. En este caso Hamilton está pensando en las posibles interferencias que podría suscitar la acción de los gobiernos locales a cualquier medida del gobierno central que no les favorezca. “Los poderes no son demasiado extensos para los *finés* de la administración federal o, en otras palabras, para el manejo de nuestros *intereses nacionales*”. Asimismo el pueblo debe ser el vigilante y guía del gobierno. En cambio, un gobierno cuya constitución lo hace inepto para que se le confíen todos los poderes que un pueblo libre “*debe delegar en cualquier gobierno*”, sería un depositario peligroso e indigno de los intereses nacionales.<sup>10</sup>

A pesar del enorme poder depositado en el gobierno federal, Madison supone que el gobierno de cualquier estado siempre tendrá la ventaja, la predilección y el apoyo del pueblo; también la inclinación y facultad para resistir y frustrar las medidas del gobierno central. Los gobiernos de los estados pueden considerarse como partes constitutivas y esenciales del gobierno federal; en tanto éste último no es esencial al funcionamiento u organización de los primeros. Por ejemplo, en Estados Unidos, sin la intervención de las legislaturas estatales, el Presidente no puede elegirse. El Senado será elegido exclusivamente por las legislaturas de los estados. Incluso la elección de los miembros de la Cámara de Representantes, aunque procede directamente del pueblo, es influida por los políticos locales. De esta forma, cada una de las ramas principales del gobierno federal deberá su existencia en mayor o menor medida al favor de los gobiernos de los estados; mientras que los gobiernos de los estados no deberán su nombramiento a la acción directa del gobierno federal.<sup>11</sup>

En opinión del autor los poderes delegados al gobierno federal son pocos y definidos. Se refieren principalmente a objetos externos (específicamente a las relaciones con otras naciones) como el mantenimiento de la paz, el declarar y dirigir la guerra, entablar las negociaciones y regular el comercio extranjero. Los que quedarán en manos de los gobiernos

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 95.

<sup>11</sup> Madison, “El federalista XLV” en *op. cit.*, p. 197.

estatales son numerosos e indefinidos. Se extenderán a todo lo que en el curso normal de las cosas afectan las vidas, la libertad y las propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y prosperidad de los estados. En cuanto a la extensión de las funciones del gobierno federal serán amplias e importantes en épocas de guerra y peligro; mientras que las de los gobiernos de los estados, en tiempos de paz y seguridad.<sup>12</sup>

### 3) *Relación de la federación con los estados*

La relación jerárquica entre la federación y los estados será asimétrica: las decisiones de los poderes federales siempre serán superiores a las estatales. La razón de esta superioridad deriva del hecho que el gobierno federal disfruta de soberanía<sup>13</sup>, por ello representa la cúspide del poder político; mientras que los estados se encuentran por debajo y no son soberanos, sólo gozan de autonomía<sup>14</sup> en el rumbo del gobierno local.

Siguiendo la idea anterior, Bernard Schwartz recuerda la importancia de la causa *Chisholm vs Georgia*, en la cual se exigía determinar si constitucionalmente un estado podía ser demandado ante la Suprema Corte por ciudadanos de otro estado. La Corte decidió entonces que el estado de *Georgia* era sujeto a juicio toda vez que no gozaba de soberanía, en cuyo caso no podría ser demandado por nadie. De acuerdo con el autor, la Constitución es más que una simple alianza o liga entre comunidades soberanas e independientes. El pueblo

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 198.

<sup>13</sup> “Por soberanía debe entenderse la capacidad de un sujeto de asignar autónomamente fines a su voluntad, sin el condicionamiento determinante por parte de otros sujetos”; lo que supone poder contar con una acumulación de fuerzas suficientes para sustentar su autodeterminación dentro y fuera del territorio dominado. Es decir, la soberanía legislativa y ejecutiva del Estado descansa sobre el “trípode” de las soberanías militar, económica y cultural. Véase Massimo Salvadori, “Estados y democracia en la era de la globalización”, en Salvadori, M., et al., *Un estado para la democracia*, Porrúa-IETD, México, 1997, p. 14; y Zygmunt Bauman, *La globalización. Consecuencias humanas*, FCE, México, 2001, p. 83.

<sup>14</sup> Potestad que pueden tener las entidades políticas que integran un Estado, dentro de su territorio. Véase Rafael de Pina, et al., *Diccionario de derecho*, Porrúa, México, 1995, s. v. “autonomía”. También “ser autónomo significa ser capaz de aplicar información del pasado a una decisión del presente. Sin memoria, sin pasado efectivo, no puede haber autonomía”. Por lo tanto, no todo sistema de retroalimentación que sea autodirigido tendrá autonomía plena; para ello debe tener una memoria; debe tener información almacenada del pasado que ser utilizada en las decisiones del presente. Véase Karl Deutsch, *Política y gobierno*, FCE, México, 1976, p. 181.

ha formado una verdadera Unión, cuya existencia refuta la opinión de que existen soberanías incompatibles.<sup>15</sup>

Por otro lado, la sola existencia de dos niveles de gobierno que funcionan en el mismo territorio, suscita inevitables luchas por el poder, aunque siempre existe la posibilidad de invadir la esfera de competencia de algún nivel de gobierno. La pregunta que se hace Schwartz es ¿cómo deben resolverse esos conflictos de competencia? El autor afirma que la misma Constitución ofrece la respuesta en la cláusula de supremacía del artículo VI que dispone: “esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se promulguen de acuerdo con ella; y todos los tratados celebrados [...] serán la suprema Ley de la Nación”.<sup>16</sup>

Schwartz considera la “cláusula de supremacía” como un concepto clave de la Constitución de los Estados Unidos. Dicho precepto declara que, no sólo la Constitución, sino todas las leyes y tratados federales son “Ley suprema de la Tierra”. En consecuencia, las leyes del gobierno federal deberán tener eficacia como ley suprema en toda la Unión y los mandatos del gobierno central prevalecerán y no necesitarán la aprobación de los estados. Éstos últimos no tienen poder para impedir, gravar o controlar el funcionamiento de las leyes promulgadas por el gobierno de la Nación.<sup>17</sup>

Para el autor por medio de la “cláusula de supremacía”, los Constituyentes evitaron que el gobierno federal se convirtiera en un subordinado de los estados de la forma que había destruido la eficacia de la Confederación original.<sup>18</sup> Para que funcionara el sistema federal de Estados Unidos era esencial que el gobierno central tuviera el poder necesario para que sus mandatos fueran efectivos. Schwartz recuerda las palabras del presidente de la Suprema Corte John Marshall refiriéndose a este tema: “los grandes poderes para establecer y cobrar impuestos; para pedir dinero prestado; para regular el comercio; para declarar y dirigir una

---

<sup>15</sup> Schwartz, *op. cit.*, pp. 48-49.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 52-53.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>18</sup> *Idem.*

guerra; y para reclutar y sostener ejércitos y armadas. La espada y la bolsa, todas las relaciones exteriores”.<sup>19</sup>

De acuerdo con Marshall, la cláusula de supremacía significaba dos cosas: 1) los estados no pueden inmiscuirse en los asuntos del gobierno federal, y 2) la acción federal debe prevalecer sobre la acción estatal que sea incompatible con aquélla.<sup>20</sup>

Para Schwartz el primer significado fue expuesto en el juicio *McCulloch vs Maryland*. En aquella ocasión se ventilaba un impuesto estatal sobre un servicio federal. Para Marshall, tal impuesto era una intrusión en el funcionamiento del gobierno federal y contrario a la cláusula de supremacía. “Los estados [...] no tienen ningún poder, para gravar con impuestos o de otra manera, ni para retardar, impedir, recargar o de cualquier manera controlar la aplicación de las leyes constitucionales aprobadas por el Congreso en ejercicio de los poderes de que está investido el gobierno general”.<sup>21</sup>

El segundo significado fue expuesto en *Gibbons vs Ogden*. La Suprema Corte sostuvo que ciertas leyes de Nueva York que habían otorgado licencias exclusivas no tenían validez en cuanto se aplicarán a barcos con licencia federal para dedicarse al tráfico de cabotaje. “La nulidad de cualquier ley [...] se produce por la declaración de que la constitución es la ley suprema. La apropiada aplicación [...] confiere la misma supremacía [...] a las leyes de los cuerpos legislativos estatales que no trascienden sus poderes [...] se interponen o son contrarias a las leyes del Congreso. En todos esos casos, la ley del Congreso, [...], es supremo: y la ley del estado [...] debe someterse a aquéllos”.<sup>22</sup>

De acuerdo con Schwartz, la norma básica de la Constitución es que lo que ordene el gobierno central es “*ley suprema*”, de observancia forzosa y obligatoria para las autoridades de los gobiernos estatales así como los funcionarios federales. Entonces si la acción estatal fuere incompatible con el ejercicio legítimo del poder del gobierno federal, pierde el derecho

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 21-22.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>22</sup> *Idem.*

de validez. La misma cláusula de supremacía impone como una obligación la cooperación entre las autoridades federales y estatales. El gobierno federal puede aprovechar los servicios de los funcionarios estatales y éstos están obligados a colaborar con la autoridad central para llevar a cabo sus mandatos. Sin embargo, si optan por no colaborar, el gobierno federal puede exigir a los estados a que conminen a sus funcionarios la ejecución de las leyes federales.<sup>23</sup>

#### *4) Relación entre los estados*

En cambio, la relación jerárquica que priva entre los estados es simétrica, es decir, ningún estado es superior a los otros, sino que son iguales entre sí y sus mandatos son válidos sólo dentro del territorio que ocupan. Los estados son entidades políticas independientes y equivalentes entre sí. Esto quiere decir que el pacto federal no supone estados superiores, por el contrario, todos gozan de las mismas garantías y obligaciones.

En este sentido, la cooperación debe ser el principio guía en las relaciones entre los estados. Cuando dos sujetos son iguales sólo la cortesía, y no la coacción, evita las discordias entre entidades similares. La Constitución norteamericana exige la cooperación de forma explícita sólo en tres cláusulas: la de Entera Fe y Crédito (las normas de cada estado son válidas dentro de su propio territorio); la de Cortesía (ningún estado puede discriminar a otros ciudadanos en favor de los suyos); y la cláusula del Pacto (los convenios entre los estados son posibles siempre y cuando el Congreso los valide). En el caso que las disputas entre los estados no pueden resolverse mediante “el pacto interestatal”, el problema puede ser dirimido en la Corte como una controversia entre estados y aquella tendrá la última palabra en este asunto.<sup>24</sup>

De los supuestos anteriores se desprende que todos los ciudadanos de la Unión tienen los mismos derechos y obligaciones, no por ser habitantes de un estado en particular, sino

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 55, 102, 104.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 104-107.

porque gozan de la ciudadanía estadounidense establecida como tal en la Constitución. Respecto del alcance de las leyes estatales será el territorio que se encuentra bajo la jurisdicción de cada estado y más allá de esos límites no serán válidas; puesto que la acción de cada estado es independiente de otros y goza de autonomía en el ejercicio de sus atribuciones. Si dos o más estados llegan a un acuerdo o surge entre ellos una disputa, un ente superior (como el Congreso o la Suprema Corte) debe validar o decidir quién tiene la razón en cada caso.

## **B) Gobernabilidad democrática**

### *1) Definición*

La gobernabilidad podría ser concebida, de acuerdo con Hermann Heller, como la función social que desempeña el Estado, la cual consiste en la organización y activación autónomas de la cooperación social territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de un territorio determinado, gobernado por un Estado.<sup>25</sup> En otros términos, la función primordial del Estado, mediante la acción de su gobierno, es garantizar la cooperación social de su población hacia metas comunes y evitar al máximo cualquier conflicto político-social grave que ponga en riesgo su dominio y la seguridad de sus habitantes. Algo que ayuda al Estado a cumplir su función es que su acción sea reconocida por la sociedad como legal y legítima.

Por su parte, Juan Rial entiende por la gobernabilidad “la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con bastante coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener esa capacidad de

---

<sup>25</sup> Hermann Heller, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1997, p. 221.

*encuadramiento* llevaría a la ingobernabilidad. Afinando más el concepto, [...] lo importante no es si se es gobernado o si se gobierna, sino cómo se hace”.<sup>26</sup>

Isidro H. Cisneros y Laura Baca Olamendi encuentran que la gobernabilidad puede pensarse como la capacidad de un sistema para encontrar un equilibrio entre las expectativas propias de los grupos sociales y las respuestas institucionales del sistema.<sup>27</sup> Sin embargo, este equilibrio será dinámico en la medida en que combina momentos de “intercambio favorable”, con aquellas situaciones en las que impera el “desequilibrio”; es decir, en las que se hace evidente la incapacidad del gobierno para procesar las demandas de los diferentes grupos. Así “la gobernabilidad aparece cuando disminuyen las presiones populares y aumentan las capacidades de respuesta del proceso decisonal”.<sup>28</sup>

Este primer grupo de nociones presenta semejanzas significativas: se refiere a la gobernabilidad como una propiedad o cualidad compartida de los gobiernos y los actores sociopolíticos importantes; resalta la eficacia (entendida como la capacidad para impulsar una acción determinada) tanto de los movimientos sociales para encuadrar las demandas de sus miembros, como del gobierno para encontrarles posibles soluciones y, de esta manera, trabajar conjuntamente por metas comunes. En otras palabras, la relación entre ambos actores tenderá a un equilibrio dinámico, es decir, habrá momentos de intercambio favorable y, en otros, desfavorable en la correlación demandas-respuestas.

Desde otra perspectiva, Angel Flisfisch concibe la gobernabilidad como referida “a la *calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo*, considerando principalmente las dimensiones de la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia y la coherencia de sus decisiones”.<sup>29</sup> En un sentido análogo se expresan Xavier Arbós y Salvador Giner cuando afirman que la gobernabilidad es la “cualidad propia de una comunidad política

<sup>26</sup> Juan Rial, “Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, año L, núm. 2, abril-junio de 1988, p. 11.

<sup>27</sup> Giuseppe Zaccaria, *Lessico della politica*, p. 270; *cit. pos.*, Isidro Cisneros, “Tolerancia y gobernabilidad”, p. 29 y Laura Baca, “Intelectuales, gobernabilidad y democracia”, p. 86; ambos en *Revista Sociedad Civil*, Instituto de Análisis y Propuestas Sociales/ Foro de Apoyo Mutuo/ DEMOS/ Iniciativa social para el desarrollo, núm. 3, vol. II, verano de 1998.

<sup>28</sup> Cisneros, *op. cit.*, p. 30.

<sup>29</sup> Angel Flisfisch, “Gobernabilidad y consolidación democrática”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, núm. 3, julio-septiembre de 1989, p. 113.

según la cual sus *instituciones de gobierno actúan eficazmente* dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía”.<sup>30</sup>

Este segundo grupo de nociones también presenta similitudes importantes: en ellas lo decisivo es la capacidad de adaptación del gobierno a las condiciones variables del entorno social y, al mismo tiempo, su habilidad para conservar un alto grado de aceptación entre los miembros de la sociedad que obtendrá si su desempeño es eficiente (capacidad para cumplir las metas planteadas), eficaz, legal y legítimo.

Antonio Camou recupera varios elementos de las nociones anteriores sobre la gobernabilidad y entiende por ella “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas *sociales* y la capacidad del sistema político (Estado/Gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”.<sup>31</sup>

La noción anterior resalta como componentes básicos: un equilibrio dinámico, la eficacia, la legitimidad y la estabilidad en el ejercicio del poder político. Esta tesis, al igual que las anteriores, ubica a la gobernabilidad en el plano de la relación compleja entre el gobierno y su entorno, o sea, la sociedad. Ambos serán responsables de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad.

La definición de Juan Rial –antes citada- enfatiza que lo decisivo es la forma como se gobierna, es decir, si la acción del gobierno está orientada por principios democráticos o autoritarios. Si se sigue por el camino de los principios democráticos -como se hará en este caso- la gobernabilidad tendrá que responder a la forma de: ¿cómo lograr que las instituciones y movimientos avancen hacia objetivos definidos para proseguir esas metas previamente definidas, sin caer en formas autoritarias de dominación?<sup>32</sup>

## Figura 1

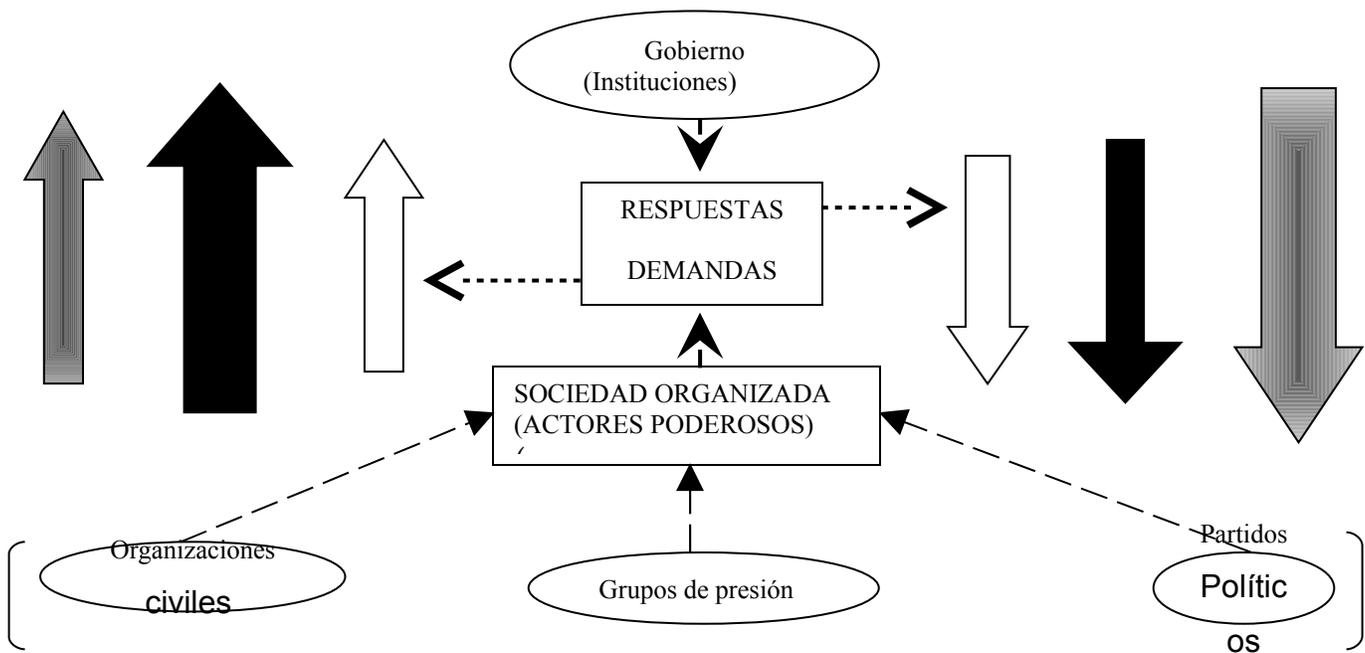
---

<sup>30</sup> Xavier Arbós y Salvador Giner, *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI, 1993, p. 13.

<sup>31</sup> Antonio Camou, “Estudio preliminar”, en Camou, A. (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, PyV/ FLACSO/ IIS-UNAM, 2001, p. 36.

<sup>32</sup> Rial, *op. cit.*, p. 12.

### Equilibrio dinámico<sup>33</sup>



Camou sugiere que se necesita desarrollar una nueva cultura que sirva de marco general a la agenda de la gobernabilidad de las democracias. Esa “nueva cultura de la gobernabilidad democrática” vendría definida por un conjunto de ideas y valores capaces de establecer los límites, las mediaciones, las posibilidades y los intercambios entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil en un mundo globalizado. “Se trataría de una cultura que incorpore a los valores tradicionales de la democracia (libertad, tolerancia, respeto a las minorías, etc.) las condiciones exigidas por las necesidades de gobernar las sociedades complejas; una cultura de balances y contrapesos, de demandas ciudadanas responsables frente a un Estado obligado a rendir cuentas, pero también de una participación ampliada mediante canales institucionalizados; una cultura que tolere las diferencias, pero que sea capaz de resguardar el momento de las decisiones unificadoras; una cultura que [...] logre integrar orden y libertad, justicia y eficiencia, en un marco democrático y de desarrollo

<sup>33</sup> El tamaño de las flechas (grosor y largo) simboliza la cantidad de demandas sociales y recursos gubernamentales: entre más grandes sean las flechas, mayores serán las demandas o respuestas. En la gráfica se plantean tres situaciones (véase de izquierda a derecha): las dos flechas grises indican menores demandas contra mayores recursos del gobierno; las negras, mayores demandas contra menor capacidad de respuesta estatal y las blancas muestran un equilibrio entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales.

socioeconómico armónico”. Una serie de principios o componentes básicos animan la conformación de esta nueva cultura.<sup>34</sup>

Un primer principio se refiere al compromiso estatal con la regulación de los mercados, la promoción del bienestar y la rendición de cuentas hacia los ciudadanos. El mantenimiento de adecuadas condiciones de gobernabilidad depende de la capacidad del gobierno para llevar adelante una gestión eficaz de la economía y una satisfactoria promoción del bienestar social.<sup>35</sup>

Otro principio sería la responsabilidad ciudadana que implica una actitud de moderación en las demandas de los actores sociales, haciendo posible el diálogo y el acuerdo. A la vez implicaría limitar la acción del estado, pues cuenta con recursos escasos, para permitir la participación social en la solución de sus demandas.<sup>36</sup>

Isidro Cisneros retoma la definición contemporánea de la tolerancia como “el reconocimiento de la diversidad de los actores y por lo tanto de la pluralidad que caracteriza a la democracia”. La tolerancia así entendida sería un “método universal para la convivencia civil” en la coexistencia de diferentes minorías étnicas, lingüísticas y raciales. Una concepción pluralística de la tolerancia pone énfasis en la “inclusión del mayor número de iniciativas y puntos de vista en la construcción democrática” para lograr así la ansiada gobernabilidad.<sup>37</sup> La importancia de la tolerancia radica en el hecho de que “predispone a la cooperación haciendo más *flexibles* las distintas posiciones” y facilita de este modo el proceso de la gobernabilidad.<sup>38</sup>

Por su parte, Laura Baca entiende que “el acuerdo de opiniones y la concordancia entre voluntades se refiere al *consenso*”, mientras “el *disenso* se distinguirá por la divergencia y falta de acuerdo entre las partes”.<sup>39</sup> En las democracias occidentales, el consenso y el disenso

---

<sup>34</sup> Camou, *op. cit.*, p. 55.

<sup>35</sup> *Ibid.*, pp. 55-56.

<sup>36</sup> Camou, “Sociedad civil, estado y mercado”, *Revista Sociedad Civil*, México, Instituto de Análisis y Propuestas Sociales/ Foro de Apoyo Mutuo/ DEMOS/ Iniciativa social para el desarrollo, núm. 3, vol. II, verano de 1998, pp. 60-61.

<sup>37</sup> Cisneros, *op. cit.*, pp. 28-29, 40.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 30-31.

<sup>39</sup> Baca, *op. cit.*, p. 88.

permiten la emergencia de distintos puntos de vista, considerando al disenso como un “elemento propulsivo” de la pluralidad y no como un síntoma indeseable de la sociedad.

Entre más complejas se tornan las sociedades, más difícil resulta la homogeneización de opiniones, por lo tanto, más importante se vuelve la pareja dicotómica consenso-disenso. Ambas expresiones deben existir y “ser de carácter moderado”, es decir, deben respetar y hacer respetar los diferentes puntos de vista, sin pretender aniquilar a quien no piensa del mismo modo; de lo contrario, implicaría caer en un régimen autoritario.<sup>40</sup>

La gobernabilidad democrática exige un gobierno con instituciones fuertes que cuenten con los mecanismos necesarios para encauzar de manera efectiva la participación ciudadana en los asuntos públicos para cumplir con los objetivos fijados por la mayoría. Esta política beneficia la estabilidad del Estado porque la presión social tiene múltiples válvulas de escape o medios de solución a demandas urgentes. Esta forma de enfocar el problema procura un ejercicio democrático del poder estatal, se busca el mantenimiento de la gobernabilidad “desde abajo”.

Lo contrario, o sea, limitar la participación ciudadana en aras de evitar la ingobernabilidad, implicaría imponer desde “arriba” estructuras autoritarias de dominación y se caería en una gobernabilidad autoritaria. En consecuencia, los objetivos a seguir serían impuestos por unos cuantos que detentan el poder, la estabilidad del Estado se lograría por la fuerza, no por el convencimiento y generaría una fuerte resistencia entre muchos grupos y sectores sociales que con el tiempo se convertirían en mayoría y la única salida que tendrían para cambiar el *statuo quo* sería derrocar al gobierno.

## 2) Condiciones y grados de gobernabilidad

Rial afirma que un estado o régimen disfrute de condiciones adecuadas de gobernabilidad, necesita establecer dentro del marco global de las reglas de juego que rigen la vida política,

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, pp. 89-91.

otro conjunto de normas que permitan a las oposiciones actuar con lealtad a un conjunto de acuerdos fundamentales (*agreements on fundamentals*) que son la esencia del mantenimiento de ese juego.<sup>41</sup> Los protagonistas son organizaciones reconocidas, instituciones que actúan legal o informalmente en el sistema. La referencia primaria son los partidos políticos que ejercen la representación ciudadana, pero no son los únicos, hay otras organizaciones de la sociedad civil que inciden en el mantenimiento de la gobernabilidad (véase cuadro 1).

No hay que olvidar –como sostiene Camou– que “el logro de una adecuada gobernabilidad se basa en *una serie de acuerdos básicos*, entre las elites dirigentes y una mayoría significativa de la población, orientados a proponer y aceptar ciertas soluciones a los problemas de gobierno; cuando esos acuerdos se estabilizan y toman un carácter institucional, previsible y generalmente aceptado, hablaremos de la conformación de un *paradigma de gobernabilidad*” (véase cuadro 1). Sin embargo, no excluye la existencia de conflictos o desacuerdos que toman un carácter más acotado.<sup>42</sup>

También es importante notar que todas las sociedades son en algún grado gobernables y al mismo tiempo tienen problemas de gobernabilidad. El hecho de que no se pueda hablar de un nivel “absoluto” de gobernabilidad depende de dos factores:<sup>43</sup>

- 1) La percepción ciudadana respecto del nivel de equilibrio (o de discrepancia) entre demandas sociales y respuestas gubernamentales en una situación determinada.
- 2) El nivel de gobernabilidad será calificada como aceptable o inaceptable por actores organizados, y por tanto, con posibilidades reales de hacer un uso eficaz de su capacidad para “amenazar” la relación con el gobierno.

Cuadro 1

### **Elementos principales del paradigma de gobernabilidad<sup>44</sup>**

---

<sup>41</sup> Rial, *op. cit.*, p. 12.

<sup>42</sup> Camou, “Estudio preliminar”, en *op. cit.*, p. 51.

<sup>43</sup> *Ibid.*, pp. 37-38.

<sup>44</sup> Cuadro de Camou, “Estudio preliminar”, en *op. cit.*, p. 52.

Campos de acción gubernamental	Político	Económico	Social
Niveles de análisis			
Modelos de Orientación Política (Cultura Política)	Acuerdos en torno al <i>régimen político</i> (principios y valores).	Acuerdos en torno al <i>modelo de desarrollo económico</i> .	Acuerdos en torno al <i>modelo social</i> .
Fórmulas Institucionales	Acuerdo sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de partidos.</li> <li>- Sistema electoral.</li> <li>- Ingeniería institucional.</li> </ul>	Pactos para conformar coaliciones estables de interés.	Redes de comunicación entre el gobierno, los movimientos sociales, las organizaciones civiles, etc.
Paquetes de Políticas	Acuerdo sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Relaciones Estado y partidos.</li> <li>- Centro y periferia.</li> <li>- Parlamento y Ejecutivo, etc.</li> </ul>	Acuerdo amplio sobre políticas económicas estratégicas.	Consensos sobre la aplicación de políticas sociales.

De acuerdo con lo anterior, una comunidad política va conformando, con base en su experiencia histórica, un patrón político normal donde se articulan un conjunto de demandas usuales y esperadas, un conjunto de respuestas usuales y esperadas, y una serie de principios de orientación (ideas, valores y creencias) y de mecanismos de resolución de esas demandas, organizados en arenas políticas específicas (reglas, prácticas, políticas públicas, etc.). Esto implica un nivel de discrepancias entre ambas (demandas y respuestas) usual y aceptado como tal, es decir, no se satisface a todas a las demandas de manera adecuada; consecuentemente, se genera un grado de conflicto tolerado que no pone en riesgo la estabilidad del régimen.<sup>45</sup>

Para explicar esta situación, se retomó y completó en algunos casos el esquema analítico de Antonio Camou sobre los diferentes grados de gobernabilidad que pueden presentarse en la realidad político-social. Los puntos extremos constituyen conceptos límites que se refieren a situaciones muy raras e incluso inéditas en la historia política, mientras los conceptos más útiles para el análisis se encontrarán en los puntos intermedios; estos últimos designan situaciones-tipo más o menos habituales:

**1) Gobernabilidad ideal:** es un concepto límite, señala el equilibrio entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (una respuesta adecuada por cada demanda). El

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 38.

correlato de este modelo sería una sociedad sin conflictos o con conflictos neutralizados (véase cuadro 2).<sup>46</sup>

**2) Gobernabilidad normal:** se entiende una situación donde las diferencias “entre demandas sociales y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico”, es decir, esas diferencias son aceptadas e integradas en la relación con el gobierno.<sup>47</sup> En este caso se habla de una sociedad en la cual existen conflictos, imperan una serie de demandas sin respuestas gubernamentales, pero estas deficiencias son toleradas por los actores afectados que prefieren no sobrepasar el marco institucional (véase cuadro 2).

**3) Déficit de gobernabilidad:** se trata de un desequilibrio (se llama también anomalías) entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. Las anomalías pueden presentarse en cualquier esfera de la sociedad (economía, política, cultura, etc.) y se vuelven inaceptables para algunos actores políticos que utilizan su capacidad para amenazar la relación con el gobierno. Los analistas sugieren cuatro áreas donde es posible que surjan problemas de gobernabilidad y nos permiten delinear un mapa de las condiciones de gobernabilidad de un país y determinar el grado de la misma (véase cuadro 2).<sup>48</sup>

- I) Los déficit en el mantenimiento del orden y de la ley: se pueden encontrar en el incumplimiento de la ley en un número elevado de casos, la corrupción gubernamental y su colusión con organizaciones criminales, “la explosión de la protesta social y la violencia callejera”.
- II) Los problemas en la gestión gubernamental eficaz de la economía se detectan en dos dimensiones: en los desequilibrios macroeconómicos básicos (inflación, tipo de cambio, equilibrio fiscal, etc.) e incapacidad de conducción gubernamental para realizar reestructuraciones económicas en beneficio del desarrollo (crecimiento económico, distribución del ingreso, etc.).

---

<sup>46</sup> *Idem.*

<sup>47</sup> *Ibid.*, pp. 38-39.

<sup>48</sup> *Ibid.*, pp. 38-41.

III) Las dificultades en la capacidad gubernamental para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales suficientes, también se pueden encontrar en dos niveles: la promoción del bienestar social y la igualdad, y la elaboración de políticas de combate a la pobreza; en ambos casos la falta de respuestas viables pueden provocar protestas sociales y afectar la relación entre gobernantes-gobernados.

IV) Las complicaciones en el control del orden político y la estabilidad institucional pueden hallarse en tres dimensiones: en el interior del sistema político debido a la incapacidad de éste para incorporar nuevas fuerzas emergentes de la sociedad; al interior de los gobiernos democráticos cuando los poderes republicanos se encuentran en manos de partidos opositores distintos o cuando no es posible conformar mayorías consistentes en el Congreso; y cuando prevalece la tensión entre agencias de gobierno encargadas de dar respuesta a demandas sociales.

**4) Crisis de gobernabilidad:** describe una situación donde simultáneamente proliferan las anomalías en varias esferas de la sociedad que genera un desequilibrio intolerable entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales (véase cuadro 2). Dichas anomalías se pueden agrupar en dos tipos principales de diagnósticos más conocidos a saber:<sup>49</sup>

I) Un enfoque, el que analizaron los autores trilaterales en la década de los setentas (se podría calificar de neoliberal o neoconservador), encuentra el origen de las situaciones de ingobernabilidad en “una sobrecarga del gobierno político y del Estado determinada esencialmente por un exceso de expectativas que se presentan, a su vez, como causa y efecto al mismo tiempo de una excesiva expansión, ampliación y complejidad de las competencias y de las funciones del Estado”.<sup>50</sup> De acuerdo con esto se produciría un círculo vicioso de demanda/prestación, nueva

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, pp. 38, 41-45.

<sup>50</sup> *Ibid.*, pp. 41-42.

demanda/nueva prestación que autoalimentaría un mecanismo perverso: la ampliación de las funciones estatales induce expectativas crecientes que se transforman en nuevas demandas que deben resolverse mediante nuevos esquemas de intervención gubernamental y así sucesivamente. Sus soluciones se centran en una estrategia de reducción de las demandas.

II) Sin embargo, Eduardo Feldman considera que el diagnóstico presentado por la Comisión Trilateral de 1975, sobre la salud de las democracias trilaterales, resultó erróneo. En parte por la subjetividad de los mismos autores y por otro lado por la poca claridad conceptual de la expresión “crisis de gobernabilidad” y sus posibles derivaciones. Para el autor la gobernabilidad se pone en entre dicho y entra en crisis cuando algún actor o grupo de actores importantes actúan a-institucionalmente y de forma “pretoriana”<sup>51</sup> para impugnar cualquiera de las “fórmulas”<sup>52</sup> que subyacen y sustentan las relaciones entre actores poderosos (impugnación directa) o algunas de sus consecuencias (impugnación indirecta). Cuanto mayor es el número de impugnaciones directas y/o indirectas recibidas por las fórmulas, especialmente las de mayor relevancia, más grave se torna la crisis de gobernabilidad. Para Feldman hay dos tipos de impugnaciones, opuestas y con derivaciones distintas que pueden provocar crisis de gobernabilidad:<sup>53</sup>

A) Impugnaciones indirectas (crisis de gobernabilidad en democracia): tratan de modificar decisiones tomadas, o impedir su aplicación, o forzar un rumbo específico, o ser tomado en cuenta para futuras decisiones. En general, las crisis de gobernabilidad producidas por este tipo de impugnaciones son manejables en el marco de los parámetros institucionales del régimen político y las impugnaciones de importancia pueden modificar las fórmulas.

---

<sup>51</sup> “Pretoriano” alude al despliegue de recursos en beneficio propio, en Eduardo Feldman, “A propósito de la publicación de un nuevo informe a la Comisión Trilateral sobre la salud de las democracias avanzadas: algunas reflexiones sobre una oportunidad perdida”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad, núm. 7, noviembre de 2000, p.1.

<sup>52</sup> “Fórmula” se refiere a cualquier regla para manejar conflictos que surgen entre dos o más actores, en *Idem*.

<sup>53</sup> *Ibid.*, pp.1-2.

B) Impugnaciones directas (crisis de gobernabilidad democrática): son las que cuestionan a las “fórmulas constitucionales” que regulan las relaciones entre los actores (cuestionar el equilibrio de poderes en favor de uno, la existencia de algún actor, etc.), ello resulta en la puesta en tela de juicio de las coordenadas del juego democrático y en la introducción de otra lógica de relación entre actores; éstas si pueden desencadenar una severa crisis de gobernabilidad que puede derivar en el colapso del régimen, ya que rompen con los marcos político-institucionales vigentes y pretenden imponer otros parámetros mediante el uso de la fuerza no autorizada.

5) **Ingobernabilidad**: es otro concepto límite, señala la “disolución de la relación de gobierno”,<sup>54</sup> los actores políticos rompen con el gobierno y no creen más en su capacidad, es decir, el conflicto rebasa el marco institucional de una sociedad. Se presentan una serie de anomalías en varios campos de acción gubernamental al mismo tiempo (véase cuadro 2).

Cuadro 2

Pareja dicotómica	Grados de gobernabilidad					
	Tipos de equilibrio	Ideal	Normal	Déficit	Crisis	Ingobernabilidad

<sup>54</sup> Camou, *op. cit.*, p. 39.

Demandas vs Respuestas	Equilibrio dinámico					
	Desequilibrio	Aceptado				
		Medio				
		Inaceptado				
Conflicto permanente						

Fuente: elaboración propia.

### 3) Gobernabilidad en el sistema presidencial federado

El sistema presidencial y el parlamentario son dos formas de gobierno<sup>55</sup> en que se manifiesta el Estado democrático.<sup>56</sup> En este trabajo se profundizará en la forma presidencial de gobierno porque el caso mexicano corresponde a este sistema.

El sistema presidencial federado se caracteriza por la preponderancia del poder ejecutivo sobre los otros poderes federales (legislativo y judicial) y el nivel estatal de gobierno. Juan Linz argumenta que en los sistemas presidenciales la institución democráticamente legitimada es un ejecutivo con considerables poderes<sup>57</sup> que le confiere la constitución y, generalmente, con absoluto control en la composición de su gobierno y la administración, pero también puede supervisar el proceso legislativo<sup>58</sup> -función del Congreso-. Es elegido por el pueblo (directa o indirectamente) por un periodo de tiempo fijo (en algunos casos con posibilidad de reelección), y no depende de un voto de confianza del

<sup>55</sup> Las *formas de gobierno* son “las modalidades concretas bajo las cuales se manifiesta una forma de estado”, es decir, el “conjunto de las reglas que regulan la competencia y el ejercicio de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales”. Con base en *Ibid.*, p. 27 y Gilberto Giménez, *Poder, Estado y discurso*, México, UNAM, 1981, pp. 51-52.

<sup>56</sup> Las *formas de estado* tienen que ver con la articulación específica de los diferentes elementos constitucionales –gobierno, pueblo y territorio- y prácticas de un estado. Son las instituciones y normas jurídicas que regulan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder estatal. Con base en Giménez, *op. cit.*, p. 52; Heller, *op. cit.*, p. 265; Paolo Biscaretti, *Introducción al derecho constitucional comparado: las formas de Estado y las formas de gobierno*, México, FCE, 1998, p. 114 y Camou, *op. cit.*, p. 27.

<sup>57</sup> El presidente es el jefe de la administración federal porque puede expedir los reglamentos necesarios para dar ejecución a las leyes, nombra a sus titulares, es el jefe de las fuerzas armadas, dirige las relaciones diplomáticas y puede conceder el indulto. En Biscaretti, *op. cit.*, p. 178.

<sup>58</sup> Scott Mainwaring, “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil contradicción”, en *Revista de Estudios Políticos*, España, Nueva Época, núm. 88, abril-junio de 1995 (versión electrónica: [www.cepc.es/rap/publicaciones/Revistas/3/REPNE\\_088\\_113.pdf](http://www.cepc.es/rap/publicaciones/Revistas/3/REPNE_088_113.pdf)), p. 131.

parlamento. Representa al mismo tiempo la jefatura de gobierno y del Estado; y no se le puede destituir, a menos que incurra en algún supuesto de juicio político (*impeachment*).<sup>59</sup>

Sin embargo, en un contexto federal la fragmentación del poder es alta, en este sentido el poder presidencial aunque es el más fuerte no es el único; está obligado a compartir el poder. Por este motivo, el presidente interacciona con el poder legislativo y judicial, y el nivel estatal de gobierno. La distribución de competencias es importante para que funcione este sistema. El poder ejecutivo se encarga de la ejecución y la mayoría de los nombramientos, aunque también de iniciar leyes ante el legislativo. El poder legislativo aprueba lo que debe realizar el primero; y el poder judicial ejerce la interpretación de la Constitución (o ley suprema) con el fin de evitar la confusión que producirían las decisiones contradictorias de las magistraturas de cada estado, todas las naciones han estimado indispensable establecer un tribunal superior a los otros, dotado de competencia general, y facultado para fijar y declarar la uniformidad de la justicia civil.<sup>60</sup> Si bien el intercambio más importante ocurre entre el ejecutivo y el legislativo (este último, a nivel federal, dividido en dos cámaras),<sup>61</sup> dicha relación será una moneda con dos caras: aspectos positivos y negativos.

Un rasgo peculiar de este tipo de sistemas es que los titulares de los puestos de representación popular (ejecutivo y legislativo) de ambos órdenes de gobierno gozan de la misma *legitimidad democrática dual*<sup>62</sup> porque son elegidos por el pueblo, por un período de tiempo determinado y sus miembros son independientes entre sí, es decir, los miembros de un poder no pueden destituir a los del otro -Linz le denomina “*rigidez* del sistema

---

<sup>59</sup> Juan Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?” en Linz y Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo*, T. I, España, Alianza Editorial, 1998, pp. 31-32; Arend Lijphart, *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 118-119 y Ricardo Espinoza, “Presidencialismo”, en Baca Olamendi, Laura, et al., *Léxico de la política*, México, FCE-FLACSO-CONACYT-FHB, 2000, p. 595.

<sup>60</sup> Hamilton, “El federalista XXII” en *op. cit.*, pp. 90-91.

<sup>61</sup> Biscaretti, *op. cit.*, p. 124; Linz, *op. cit.*, p. 119; Espinoza, *op. cit.*, p. 595 y Gianfraco Pasquino, “Formas de gobierno”, en Bobbio, Norberto, et al., *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1998, p. 672.

<sup>62</sup> Linz, *op. cit.*, pp. 32-40 y Espinoza, *op. cit.*, p. 596.

presidencial”-.<sup>63</sup> Además una misma persona no puede ejercer en dos poderes al mismo tiempo.<sup>64</sup>

La competencia entre los partidos políticos constituye una variable adicional que incrementa la fragmentación del poder. En cada poder (ejecutivo y legislativo) y en los dos niveles de gobierno hallaremos distintas fuerzas políticas gobernando. El pluralismo político afectará el proceso deliberativo que consumirá mucho tiempo, ya que la discusión irá de derecha a izquierda y gobernar con las propuestas que logren el mayor consenso posible.

En un régimen democrático su sistema electoral se constituye de dos actores importantes: los partidos que son las agencias reclutadoras del personal político para ocupar los distintos cargos en el gobierno y los electores que son los responsables de elegir a sus representantes de las propuestas realizadas por los partidos. En este sentido, cada partido tendrá tanto estrategias diferentes para dirigirse a sus votantes como objetivos distintos una vez en el gobierno, situación que favorecerá el disenso y dificultará el consenso en la deliberación pública.

Una vez en el gobierno la orientación de cada partido jugará un papel importante, ya que determinará su disposición o indisposición para concretar acuerdos con otras fuerzas políticas. Steven B. Wolinetz afirma que la orientación de los partidos puede ser hacia los votos (*voto-seeking*), a los cargos públicos (*office-seeking*) y a las políticas públicas (*policy-seeking*). En la práctica ningún partido se encuentra orientado en una sola parte del esquema esbozado por el autor. Todos pueden contener más de una característica.<sup>65</sup>

La máxima prioridad de un partido *voto-seeking* es maximizar el número de votos y ganar el mayor número de elecciones (véase figura 2). El ejemplo clásico lo constituye el partido *catch-all* (de Kirchheimer) o profesional (de Panebianco). Este tipo de partidos poseen una ideología más flexible que otros partidos. Están más centrados en el líder. No

---

<sup>63</sup> Linz, *op. cit.*, pp. 32-40.

<sup>64</sup> Lijphart, *op. cit.*, p. 124.

<sup>65</sup> Steven B. Wolinetz, “Más allá del partidos catch-all: enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas”, en Montero, José Ramón; Gunther, Richard y Linz, Juan (edits.), *Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Trotta-Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 2007, p. 143.

excluyen la formulación de políticas públicas y la participación en los debates programáticos, pero sólo sirven para maximizar el apoyo electoral. Su estructura sería como una coalición lo suficientemente amplia como para aglutinar a diferentes grupos sociales para obtener la mayoría. Un partido como éste debería estar organizado para lograr escaños en casi todos los niveles (local, provincial o regional, nacional) en los que ocurren las elecciones.<sup>66</sup>

Un partido *office-seeking* está interesado en asegurarse el acceso a los cargos públicos (véase figura 2). El ejemplo de este tipo de organización es el partido cartel (de Katz y Mair). Su prioridad es colocar al mayor número posible de sus líderes en los cargos del gobierno, incluso a costa de la maximización de los votos e incluso de los objetivos políticos. Esta clase de partidos aspiran a llegar a los gobiernos solos o pueden compartir el poder con otros partidos con el objeto de tener acceso a las subvenciones públicas. Estas organizaciones evitan los compromisos políticos que puedan llevarle a formar parte de coaliciones indeseables, convirtiéndose en un obstáculo para el logro de sus estrategias electorales. También se organizan para competir en diferentes niveles de gobierno. Entre más grande sea el partido, estará más dividido en facciones que pugnan por los recursos.<sup>67</sup>

Los partidos cartel se caracterizan por su dependencia de los subsidios estatales que son la base de su supervivencia; son incapaces de conservar la lealtad de sus miembros que se han vuelto más distantes; apelan a un electorado más amplio y difuso; se involucran en campañas costosas; resaltan sus habilidades para la gestión y la eficacia; sus lazos organizativos son más débiles y son más alejados de sus afiliados; y estos partidos han dejado de ser los intermediarios entre la sociedad y el estado para convertirse en agentes del propio estado.<sup>68</sup>

Un partido *policy-seeking* concede la máxima importancia a la consecución de políticas públicas. Este sería el ideal al que deberían dirigirse la mayoría de los partidos políticos de una democracia liberal: se orientan hacia temas específicos, dan prioridad a sus políticas más

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, pp. 143, 145.

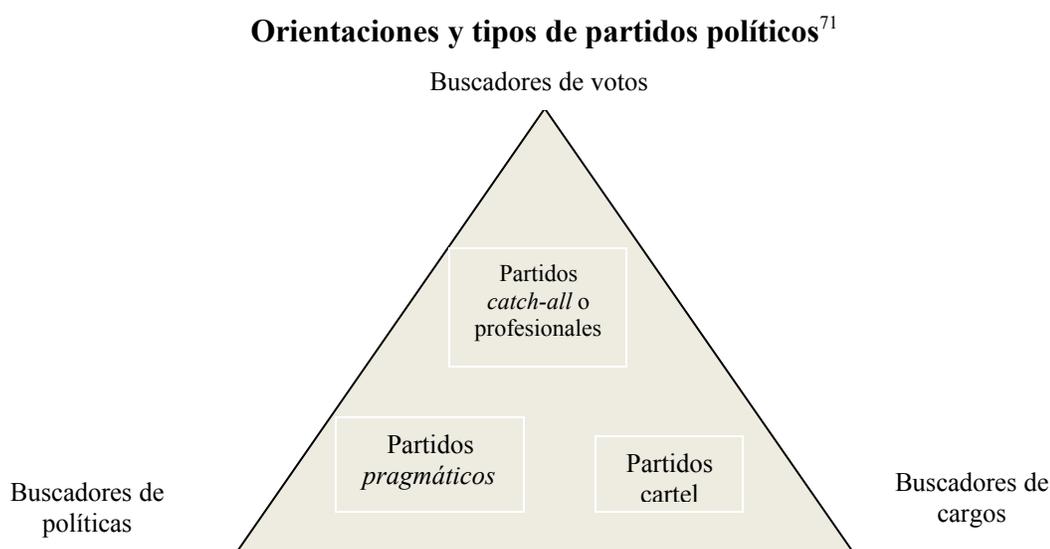
<sup>67</sup> *Ibid.*, pp. 143, 146-147.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 141.

que a la maximización de sus votos o para asegurarse escaños en el Congreso. El ejemplo típico de este tipo de organización lo constituye el partido pragmático (véase figura 2).<sup>69</sup>

En un sistema presidencial federado con división de poderes y multipartidismo será más frecuente el gobierno dividido tanto horizontal como verticalmente, es decir, cuando varios partidos tienen poder en instituciones importantes; que el gobierno unificado, o sea, cuando un solo partido político tiene poderes ejecutivos y legislativos absolutos.<sup>70</sup>

Figura 2



Debido a la estructura organizativa de cada partido (si se trata de un partido nacional, regional o local) y a la competencia entre ellos, al partido del presidente le será más difícil tener la mayoría en la Asamblea y más aún ocupar la mayoría de los gobiernos regionales o locales (tanto ejecutivos, congresos locales como municipios). El partido del gobierno central generalmente estará compartiendo el poder con otra fuerza política en los dos niveles de gobierno.<sup>72</sup>

<sup>69</sup> *Ibid.*, pp. 143, 145.

<sup>70</sup> Josep Colomer, *Instituciones Políticas*, Ariel, España, 2001, pp. 164 y 179.

<sup>71</sup> Wolinetz, *op. cit.*, p. 157.

<sup>72</sup> Véase *Ibid.*, p. 179.

Dicha fragmentación del poder provoca un defecto indeseable, Norberto Bobbio lo denomina el fenómeno del poder difuso, es decir, “tener muchos centros de poder” en los que se toman decisiones colectivas. De este modo, “la conflictualidad social es mayor”, donde los intereses contrapuestos son muchos y no se puede satisfacer uno sin afectar otro, en una cadena sin fin.<sup>73</sup> El único incentivo común al que obedecen las diversas partes en un gobierno democrático, con la participación de los partidos políticos, es el de cumplir con los intereses que procuran más consenso y siempre serán intereses parciales.

Por la naturaleza del proceso deliberativo será difícil responder con eficiencia (capacidad para cumplir las metas planteadas) a las demandas ciudadanas. De hecho los regímenes democráticos sufren de una desproporción creciente entre el número de demandas que provienen de la sociedad civil y su capacidad de respuesta (sobrecarga). Este fenómeno se explica por dos razones opuestas: en primer lugar, los institutos que el régimen democrático heredó del Estado liberal facilitan a los individuos y grupos hacer peticiones a los poderes públicos que pretenden ser satisfechos en el menor tiempo posible. Por otro lado, los procedimientos dispuestos por el sistema democrático para tomar las decisiones colectivas son complicados porque frenan y a veces hacen inútil dicho proceso. En síntesis, como argumenta Bobbio, “se puede expresar este contraste entre regímenes democráticos y autocráticos respecto a la relación entre demanda y respuesta [...], mientras la democracia hace que la demanda sea fácil y la respuesta difícil, la autocracia hace que la demanda sea difícil y la respuesta fácil”.<sup>74</sup>

Como se aprecia, el sistema presidencial federado tarda en dar respuesta a las demandas ciudadanas por lo complejidad del proceso deliberativo; situación que se podría prolongar indefinidamente si ambos poderes (ejecutivo y legislativo) y/o algunos órdenes de gobierno entran en conflicto. De hecho algunos déficit de gobernabilidad son ocasionados por el inadecuado funcionamiento de esas instituciones (tensiones internas), es decir, la eficiencia

---

<sup>73</sup> Bobbio, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1989, pp. 105-106.

<sup>74</sup> *Ibid.*, pp. 104-105.

del gobierno para resolver problemas urgentes de actores (empresarios, trabajadores, etc.) y variables (inflación, inversión, seguridad pública, etc.) claves.<sup>75</sup>

Como se dijo anteriormente, la situación se complica aun más cuando el legislativo retarda, modifica o rechaza las iniciativas del ejecutivo, negándole los medios a su política con lo que frena la omnipotencia presidencial; y viceversa, es decir, el presidente puede regresar al Congreso una ley sin firmarla, con un comentario de por qué la regresa (veto presidencial). Pero este veto puede ser superado si ambas cámaras ratifican la misma decisión por una mayoría de dos tercios, obligando al ejecutivo a suscribir dicha ley.<sup>76</sup>

Por eso para que el ejecutivo goce de un contexto institucional adecuado, es preciso que su partido consiga la mayoría de los escaños en el Poder Legislativo para que sus opositores no frenen su programa de gobierno; de lo contrario, sus iniciativas serán severamente limitadas por ellos.

Por otro lado, el federalismo aminora el carácter mayoritario y excluyente del presidencialismo por el hecho de que además del cargo de presidente existen otros puestos de elección en disputa tanto en el Congreso como en los gobiernos locales. Los partidos opositores perdedores tienen la posibilidad de obtener ciertos espacios de decisión que les permite convertirse en una oposición institucional al presidente, de este modo la oposición no es excluida del juego democrático, sino que es integrada a la tarea de gobernar. Este hecho hace que los partidos de oposición dejen de percibir la competencia por la presidencia como un juego político de suma cero en la que ganan o pierden todo.<sup>77</sup>

El federalismo permite que los partidos derrotados a nivel nacional adquieran responsabilidades gubernamentales en niveles inferiores, se integren al sistema, reduzcan su resentimiento y frustración ante la derrota, adopten una posición más dinámica y gobiernen en

---

<sup>75</sup> Camou, "Sociedad civil, estado y mercado", *op. cit.*, pp. 56-57.

<sup>76</sup> Biscaretti, *op. cit.*, pp. 170, 175.

<sup>77</sup> Alonso Lujambio, "Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, FCE, México, 1994, p. 87.

vez de solamente oponerse adquiriendo el sentido de la complejidad en los problemas sociales y de las tareas gubernamentales.<sup>78</sup>

El límite de los gobiernos estatales y/o locales se encuentra en el tipo de soluciones que presentan por ser sólo aplicables al nivel que representan. El éxito de sus propuestas puede ser un factor que lance a los partidos ya colocados a nivel estatal a poner en práctica sus soluciones mostrándose como una opción eficaz y viable.

La integración del federalismo a los regímenes presidenciales<sup>79</sup> permite el desarrollo de algunas características importantes en torno a los partidos: 1) logra atemperar el carácter excluyente del régimen presidencial<sup>80</sup>; 2) posibilita la integración de las élites políticas<sup>81</sup> y evita la extrema polarización de la competencia por la presidencia.<sup>82</sup>

Por otro lado, el incremento de partidos de oposición en entidades federativas puede llevarlos a desempeñar papeles decisivos en los procesos de reforma constitucional. Este incremento puede ser lento, pero constante. De acuerdo con Linz, son cuatro países a nivel mundial que combinan el presidencialismo con un sistema federal y los cuales ilustran mejor este argumento. Uno de ellos es Estados Unidos al compartir el poder sistemáticamente en el resto de los niveles. Así, para el año de 1980 Ronald Reagan ganó la presidencia, el partido demócrata gobernaba en 31 estados, número que aumentó cuatro años después a 35 en la reelección del presidente. Para el año de 1992, William Clinton ganaba las elecciones y 21 estados eran gobernados por los republicanos.<sup>83</sup>

La misma situación se presentó en Brasil en 1982 al ganar la oposición elecciones en estados de importancia central como Río de Janeiro, Sao Paulo, Paraná y Minas Gerais en donde adquirió presupuestos y cargos públicos para sus simpatizantes. En Venezuela, fue hasta finales

---

<sup>78</sup> *Idem.*

<sup>79</sup> En contraposición al presidencialismo unitario, en *Idem.*

<sup>80</sup> Posibilita la existencia de instancias de colaboración institucional entre los partidos que gobiernan a distintos niveles, en *Idem.*

<sup>81</sup> El federalismo ofrece instancias institucionales de discusión, de negociación, de acuerdo, lo que permite que las élites políticas se conozcan, hagan explícitas sus diferencias, argumenten racionalmente y practiquen el arte de la tolerancia, en *Idem.*

<sup>82</sup> Los partidos de oposición en el nivel nacional que ya tienen acceso al gobierno en el nivel estatal dejan de percibir la competencia por la presidencia como un juego de suma cero en la que van a ganarlo todo o a perderlo todo, en *Idem.*

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 88.

de los ochenta que la necesidad de democratizar a la federación venezolana se hizo patente. El proceso de institucionalización del activismo opositor modificó la estructura política y el sistema de partidos. El federalismo logró aminorar la rigidez y el carácter excluyente del presidencialismo dando dos terceras partes de las gubernaturas estatales a la oposición.<sup>84</sup>

En el caso de México, la transición democrática muestra aspectos del marco institucional que han alineado las acciones políticas realizadas por los actores implicados. La característica excluyente del presidencialismo mexicano en donde el ganador se quedaba con todo fue la causa por la que la oposición manifestó su desacuerdo. En el colapso de un régimen autoritario la alternativa debe presentarse ante los ciudadanos de forma organizada, en caso contrario no podrá aprovechar en su favor una crisis real. Cuauhtémoc Cárdenas era al principio una opción no organizada quien, hasta después de 1988 tuvo que enfrentar la tarea de conformar el Partido de la Revolución Democrática (PRD).<sup>85</sup>

Además el federalismo estimula a todos los partidos a descentralizarse de un modo u otro, a seguir líneas de conducta más o menos propia en las unidades componentes, a seleccionar candidatos que respondan a los intereses y condiciones de electorados separados geográficamente e independiente. En este sentido, el PAN ya era un partido relativamente descentralizado antes de 1988.<sup>86</sup>

Entonces, en el presidencialismo el proceso de gobernabilidad estará ligado a la naturaleza política de las instituciones y el carácter de las oposiciones (pueden ser unitarias o fragmentadas, sistémicas o antisistémicas). Así, cuanto “más homogénea sea la coalición de actores en el gobierno” (ejecutivo y legislativo), menores serán las posibilidades para que se desarrolle cualquier tipo de desequilibrio; la situación opuesta tendría mayores probabilidades de provocar algún déficit de gobernabilidad.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, pp. 88-89.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>87</sup> Cisneros, *op. cit.*, p. 31.

En un sistema presidencial federado el grado de gobernabilidad dependerá del equilibrio dinámico entre dos órdenes de gobierno (el federal y el estatal) y la relación compleja de los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) en que se divide cada uno de ellos.

Por último, es importante mencionar que los desafíos de la gobernabilidad democrática en los sistemas presidenciales, provienen principalmente de sus déficit internos, generados por la fragmentación del poder (con un Congreso dividido y un ejecutivo distinto al mayoritario en el legislativo) o por una excesiva duración de la fase de deliberación en el proceso de toma de decisiones; a consecuencia de la incapacidad política de las autoridades del gobierno para llegar a los acuerdos necesarios con las distintas fuerzas políticas. Esto se vuelve muy importante con aquellas demandas que requieren una respuesta rápida y efectiva.

### **C) El juicio político**

La división de poderes garantiza la permanencia de los políticos en su cargo, es decir, el titular de otro poder o nivel de gobierno carece de la facultad para remover a un funcionario de un poder diferente. La única forma es que dichos políticos incurran en algún supuesto del juicio político y los órganos de gobierno encargados de seguir este proceso comprueben su falta para destituirlo de su puesto. También este mecanismo sirve al poder legislativo para llamar a rendir cuentas a los funcionarios en turno y de incurrir en alguna falta imponer algún castigo.

#### *1) Antecedentes históricos*

Bernard Schwartz afirma que en la historia de la Gran Bretaña, el arma más eficaz a disposición del Parlamento en sus luchas constitucionales del siglo XVII por controlar los actos del ejecutivo fue “el poder de acusación” o “juicio de residencia”. Este fue quizás el medio más importante a disposición del poder legislativo para llamar a cuentas a los

funcionarios ejecutivos nombrados por la Corona y responsables ante ella. Desde esta lógica, la Cámara de los Comunes se encargaba del proceso de acusación y la Cámara de los Lores resolvía e imponía el castigo.<sup>88</sup> Sin embargo, ahora que el ejecutivo británico es responsable directamente ante el Parlamento, ya no hay necesidad de emplear este engorroso procedimiento.<sup>89</sup>

Los Estados Unidos siguieron el modelo inglés para castigar las faltas de sus políticos. La Constitución de 1787 asignó al Senado un carácter judicial como tribunal encargado de juzgar las acusaciones oficiales. La jurisdicción de este tribunal comprende aquellos delitos que proceden de la conducta indebida de los hombres públicos o del abuso o violación de las funciones de su cargo público. Como su naturaleza es política se relaciona con los daños causados a la sociedad. “Por esta razón, su persecución raras veces dejará de agitar las pasiones de toda la comunidad, dividiéndola en partidos más o menos propicios o adversos al acusado”. Hamilton advierte que este proceso se ligará con los intereses de las facciones ya existentes y siempre se correrá un gran peligro que la decisión final esté determinada por la fuerza e influencia de los partidos, en mayor medida que por las pruebas efectivas de inocencia o culpabilidad.<sup>90</sup>

Con los antecedentes históricos anteriores se observa que el juicio político es un recurso excepcional o último a disposición del poder legislativo para controlar el comportamiento de los miembros del poder ejecutivo. Aunque la naturaleza de dicho procedimiento es judicial, se ha preferido delegar en el Congreso dicha facultad. Su empleo es complicado y entraña un conflicto muy serio entre el poder legislativo y el ejecutivo.

Por este motivo, Schwartz sostiene que la acusación en los Estados Unidos nunca se ha usado ampliamente como medio de control legislativo sobre la rama ejecutiva. Debido a la corta estancia de los funcionarios públicos en cargos del gobierno. Se ha preferido que concluyan su periodo, en vez de seguir este costoso y poco satisfactorio juicio de

---

<sup>88</sup> Hamilton, “El federalista LXV” en *op. cit.*, p. 278.

<sup>89</sup> Schwartz, *op. cit.*, p. 147.

<sup>90</sup> Hamilton, *op. cit.*, pp. 277-278.

responsabilidad. Schwartz refiere que el poder de acusación se ha ejercido sólo dos veces desde la fundación de la República estadounidense.<sup>91</sup>

## 2) Definición

El juicio político es un procedimiento que busca fincar responsabilidades políticas a los funcionarios públicos. A pesar de que la acusación es en sí misma una función judicial por su naturaleza, la ejerce la legislatura y no los tribunales. El Congreso ha concedido a los acusados los derechos básicos que tendrían en un tribunal, incluyendo defensor, procedimientos para allegarse de pruebas y careos con los testigos que declaren en su contra.<sup>92</sup> Alexis de Tocqueville entiende “por juicio político el fallo que pronuncia un cuerpo político momentáneamente revestido del derecho de juzgar”.<sup>93</sup>

Hamilton sostiene que la Suprema Corte no puede ser el sustituto idóneo del Senado como tribunal de responsabilidades oficiales. A causa de su ascendiente (no es producto de la voluntad ciudadana) y por ser el poder más débil de los tres, pues no tendría la capacidad material para hacer respetar su decisión. Una vez que el funcionario público ha sido destituido de su cargo, han sido exhibidas sus faltas ante el público, todavía estará sujeto a proceso y a la pena que le corresponda de acuerdo con las leyes ordinarias.<sup>94</sup>

El autor afirma que el juicio político no viola la división de poderes, al contrario, resulta pertinente con la división que debe prevalecer en cualquier República democrática; ya que su partición entre las dos ramas legislativas, la Cámara de Representantes se encarga de acusar y la Cámara de Senadores de instruir el proceso y dictar sentencia, evita el inconveniente de

---

<sup>91</sup> Schwartz, *op. cit.*, p. 147.

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 150.

<sup>93</sup> Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, FCE, México, 1987, p. 112.

<sup>94</sup> Hamilton, *op. cit.*, pp. 278-279.

que las mismas personas acusen y juzguen. Además este diseño protege contra el peligro de una persecución política originada en cualquier Cámara.<sup>95</sup>

Por su parte, Schwartz sugiere que cuando se redactó la Constitución estadounidense la distinción entre el poder legislativo y judicial no era tan nítida como ahora, así que no se tuvo inconveniente en imitar el modelo inglés. Además dice que aunque parezca que esta función judicial ejercida por el Congreso viola la división de poderes, es válida toda vez que la Constitución así lo establece expresamente y el mismo razonamiento se puede aplicar a las funciones ejecutivas asumidas por la legislatura.<sup>96</sup>

### 3) *El juicio de responsabilidad en los Estados Unidos*

El juicio de responsabilidad está contemplado en el artículo II, sección 4, de la Constitución de los Estados Unidos: “el presidente, vicepresidente y todos los funcionarios civiles [...], serán destituidos de su cargo mediante acusación y condena por traición, cohecho, y otros delitos graves o delitos menores”.<sup>97</sup>

En primer término, la Constitución señala que sólo los funcionarios civiles federales pueden ser acusados, no así los miembros del Congreso ni los militares. La renuncia no otorga inmunidad al acusado por actos indebidos durante el desempeño de su cargo, aunque renuncie se le puede seguir este proceso. Una vez que se ha demostrado la responsabilidad del acusado, la sentencia que dicte el Senado consistirá en la destitución del funcionario de su cargo, pero también puede incluir la incapacidad temporal para ejercer cargos federales en el futuro. En segundo término, las faltas que son susceptibles de acusación son aquellos delitos graves contra los Estados Unidos, previamente establecidos como tales por alguna ley vigente cuando se cometieron los actos objetos de acusación.<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> Hamilton, “El federalista LXVI” en *op. cit.*, p. 281.

<sup>96</sup> Schwartz, *op. cit.*, pp. 150-153.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 147.

<sup>98</sup> *Ibid.*, pp. 147-149.

En el caso de los jueces federales basta con poner en duda su honradez para que sean destituidos del cargo, aunque sus delitos no sean perseguibles. Esto en razón de que el artículo III de la Constitución señala que los jueces desempeñaran su cargo mientras observen “buena conducta”. De este modo, la acusación es el único medio para determinar si la conducta de un juez ha sido “buena”.<sup>99</sup>

Tocqueville afirma que en la mayor parte de los países libres (Inglaterra, Francia y Estados Unidos), en donde la mayoría no puede actuar sobre los tribunales, el poder judicial se ha puesto momentáneamente en manos de los representantes de la sociedad. En los Estados Unidos, como en Europa, la Cámara de Representantes acusa y la de Senadores juzga. “Los representantes denuncian al culpable y el Senado lo castiga”.<sup>100</sup>

La división de poderes no se compromete por el hecho que el Congreso tenga la responsabilidad del juicio político. Tocqueville asegura que el juicio político no es más que un ataque indirecto al principio de la división de poderes, no amenaza la existencia de los ciudadanos; ya que no se cierne, como en Europa, sobre todas las cabezas, pues va dirigido a los funcionarios públicos.<sup>101</sup>

“En los Estados Unidos, cuando desposeen a un culpable del carácter público de que está revestido y lo han declarado indigno de ocupar ninguna función política en el porvenir, su derecho está agotado y la tarea de los tribunales ordinarios comienza”. Por esta razón, Tocqueville afirma que se trata de una medida administrativa y no judicial, ya que la legislatura sólo despoja al probable responsable de su fuero constitucional y su castigo lo deja en manos del poder judicial. En cambio, en Europa un mismo cuerpo político se encarga de dictar la sentencia y retirar el fuero a cualquier funcionario público.<sup>102</sup>

El autor afirma que los norteamericanos hicieron del juicio político algo mixto. “Dieron a la destitución administrativa todas las garantías del juicio político y han quitado al

---

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 149.

<sup>100</sup> Tocqueville, *op. cit.*, p. 112.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 114.

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 113.

juicio político sus más grandes rigores”. El objetivo del juicio político es “*arrebatarse el poder*”<sup>103</sup> a quien hace mal uso de él, ya sea mediante la sola destitución del funcionario o impidiendo que esta persona vuelva ocupar una responsabilidad similar. Mientras los delitos cometidos quedan en manos de los tribunales competentes.

Para Bernard Schwartz aunque la acusación es una función judicial y parece que viola la división de poderes ya que es ejercida por el Congreso y no por los tribunales, es válida toda vez que la Constitución así lo establece expresamente. El mismo razonamiento se puede aplicar a las funciones ejecutivas asumidas por la legislatura. Además el Senado ha concedido a los acusados los derechos básicos que tendrían en un tribunal, incluyendo defensor, procedimientos para allegarse de pruebas y careos con los testigos que declaren en su contra.<sup>104</sup>

El juicio político “convierte a la mayoría en dueña absoluta de los que gobiernan; no da a la legislatura un inmenso poder, que ella no podría ejercitar sino en un día de crisis; pero le deja hacerse cargo de un poder moderado y regular, del que puede hacer uso todos los días. Aunque la fuerza es menor, por otro lado su empleo es más cómodo y el abuso más fácil”. Cuando la República americana comience a degenerar “basta ver si el número de juicios políticos aumenta”.<sup>105</sup>

## **D) El juicio político en México**

### *1) Aspectos generales*

La Constitución mexicana de 1917 instituye que “cualquier ciudadano” tiene la posibilidad para llamar a cuentas a los altos funcionarios públicos tanto aquellos que ejercen cargos de representación popular como los que deben su puesto a una decisión colegiada. La

---

<sup>103</sup> *Ibid.*, pp. 114-115.

<sup>104</sup> Schwartz, *op. cit.*, pp. 151-153, 150.

<sup>105</sup> Tocqueville, *op. cit.*, pp. 115-116.

Constitución contempla dos mecanismos diferentes para eso: el primero es el *juicio político*, cuyo objetivo es juzgar la responsabilidad política del servidor público e implica su destitución y/o su inhabilitación. El segundo método es la *declaración de procedencia o desafuero* y su propósito es autorizar o no la procedencia, mediante el retiro del fuero constitucional, de un proceso penal en contra de un funcionario por la probable comisión de un delito.<sup>106</sup>

Pero antes de explicar en detalle en qué consisten ambos procedimientos sería conveniente señalar algunos aspectos generales como la gama de funcionarios sobre quienes recae, los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir, las conductas que se persiguen y las sanciones establecidas.

A diferencia de los Estados Unidos, cuya Constitución castiga a una pequeña porción de políticos de alta jerarquía ya que sólo se refiere a los funcionarios civiles federales, en especial del poder ejecutivo; la constitución mexicana contempla una amplia variedad de servidores públicos de alto rango a los que se les puede exigir responsabilidad por sus actos, están tanto los que desempeñan cargos de elección popular como aquellos que son seleccionados de forma colegiada -por ejemplo, los ministros de la Suprema Corte de Justicia elegidos por el Senado, a partir de una terna propuesta por el presidente de la República; o el titular de la PGR quien es ratificado por la misma Cámara a propuesta del ejecutivo, etc.- (véase cuadro 3).

Dentro del grupo de los representantes de elección popular se encuentran, a nivel federal, el presidente de la República –con exigencias especiales -, los diputados federales y los senadores. A nivel estatal están los gobernadores, el jefe de gobierno del Distrito Federal, los diputados locales o asambleístas del Distrito Federal y los presidentes municipales (véase cuadro 3).<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Abelardo Esparza Frausto, *El juicio político*, Cuadernos de la Judicatura, Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas, México, 2001, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1758>, pp. 47, 50.

<sup>107</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, IJ-UNAM, México, 2004, s.v. “arts. 108 y 110”.

Los funcionarios de alto nivel cuyo nombramiento es fruto de una decisión colegiada son los Consejeros de la Judicatura Federal, de las judicaturas locales y del Distrito Federal; los magistrados del Poder Judicial Federal, de los Tribunales Superiores de Justicia locales y del Poder Judicial del Distrito Federal; los empleados de la Administración Pública Federal o del gobierno del Distrito Federal (de jefe de departamento hacia los cargos superiores); así como los servidores del Instituto Federal Electoral (véase cuadro 3).<sup>108</sup>

Cuadro 3

**Servidores públicos de alto rango que pueden ser sujetos a juicio político o declaración de procedencia**

Nivel de gobierno	Tipos de cargos	
	Elección popular	Decisión colegiada
<b>Federal</b>	Presidente de la República*	Consejeros de la Judicatura
	Diputados	Ministros del Poder Judicial
	Senadores	Empleados de la Administración Pública (de jefe de departamento hacia los cargos superiores)
		Servidores del Instituto Federal Electoral
<b>Estatal</b>	Gobernadores	Consejeros de las judicaturas locales y del Distrito Federal
	Jefe de gobierno del Distrito Federal	Ministros de los Tribunales Superiores de Justicia locales y del Distrito Federal
	Diputados	
	Asambleístas del Distrito Federal	Empleados del gobierno del Distrito Federal (de jefe de departamento hacia los cargos superiores)
	Presidentes municipales	

\*El Presidente sólo puede ser castigado por su responsabilidad política y, por tanto, mediante juicio político.

La Constitución persigue cuatro tipos de responsabilidades por el indebido ejercicio de su función: la responsabilidad política (materia del juicio político), penal (propia de la declaración de procedencia), civil y administrativa.<sup>109</sup>

La responsabilidad política de un servidor público de alta jerarquía tiene que ver cuando su acción daña el interés público. Se puede exigir a un funcionario que responda por esta conducta hasta un año después de concluir el cargo.<sup>110</sup>

La responsabilidad penal se genera por los delitos que dicho servidor haya cometido durante el tiempo de su encargo y de acuerdo con los ordenamientos punitivos respectivos.

<sup>108</sup> *Idem.*

<sup>109</sup> Esparza, *op. cit.*, p. 23.

<sup>110</sup> *Idem y Constitución...*, *op. cit.*, s.v. “arts. 109 y 114”.

Los plazos de prescripción de este tipo de actos deberá marcarlos la ley penal, pero en ningún caso serán inferiores a tres años.<sup>111</sup>

La responsabilidad civil se refiere a que ningún servidor público goza de inmunidad para responder por sus obligaciones civiles, por tanto, no se requiere declaración de procedencia para que el funcionario en cuestión responda por sus actos.<sup>112</sup>

Por último, un servidor público incurre en la responsabilidad administrativa cuando despliega conductas que afectan los principios de legalidad, de honradez, de lealtad, de imparcialidad y de eficiencia que deben cumplir en el desempeño de su empleo. También los plazos de prescripción de esta clase de conductas deberá marcarlos la ley respectiva, pero cuando se trató de “omisiones graves” las prescripciones jamás serán inferiores a tres años. Las sanciones correspondientes pueden ser la suspensión, la destitución e inhabilitación del cargo, además de multas económicas.<sup>113</sup>

Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111 constitucional.<sup>114</sup>

Las conductas que se persiguen estarán determinadas por el cargo que se ostente las personas, es decir, si se trata del presidente de la República el aspecto “grave” será determinante para proceder en contra de él, ya que durante el tiempo de su encargo, “sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”. Sin embargo, el resto de los funcionarios de alto nivel basta que incurran en violaciones a la Constitución y a las leyes federales; así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales; también por el enriquecimiento ilícito durante el tiempo de su encargo (véase cuadro 3).<sup>115</sup>

La Constitución estipula dos tipos de sanciones: unas tienen que ver directamente con el ejercicio del puesto y pueden derivar en la suspensión temporal de la responsabilidad asignada, la destitución inmediata del cargo o la inhabilitación para desempeñar puestos en el

---

<sup>111</sup> *Idem.*

<sup>112</sup> Esparza, *op. cit.*, pp. 23-24 y *Constitución..., op. cit.*, s.v. “art. 111”.

<sup>113</sup> Esparza, *op. cit.*, p. 24 y *Constitución..., op. cit.*, s.v. “arts. 109 y 114”.

<sup>114</sup> *Constitución..., op. cit.*, s.v. “art. 114”.

<sup>115</sup> *Ibid.*, s.v. “arts. 108 y 109”.

gobierno por un periodo determinado. Otro tipo de penas afectan directamente el patrimonio personal del funcionario en cuestión, ya sea mediante el decomiso y con la privación de la propiedad de los bienes de dudosa procedencia, además de sanciones económicas en el monto del daño causado. Es importante notar que a la misma conducta irregular de un funcionario no se le puede sancionar dos veces.<sup>116</sup>

Como se menciona al principio de este apartado, la Constitución estipula que “cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados” de los funcionarios públicos estipulados que incurran en alguna falta de las señaladas por el mismo ordenamiento. Por este motivo, el juicio político y la declaración de procedencia son mecanismos de control que tienen los ciudadanos sobre sus gobernantes tanto de los poderes federales como de los estados del país.<sup>117</sup>

## 2) *El juicio político*

Antes de detallar en qué consiste este procedimiento es importante distinguir cada uno de los sujetos que intervienen en el juicio político: el sujeto activo, el sujeto pasivo y el órgano de decisión.<sup>118</sup>

El sujeto activo: es el sujeto procesal encargado de iniciar o detener el proceso del juicio político a partir de las pruebas que presente el denunciante. En México este papel lo asume la Cámara de Diputados que se constituye en órgano de investigación y acusación.<sup>119</sup>

El sujeto pasivo: se trata del servidor público de alto rango en contra de quien recae la acusación y tiene el derecho de defenderse durante el proceso.<sup>120</sup>

---

<sup>116</sup> *Ibid.*, s.v. “arts. 109, 110 y 113”.

<sup>117</sup> *Ibid.*, s.v. “art. 109”.

<sup>118</sup> Esparza, *op. cit.*, p. 53.

<sup>119</sup> *Ibid.*, pp. 53-54.

<sup>120</sup> *Ibid.*, pp. 53, 55.

El órgano de decisión: corresponde al ente de gobierno que emite la resolución final. En el caso mexicano este papel corresponde a la Cámara de Senadores que se instituye en jurado de sentencia.<sup>121</sup>

El juicio político no procede por la mera expresión de ideas de cualquier naturaleza, más bien persigue los actos que comete un servidor público de alta jerarquía en perjuicio del interés público y configuran su responsabilidad política<sup>122</sup>, entre los que se encuentran: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, a la libertad de sufragio; las violaciones a las garantías individuales o sociales; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales que cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.<sup>123</sup>

La responsabilidad política es el deber jurídico inherente a un cargo político, donde su titular deberá comportarse en su ejercicio siempre con respeto irrestricto y como garante de los intereses públicos fundamentales de la nación.<sup>124</sup>

Este procedimiento inicia con una denuncia que puede presentar *cualquier ciudadano mexicano* ante la Cámara de Diputados (sujeto activo). La denuncia deberá presentarse por escrito, firmada, acompañada de las pruebas documentales o de otra naturaleza que sirvan para demostrar la infracción del servidor público.<sup>125</sup>

El juicio político procede sólo si la denuncia se exhibe durante el tiempo que el servidor público (sujeto pasivo) desempeñe su cargo o a más tardar dentro del año siguiente a

---

<sup>121</sup>*Ibid.*, pp. 53, 56.

<sup>122</sup>*Ibid.*, p. 23 y *Constitución...*, *op. cit.*, s.v. “art. 109”.

<sup>123</sup> *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Cámara de Diputados, México, 2003, s.v. “art. 7” (<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>).

<sup>124</sup>Esparza, *op. cit.*, pp. 46-47.

<sup>125</sup>*Ibid.*, pp. 67-69.

la conclusión de su responsabilidad; de lo contrario, la denuncia será improcedente o el juicio político prescribe.<sup>126</sup>

Si de la audiencia con el acusado y de la investigación realizada por la Cámara de Diputados resulta que hay elementos de prueba suficientes para proceder en contra de algún servidor público, los diputados formalizarán la acusación del inculpado ante el Senado con la aprobación de la mayoría absoluta de sus miembros presentes.<sup>127</sup>

La decisión final corresponde a la Cámara de Senadores (órgano de decisión) que se instituye en jurado de sentencia, también con la audiencia del acusado y una vez concluida su investigación, aplicará la sanción correspondiente, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes. Las declaraciones y resoluciones de ambas cámaras son inatacables.<sup>128</sup>

### 3) *La declaración de procedencia*

La “declaración de procedencia” o desafuero hasta la reforma constitucional de diciembre de 1982 constituye el procedimiento mediante el cual se autoriza o no el inicio de un procedimiento penal en contra de un alto funcionario público por la comisión de un delito. La inmunidad subsiste hasta que se emite la declaración de procedencia o hasta que concluya el cargo. El objetivo de este procedimiento es autorizar la procedencia de un proceso penal por la comisión de un delito, no por su responsabilidad política.<sup>129</sup>

El fuero constitucional o político es la inmunidad que tienen determinados altos funcionarios de la federación o los estados mientras duran en su responsabilidad pública. Basta que incurran en las mismas conductas –antes mencionadas- que castiga el juicio

---

<sup>126</sup>*Ibid.*, p. 69 y *Constitución...*, *op. cit.*, s.v. “art. 114”.

<sup>127</sup> *Constitución...*, *op. cit.*, s.v. “art. 110”.

<sup>128</sup> *Idem.*

<sup>129</sup> Esparza, *op. cit.*, pp. 47, 50.

político, además de su enriquecimiento ilícito durante el tiempo de su encargo aumentando de forma importante su patrimonio personal.<sup>130</sup>

El sujeto activo en este caso sería cualquier particular o el Ministerio Público que solicita se le retire el fuero constitucional a algún funcionario público (a excepción del presidente de la República) para proceder penalmente en su contra.<sup>131</sup>

El órgano de decisión lo constituye sólo la Cámara de Diputados, en este procedimiento no interviene el Senado, ya que se trata de retirar la inmunidad constitucional del personaje en turno y quede a disposición de los tribunales encargados de llegar a un resultado legal.

La declaración de procedencia empieza con una denuncia que puede presentar un particular o el Ministerio Público ante la Cámara de Diputados. La denuncia deberá presentarse por escrito, firmada, acompañada de las pruebas documentales o de otra naturaleza que sirvan para demostrar la infracción del servidor público.<sup>132</sup>

La acusación procede sólo si la denuncia se exhibe durante el tiempo que el servidor público (sujeto pasivo) desempeñe su cargo; de lo contrario, la denuncia será improcedente ya que no se requiere declaración de procedencia cuando el servidor público no ejerce ninguna función pública.<sup>133</sup>

Si de la audiencia con el acusado y de la investigación realizada por la Sección Instructora de la Cámara de Diputados resulta que hay elementos de prueba suficientes para proceder en contra del inculpado, la Cámara se instituye en Jurado de Procedencia y por mayoría absoluta de sus miembros presentes determinan si se procede o no en contra del funcionario.<sup>134</sup>

Si la Cámara de Diputados aprueba proceder en contra del inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los

---

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 49 y *Constitución...*, *op. cit.*, s.v. “arts. 108, 109 y 110”.

<sup>131</sup> *Ley Federal de Responsabilidades...*, *op. cit.*, s.v. “art. 25” y *Constitución...*, *op. cit.*, s.v. “art. 111”.

<sup>132</sup> Esparza, *op. cit.*, pp. 67, 68-69.

<sup>133</sup> *Constitución...*, *op. cit.*, s.v. “art. 112”.

<sup>134</sup> *Ibid.*, s.v. “art. 111”.

tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido su responsabilidad.<sup>135</sup>

Si el proceso penal culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.<sup>136</sup>

#### *4) Comparación de los mecanismos de control político entre México y Estados Unidos*

En México, al igual que en los Estados Unidos, el Congreso tiene el poder de acusación y asume con ello funciones judiciales, en lugar del poder judicial (la Suprema Corte de Justicia). Sin embargo, aquí la aplicación del juicio político es ligeramente distinta a la de aquel país y se divide en dos tipos de procedimientos: el juicio político castiga la responsabilidad política del servidor público; mientras que la declaración de procedencia despoja al funcionario de su inmunidad constitucional para que responda por su responsabilidad penal.

Otra diferencia visible es la cantidad de funcionarios a quienes se les puede exigir que respondan por sus actos, en los Estados Unidos sólo se persigue a los altos funcionarios federales civiles (en especial del poder presidencial); aquí la variedad de servidores públicos es más amplia, contempla tanto a los que acceden al cargo por medio de elecciones periódicas como aquellos que son el resultado de una decisión colegiada (véase cuadro 3).

Una discrepancia más está en el tipo de abusos que se castigan. En Estados Unidos las faltas susceptibles de acusación son los “delitos graves” y establecidos como tales por alguna ley vigente y no sólo porque así lo determine el Congreso. En México existen dos categorías de funcionarios dependiendo de la importancia del puesto: el titular de la presidencia de la

---

<sup>135</sup> *Ley Federal de Responsabilidades...*, *op. cit.*, s.v. “art. 28”.

<sup>136</sup> *Constitución...*, *op. cit.*, s.v. “art. 111”.

República y el resto de los servidores públicos. Al primero sólo se le puede perseguir por “faltas graves” que afecten el interés público y únicamente por medio del juicio político; mientras que en el caso de los otros funcionarios la gravedad de sus actos queda a consideración del Congreso y son susceptibles tanto del juicio político como de la declaración de procedencia (véase cuadro 3).

En Estados Unidos la decisión de proceder en contra de algún político depende de la representación legislativa de dos partidos, esto quiere decir que para aprobar esta medida se necesitan los votos de los legisladores de ambos partidos, ya que los votos de un solo partido serían insuficientes. En cambio, en México dicha medida obedece a los intereses de cuando menos tres partidos representados en el Congreso (pueden ser más de tres partidos, pero esta tríada es la que acapara el mayor número de escaños en ambas cámaras y no los partidos pequeños como el PVEM, el PT, Convergencia, entre otros), dos de los cuales (PRI y PAN) marchan juntos regularmente en temas importantes para la definición de la política nacional, y el PRD difícilmente ha podido llegar a acuerdos con alguno de ellos.

En México el juicio político y la declaración de procedencia funcionan como mecanismos de control político, a disposición de los ciudadanos sobre sus gobernantes; y de autocontrol porque los mismos gobernantes pueden hacer uso de ambos procedimientos para excluir a los malos elementos del gobierno. En ambos casos el Congreso de la Unión (una o ambas cámaras) juega un papel fundamental a la hora de determinar si procede o no en contra de algún servidor público. Su decisión dependerá de la calidad tanto de la información en su poder como de la deliberación interna de este órgano legislativo. Este par de condiciones serán determinantes para valorar en su dimensión real las pruebas en contra de algún funcionario, ya que como se puede procesar a una amplia variedad de políticos, se corre el riesgo de abusar de este mecanismo y utilizarlo como un arma en contra de los adversarios políticos.

En este sentido, resulta pertinente plantear dos escenarios sobre el uso de este mecanismo de control político:

En un escenario positivo o deseable el juicio político o la declaración de procedencia estarían a disposición de los ciudadanos para controlar los actos de sus autoridades en el gobierno (mecanismo de control político). También serían un medio de autocontrol que podrían utilizar los servidores públicos para eliminar a los malos elementos de la administración pública tanto de su partido como de los que provienen de la oposición. En este sentido, el consenso entre los partidos políticos representados en el legislativo sería excluir a los elementos corruptos o ineptos del gobierno, cuyos actos afecten el interés público; de este modo, las decisiones del Congreso no afectarían la gobernabilidad interna del régimen. Procediendo de esta forma no se dañaría la división de poderes, ya que la decisión que tomará el Congreso de la Unión (una o ambas cámaras) estaría basada en información suficiente, su valoración sería objetiva y perseguiría sólo aquellas irregularidades graves en el momento de determinar si vale la pena proceder o no en contra de algún servidor público.

En cambio, en un escenario negativo o indeseable, el juicio político o la declaración de procedencia se convertirían en un arma política a disposición de funcionarios con principios éticos endebles. Estos políticos usarían ambos procedimientos en contra de sus rivales –que provienen tanto de su partido como de la oposición- para obstaculizar sus aspiraciones de poder. En este sentido, no existiría un consenso claro entre los partidos políticos representados en el legislativo, cuya decisión respondería a los intereses del partido mayoritario. De este modo, las decisiones del Congreso afectarían la gobernabilidad interna del régimen, provocando un sin número de déficit de gobernabilidad. Procediendo de esta forma se afectaría la división de poderes, ya que la decisión tomada por el Congreso de la Unión (una o ambas cámaras) estaría basada en los intereses de los líderes del partido mayoritario, por tanto, su valoración sería parcial y el objetivo de este procedimiento sería eliminar a todos los adversarios políticos, más no en castigar aquellas conductas graves que afecten el interés público.

## 5) *El juicio político al Presidente de la República en México*

El presidente sólo puede ser acusado mediante juicio político, no se le puede aplicar la declaración de procedencia como al resto de los funcionarios. Por tratarse de un caso especial, resulta pertinente señalar en qué consiste el procedimiento que se le debe seguir al titular del ejecutivo.

Jorge Carpizo señala que la Constitución estructuró un poder presidencial fuerte, pero de ningún modo lo hizo ilimitado, es decir, buscó el equilibrio de poderes. Por esta razón, el presidente es responsable de ciertos actos ante al Congreso.<sup>137</sup>

La parte final del artículo 108 de la Constitución indica que el presidente, durante el desempeño de su cargo, puede ser acusado “*por traición a la patria y delitos graves del orden común*”. La finalidad de este precepto es proteger al presidente contra una decisión hostil del Congreso, el cual podría intentar destituirlo incluso por una falta leve si no existiera esta garantía.<sup>138</sup>

Para el autor como no se ha presentado este supuesto en la realidad mexicana, no existe un criterio definido en las leyes reglamentarias que sirva de base; por eso el Congreso será la última instancia de decisión. La clave del proceso será si reúnen en las dos cámaras (de Diputados y de Senadores) los votos necesarios para acusar y destituir al presidente.<sup>139</sup>

Carpizo -de acuerdo con Ignacio Burgoa- afirma que el Senado es el encargado de interpretar la gravedad de los delitos del orden común por los que se acusa al presidente.<sup>140</sup>

El autor refiere que Goodspeed determina que los delitos graves a que se refiere el artículo 108 constitucional, en relación con los delitos de la misma naturaleza aplicados a otros funcionarios son: a) ataques a las instituciones democráticas, b) ataques a la forma de gobierno republicana, representativa y federal, c) restricción a la libertad de sufragio, d)

---

<sup>137</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 14 ed., Siglo XXI, México, 1998, p. 209.

<sup>138</sup> *Idem.*

<sup>139</sup> *Ibid.*, pp. 210, 212.

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 211.

violación de las garantías individuales y e) incumplimiento de los deberes del cargo, si expone al país a graves peligros.<sup>141</sup>

Carpizo opina que la responsabilidad del presidente exigida mediante un juicio político implica un conflicto de gran escala entre el presidente y el Congreso. Este enfrentamiento no se ha presentado en la historia política mexicana, hecho que confirma que “el juicio político al presidente es un recurso extraordinario, de suma gravedad, y que se debe usar sólo en casos muy delicados, y cuando no quede otro remedio de salvar la vigencia de la Constitución y de la forma de gobierno”.<sup>142</sup>

Para el autor la ley secundaria debería establecer con precisión los delitos que comprende el artículo 108 constitucional; sin embargo, ante la duda el Congreso será el encargado de calificar la gravedad de las faltas del presidente.<sup>143</sup>

El presidente sólo puede ser acusado por delitos graves cometidos durante el desempeño de su cargo y hasta un año después; pero jamás por otros anteriores. Lo que se persigue es castigar a quien ha abusado del poder del cargo en beneficio propio.<sup>144</sup>

---

<sup>141</sup> *Ibid.*, pp. 211-212.

<sup>142</sup> *Ibid.*, p. 212.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 213.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 214.

## **II. El federalismo en México y las reformas a la organización político-administrativa del gobierno del Distrito Federal, 1917-2005**

### **A) El federalismo en México**

#### *1) El régimen autoritario*

En el capítulo anterior abordé el funcionamiento de la división de poderes en una República federal, en este caso, los Estados Unidos que fue el modelo que siguieron varios países latinoamericanos. Ahora corresponde explicar cómo funcionó en México la división de poderes horizontal y verticalmente a lo largo del siglo XX. Parto del planteamiento constitucional que suponía al sistema federal como el modo de organización política de la República mexicana.

La Revolución mexicana destruyó el poder central (organizado durante el porfiriato) y lo dispersó entre los mismos caudillos del movimiento armado, quienes buscaron imponer sus intereses locales o regionales al estado nacional. Cuando Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas buscaron institucionalizar la vida política del país, su obra necesitó la cooperación de estos caudillos que con el tiempo se convertirían en gobernadores de sus respectivos estados.<sup>145</sup>

El nacimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929, fue un claro intento por institucionalizar la función de intermediación delegada en los gobernadores por parte del gobierno federal, cuya responsabilidad básica fue mantener la paz y la estabilidad estatales. De esta forma, el presidente pudo controlar a los caudillos y líderes políticos locales.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> Rogelio Hernández Rodríguez, “El resurgimiento de los poderes locales”, *Estudios Sociológicos*, México, Colegio de México, núm. 66, septiembre-diciembre de 2004, p. 775.

<sup>146</sup> Rogelio Hernández Rodríguez, “Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México”, *Foro Internacional*, México, Colegio de México, núm. 4, octubre-diciembre de 2003, pp. 796-797.

El rasgo del federalismo que imperó entre 1910 y 1970 en el país tendió hacia la centralización del poder político en el presidente de la República y el partido oficial como respuesta a la influencia que ejercían tanto los caciques como los líderes locales de aquellos años para garantizar la estabilidad del régimen y la unidad nacional.<sup>147</sup>

Durante los años del dominio del presidente de la República y su partido —el PRI— en el gobierno, el federalismo fue una ficción o siguiendo lo dicho por Daniel Cosío Villegas se trató de una democracia *sui generis*, es decir, por un lado estaba lo que decía la Constitución y por el otro lo que se hacía en la práctica.<sup>148</sup>

El presidente y su partido (el PRI) eliminaron la división de poderes y tuvieron el control del Congreso de la Unión, de la Suprema Corte de Justicia, de los poderes locales y el Distrito Federal. En este contexto, la discrepancia política fue nula, el presidente imponía a los actores políticos sus decisiones, ya que contaba con los medios necesarios para mantener la disciplina de los miembros de su partido con cargos de gobierno.

La literatura sobre el tema identifica tres factores decisivos para que funcionara el régimen autoritario mexicano, en detrimento del federalismo: 1) la homogeneidad política producto del dominio electoral del PRI, gracias a la escasa competencia partidista que anuló el pluralismo político; 2) una compleja red institucional encargada de regular el conflicto político latente en la sociedad; y 4) el establecimiento de mecanismos económicos y administrativos por parte de la federación.<sup>149</sup> Ahora veamos con detenimiento cada aspecto.

El primer factor, la homogeneidad política permitió al PRI tener el control de la Presidencia y el Congreso de la Unión (ambas cámaras); ya que el partido era la única vía de acceso a los cargos legislativos y la continuidad de las carreras políticas de sus miembros. De esta forma, el presidente garantizaba la lealtad y disciplina de los legisladores.<sup>150</sup>

---

<sup>147</sup> Hernández, “El resurgimiento de los poderes locales”, *op. cit.*, pp. 773-774.

<sup>148</sup> Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974, pp. 20-21.

<sup>149</sup> Hernández, “Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México”, *op. cit.*, p. 794.

<sup>150</sup> *Idem.* y María Amparo Casar, “Las bases político institucionales del poder presidencial en México”, *Política y gobierno*, México, CIDE, núm. 1, primer semestre de 1996, pp. 84-85.

También porque el presidente pudo controlar, con ayuda del partido hegemónico, el acceso a las gubernaturas y manipular su comportamiento. Esto tuvo como consecuencia la centralización por la vía normativa, es decir, la federación (representada por el presidente) asumió atribuciones cada vez mayores que originalmente correspondían a los estados.<sup>151</sup>

El segundo elemento, corresponde a la red institucional que cumplió la función de intermediación entre el gobierno y la sociedad, de este modo, se detectaban los problemas y pudieron ser solucionados antes de su expresión política. Estas organizaciones asumieron el papel de reguladoras del conflicto político para evitar de esta forma cualquier situación de inestabilidad política.<sup>152</sup>

El tercer factor, desde los años cincuenta, se establecieron mecanismos económicos (concentración de recursos en la federación) y administrativos que aseguraron la subordinación de los estados hacia la federación. En cuanto a los recursos económicos, la mayor parte de los ingresos de los estados provenían de la federación y no de recursos propios; esto hace ver la excesiva dependencia que tienen los estados de la federación y su escasa autonomía financiera.<sup>153</sup>

La centralización producto de instrumentos administrativos se debió a la concentración de funciones en las agencias federales, en detrimento de los organismos estatales.<sup>154</sup> Esta tendencia centralizadora -de acuerdo con María Amparo Casar- impuesta por el ejecutivo federal dio como resultado “la formación de un gobierno indiviso y unitario”, en el cual se anuló tanto la división de poder horizontal como vertical, esquema propio del hiper-presidencialismo.<sup>155</sup>

En este sentido, Alonso Lujambio aprecia que el federalismo en México fue una ficción debido a la existencia de un partido hegemónico que ocupó todos los espacios de

---

<sup>151</sup> Hernández, “Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México”, *op. cit.*, p. 794 y Casar, *op. cit.*, p. 89.

<sup>152</sup> Hernández, “Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México”, *op. cit.*, p. 795.

<sup>153</sup> Casar, *op. cit.*, p. 90.

<sup>154</sup> *Idem.*

<sup>155</sup> *Ibid.*, pp. 61-62, 91.

representación a nivel federal (la presidencia y el Congreso) y a nivel local (las gubernaturas, los congresos locales y las presidencias municipales).<sup>156</sup>

En resumen, la respuesta al problema planteado al principio de esta sección, aportada por Rogelio Hernández y María Amparo Casar, fue que durante el régimen autoritario (1917-2000) la concentración del poder en la Presidencia de la República fue una de las causas principales por la que la división de poder horizontal (entre los tres poderes de la Unión) y vertical (entre la federación y los 31 estados) fue inexistente o poco notoria a lo largo del siglo XX en México. El presidente utilizó al PRI para controlar los espacios de representación política. Por este motivo, el federalismo en México funcionó en la práctica como un centralismo político, cuya institución política central fue la presidencia que eliminó a los poderes estatales de la toma de decisiones; en palabras de Casar el hiper-presidencialismo supuso la formación de un gobierno indiviso y unitario, en lugar de una organización política basada en estados libres y autónomos, vinculados a una federación.

Otra corriente de estudiosos, en particular Alonso Lujambio y Yemile Mizrahi, resalta la existencia de un partido hegemónico (en sus diferentes facetas: PNR, PRM y PRI), durante el régimen autoritario que copó todos los espacios de representación política a nivel federal: la presidencia de la República y el Congreso de la Unión (ambas Cámaras); y a nivel local: las gubernaturas, los congresos locales y las presidencias municipales como una de las causas principales de la debilidad del arreglo federal.

## *2) Democratización del sistema político mexicano*

El problema que se plantea en este apartado es que gracias al acotamiento del poder presidencial y el advenimiento de elecciones competitivas en México, han resurgido los

---

<sup>156</sup> Alonso Lujambio, “De la hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México”, *Política y gobierno*, México, CIDE, núm. 1, primer semestre de 1997, p. 62.

gobiernos estatales. Por esta razón, es importante conocer la influencia que tendrá la acción de los gobernadores en la estabilidad política y la unidad nacional del régimen.

A partir de la década de 1980, el protagonismo de los poderes locales (materializado en la figura de los gobernadores) se ha incrementado a causa de dos fenómenos interrelacionados: 1) el aumento de la competencia electoral y el pluralismo político, y 2) el debilitamiento del poder de la Presidencia, no al carácter democrático del régimen. Este debilitamiento ha generado vacíos de poder que han aprovechado los gobernadores de los partidos de oposición, en particular, los del PAN; y a partir de 1994 también los del PRI, a consecuencia de la política de la “sana distancia” impuesta por el presidente Ernesto Zedillo. Con la alternancia en la presidencia acontecida en el año 2000, los gobernadores –de cualquier partido nacional: PAN, PRI y PRD- han sido los verdaderos ganadores, ya que su capacidad de decisión ha aumentado en forma importante.<sup>157</sup>

Desde el triunfo de Ernesto Ruffo en Baja California en 1989, los gobernadores empezaron a aprovechar los espacios liberados por el ejecutivo federal y criticaron la forma en que se asignaban los recursos a los estados (sólo el 23% del presupuesto es para ellos) para financiar sus actividades.<sup>158</sup> La alternancia en el poder local se convirtió en una condición para que los gobernadores gozaran de autonomía partidaria e institucional. Esta situación también estimuló a los gobernantes priístas a emanciparse del gobierno central.<sup>159</sup>

En 1989 se constituyó la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO), primer organismo que buscó defender los intereses de los gobernantes locales. En ese momento, sólo estaba integrada por los gobernadores del PRD lo que limitó mucho sus alcances. Pero en el 2002 se transformó en la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO), organismo que buscó reforzar el federalismo por medios democráticos e integrado por los gobernadores del PRI, PRD y PAN. En los hechos, la CONAGO puede verse como un grupo de presión

<sup>157</sup> Hernández, “Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México”, *op. cit.*, p. 777 y “El resurgimiento de los poderes locales”, *op. cit.*, pp. 774, 778.

<sup>158</sup> Magali Modoux, “Geografía de la gobernanza: ¿la alternancia partidista como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?”, *Foro Internacional*, México, Colegio de México, núm. 185, julio-septiembre 2006, p. 518.

<sup>159</sup> *Ibid.*, p. 519.

que busca influir en la formulación de la agenda federal y convertirse en un interlocutor válido del gobierno federal. Sin embargo, la debilidad de la CONAGO radicó en la carencia de un proyecto que abogará realmente por un federalismo renovado y, por otro lado, la solidaridad entre los mandatarios parece que depende de las circunstancias políticas del momento, no es permanente.<sup>160</sup>

El federalismo supone la cooperación, no la subordinación de los estados hacia la federación como aconteció la mayor parte del siglo XX en los gobiernos posrevolucionarios. En este sentido, es indispensable la existencia de elecciones competitivas en los estados y, por ende, de oposiciones gobernando a nivel local para que se pueda hablar de un auténtico federalismo en México. Además el federalismo alienta la descentralización política en los partidos, a seguir líneas propias de acción y seleccionar a candidatos que representen los intereses locales. Tal como ocurre con los gobernadores panistas, cuya función de gobierno ha reactivado de forma natural el federalismo.<sup>161</sup>

El hecho que un gobernador sea miembro de un partido de oposición, en especial del PAN y no del PRI, le permitió escapar de cualquier control informal producto de la homogeneidad política y ejercer las facultades otorgadas en la Constitución. De este modo, han implantado nuevas prácticas políticas, los mandatarios panistas han demostrado que las gubernaturas están dotadas de facultades y autonomía suficientes para actuar con independencia del gobierno federal.<sup>162</sup>

Antes de la democratización del régimen, los gobernadores gozaban de cierto grado de autonomía, un indicador de su independencia, lo constituye el número de remociones realizadas por los presidentes mexicanos entre el año de 1946 y el 2000: este índice se mantuvo entre el 6% y el 28% (a excepción de Miguel Alemán y Carlos Salinas que

---

<sup>160</sup> *Ibid.*, pp. 520, 522, 525.

<sup>161</sup> Yemile Mizrahi, "Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México", *Política y gobierno*, México, CIDE, núm. 2, segundo semestre de 1995, p.185; y Lujambio, *op. cit.*, pp. 62-64.

<sup>162</sup> Hernández, "Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México", *op. cit.*, pp. 803, 806-807.

rebasaron ese porcentaje). Si el gobernador fallaba en solucionar los problemas y no podía garantizar la paz local, entonces intervenía el presidente y no antes como podría pensarse.<sup>163</sup>

Sin embargo, este fortalecimiento de las autonomías locales puede ser peligroso si se confunde con un auténtico federalismo, si el gobierno federal renuncia a su papel de autoridad central que organiza y da sentido a grupos y poderes locales; el resultado probable será la dispersión del mando y la lucha por el poder nacional entre los diferentes grupos locales. Afectando de esta forma la estabilidad y la unidad nacional de la nación.<sup>164</sup>

Una limitante importante a la vigencia del federalismo es que los gobiernos estatales dependen excesivamente de los recursos centrales para poder financiar sus actividades, dicha circunstancia los pone en desventaja con la federación, a la cual están subordinados; de lo contrario, cabe la posibilidad de ser castigados con la merma de las transferencias federales.<sup>165</sup>

La democratización del régimen hizo posible el resurgimiento del federalismo, las autonomías locales y también los déficit de gobernabilidad provocados por la división de poderes o fragmentación del poder; ya que se pasó de un centro articulador a tener varios centros de decisión, los 31 gobernadores y el jefe de gobierno que han adoptado una nueva relación con los poderes federales que se basa en la defensa de sus intereses locales sobre los nacionales, en especial, con el presidente de la República.

En síntesis, Rogelio Hernández afirma que actualmente en México existe un poder presidencial fuertemente acotado por los poderes federales (legislativo y judicial) y los gobiernos estatales se asumen como libres y autónomos; cuya relación con la federación acontece en un contexto de desequilibrio de poder tanto funcional (distribución de competencias) como financiera (recursos de los estados) o territorial (amplitud del espacio en el cual son válidas sus decisiones). Esta situación podría representar un peligro para la estabilidad política y la unidad nacional de la República mexicana; sobre todo ahora que el

---

<sup>163</sup> *Ibid.*, pp. 799-801.

<sup>164</sup> Hernández, "El resurgimiento de los poderes locales", *op. cit.*, p. 781.

<sup>165</sup> Mizrahi, *op. cit.*, p.192.

PRI perdió la presidencia, es más probable el surgimiento tanto de cacicazgos como líderes políticos locales lo suficientemente fuertes como para oponerse a las directrices del gobierno federal.

Lujambio, Mizrahi y Magali Modoux afirman que el federalismo supone la cooperación, no la subordinación de los estados hacia la federación como aconteció la mayor parte del siglo XX en los gobiernos posrevolucionarios. En este sentido, la existencia de elecciones competitivas en los estados y, por ende, de oposiciones gobernando a nivel local fortalece al sistema federal mexicano, ya que rompen con la subordinación tradicional de los gobiernos estatales hacia el centro. Desde esta perspectiva, el aspecto positivo del federalismo es que alienta la descentralización política en los partidos, los incentiva a seguir líneas propias de acción y a seleccionar candidatos que representen realmente los intereses locales.

### *3) El sistema presidencial y el federalismo en México*

En el sistema presidencial mexicano la fragmentación del poder es alta, ya que impera la división del poder<sup>166</sup> en tres niveles u ordenes de gobierno<sup>167</sup>; además dichas posiciones están ocupadas por tres o más partidos<sup>168</sup>. En este sentido, la presidencia de la República la puede ocupar un partido político determinado que puede gozar de algún tipo de mayoría (relativa, absoluta o calificada) o no en alguna o ambas cámaras (la Cámara de Diputados y/o la Cámara de Senadores). Algo similar puede ocurrir a nivel estatal (este nivel se compone por 31 estados y un Distrito Federal), la gubernatura del estado puede pertenecer a alguno de los tres partidos antes mencionados, el cual puede tener el control o no del Congreso local y la mayoría o no de las presidencias municipales.

---

<sup>166</sup> Entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

<sup>167</sup> El federal, el estatal y el municipal.

<sup>168</sup> Los tres partidos más importantes son el PAN, el PRI y el PRD.

Desde esta perspectiva, aunque los partidos políticos no logren una representación importante en el orden federal, a nivel estatal pueden ejercer la autoridad lo que les da cierta influencia política. En consecuencia, se multiplica la dispersión del poder entre diferentes fuerzas políticas que favorece el disenso y dificulta el consenso. Esta situación se aprecia mejor cuando se emprenden reformas constitucionales, ya que además de la aprobación de las cámaras de Diputados y Senadores, es necesaria la aprobación de la mayoría de los congresos locales. En México existe un Congreso federal y 31 congresos que cuentan a la hora de hacer las reformas constitucionales; excepto la Asamblea Legislativa que no está incluida porque sólo ejerce tareas reglamentarias y el Distrito Federal no tiene la jerarquía de estado, a pesar de la importancia política de la Ciudad de México, el voto de su legislatura no cuenta en las reformas constitucionales.<sup>169</sup>

De acuerdo con la teoría de la gobernabilidad democrática los déficit de gobernabilidad al interior de los gobiernos democráticos suceden cuando los diferentes niveles de gobierno están gobernados por distintos partidos políticos. Las preguntas que se podrían hacer serían ¿acaso los políticos no pueden llegar a acuerdos para evitar un conflicto grave?, o ¿inevitablemente por ser miembros de otros partidos el conflicto es una condición ineludible de la alternancia partidista?

El régimen de excepción del Distrito Federal, aunado a la competencia democrática en el país, hace por momentos muy conflictiva la relación entre el ejecutivo local con el federal, sobre todo cuando se aproximan las elecciones, debido a que el gobernante de la ciudad se ha convertido en uno de los políticos más importante del país –quizás el segundo- después del presidente y también se acentúa en ese periodo el papel de líderes partidistas de ambos políticos. Además sus posturas se polarizan y se ofrecen a los electores como dos proyectos políticos opuestos e incompatibles entre sí. En este sentido, de la relación entre el gobierno federal y el gobierno de la Ciudad de México surgen déficit de gobernabilidad, debido al

---

<sup>169</sup> Ernesto Soto Reyes, “Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir”, *Política y Cultura*, México, UAM-Xochimilco, núm. 25, primavera 2006, p. 31.

régimen de excepción del Distrito Federal, su gobierno es responsabilidad tanto de los poderes federales como de los locales.

De este modo, tenemos un enfrentamiento entre políticos que gozan de la misma legitimidad democrática, pero no tienen el mismo nivel jerárquico: el ejecutivo federal se encuentra por encima del ejecutivo local. Este desfase ha ocasionado que el presidente recurra a los mecanismos de intervención que posee en el gobierno de la ciudad para descalificar u obstaculizar el trabajo realizado por el jefe de gobierno y disminuir de esta forma su popularidad entre la población. Un buen ejemplo de esta situación aconteció en el año 2005, cuando el presidente Fox intentó destituir de su puesto a Andrés Manuel.

Una de las causas del desafuero fue la alta aprobación ciudadana que tenía el jefe de gobierno de cara a la elección presidencial del 2006. López Obrador desde que ocupó el cargo de jefe de gobierno inicio una estrategia política con el fin de llegar con más posibilidades a dicha elección. En cambio, Fox intentó detener el avance del jefe de gobierno y posicionar electoralmente a su candidato. Los problemas entre ambos personajes sucedieron desde el inicio de sus periodos de gobierno, donde uno y otro intentaron por todos los medios a su alcance diferenciarse entre sí. Podría interpretarse de esta forma la controversia al horario de verano, la destitución del secretario de seguridad pública y el desafuero. En este caso, se aprecia como el cargo público sirve a los políticos para ganar legitimidad entre la población y seguir consiguiendo cargos en el gobierno.

Aunque ambos políticos formaban parte de la clase política, no representaban a la misma élite política ni defendían los mismos intereses partidistas. Andrés Manuel era miembro del PRD –izquierda- y Fox del PAN –derecha-. Ambos estaban en puestos importantes, López Obrador era jefe de gobierno del Distrito Federal y Fox era el presidente de la República. Los teóricos de las élites suponen que éstas actúan como una unidad en beneficio del *statu quo*, para ellos el conflicto intra-élite no existe y si hay conflicto es con los gobernados, no entre los gobernantes. Pero olvidan que los políticos de países democráticos compiten por los puestos del gobierno, desde diferentes partidos políticos que sustentan

diferentes principios ideológicos, por esta razón, el enfrentamiento o polarización entre ellos será frecuente porque necesitan ganar el apoyo mayoritario de los electores, quienes deberán decidir entre diferentes opciones de gobierno.

## **B) Las reformas al gobierno del Distrito Federal durante el siglo XX y principios del XXI**

### *1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Después de la Revolución Mexicana, el grupo gobernante necesitó la elaboración de una nueva constitución para plasmar en ella las principales demandas de la lucha armada que vivió el país a principios del siglo XX.

En lo que toca a la organización política-administrativa de la Ciudad de México, la Constitución de 1917 estableció que sería la capital del país y sede de los Poderes de la Unión, por esta razón, su régimen debía ser diferente al resto de las entidades del país y estableció el “régimen de excepción” para el Distrito Federal; por tanto, su gobierno sería responsabilidad tanto de los poderes federales como de las autoridades locales.<sup>170</sup>

El gobierno del Distrito Federal estaría encabezado por un ejecutivo, llamado regente, nombrado y destituido por el presidente de la República. La ciudad no tuvo un poder legislativo local, ya que su normatividad sería establecida por el Congreso de la Unión; pero sí contempló el nivel municipal de gobierno que estaría a cargo del ayuntamiento, integrado a partir de elecciones periódicas.<sup>171</sup>

Desde 1917 hasta 1996, el presidente delegó en el regente la función de gobernar el Distrito Federal, el cual dependía directamente del ejecutivo federal y respondía a los intereses de los poderes federales, en especial del presidente. Representaba indirectamente a

---

<sup>170</sup> Oscar Flores Molina, *La reforma política del Distrito Federal*, México, IEDF, 2001, pp. 36-37.

<sup>171</sup> *Idem.*

los habitantes de la ciudad, aunque el voto ciudadano no servía para nombrarlo gobernante de la capital del país y únicamente podían elegir a los miembros de cada ayuntamiento.

El artículo 115 constitucional establece que las constituciones de cada estado normarán su régimen municipal y las legislaturas estatales expedirán sus respectivas leyes orgánicas municipales. A su vez, cada municipio cuenta con facultades legislativas internas para darse sus propios reglamentos y ordenanzas municipales. Todos los miembros del Ayuntamiento son de elección popular y no pueden reelegirse para el período inmediato.<sup>172</sup>

En el país existe un sistema municipal uniforme, en virtud a que todos los municipios cuentan con ayuntamientos de elección popular. La Ley Orgánica del Municipio Libre de cada entidad federativa, establece la organización y el funcionamiento de sus ayuntamientos, encabezados cada uno por un Presidente municipal e integrados por un número variable de regidores o concejales, así como por uno o dos síndicos, quienes son los representantes jurídicos del Municipio. Las atribuciones, en síntesis, de los ayuntamientos son las siguientes: atender los servicios públicos, como los de seguridad pública, ornato, electricidad, agua potable, drenaje, urbanización, salubridad y transportes públicos; cuidar de los caminos vecinales; conservar los bienes comunales; fomentar la educación, la cultura y el civismo; administrar el erario municipal; publicar y hacer cumplir las leyes y disposiciones emanadas de la autoridad superior y entre otras actividades.<sup>173</sup>

Los fines del municipio son los siguientes:<sup>174</sup> garantizar la seguridad de su territorio, el orden político, la prestación y el funcionamiento de los servicios públicos, y la justicia municipal. Para el cumplimiento de estos fines, el municipio ejerce tanto atribuciones legislativas, ejecutivas, judiciales como administrativas.<sup>175</sup>

## 2) Reforma constitucional de 1928

---

<sup>172</sup> Moisés Ochoa Campos, *El Municipio. Su evolución institucional*, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS, México, 1981, pp. 236-237

<sup>173</sup> *Ibid.*, p. 237

<sup>174</sup> *Ibid.*, p. 12

<sup>175</sup> *Ibidem.*

Diane Davis afirma que durante la década de 1920, la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) controlaba el transporte y los servicios urbanos básicos de la Ciudad de México, situación que le daba una importante base de influencia en la política local y nacional. Para 1924 esta organización obrera ya tenía una senaduría, una diputación federal y más de la mitad de las regidurías del Distrito Federal. En 1927, el gobernador de la ciudad era uno de sus miembros.<sup>176</sup>

A fines de los años veinte, para la autora el poder político de la CROM no tenía precedente, debido a su posición central en la política local y la burocracia federal asentada en la capital del país, así como su control de aproximadamente dos millones de trabajadores sindicalizados. Durante este periodo fundó su propio partido político, el Partido Laborista Mexicano, el cual controló la municipalidad de la ciudad desde 1925 y para 1928 estaba a punto de alcanzar el poder político nacional.<sup>177</sup>

Sin embargo, Davis afirma que el creciente poder político de la CROM tenía su lado negativo. La influencia política de Luis Morones empezaba a preocupar a otras facciones del liderazgo revolucionario, en especial aquellos que habían considerado un papel distinto para los trabajadores. Entre ellos se encontraba el ex presidente Álvaro Obregón (1920-1924), quien en 1927 trataba de arrebatar el control de la presidencia de la República a Plutarco Elías Calles, aliado de la CROM durante su gobierno (1924-1928). Álvaro Obregón, en su lucha de 1928 para convertirse por segunda ocasión en presidente del país, sentía que –de acuerdo con Davis- el control de la CROM sobre los municipios de la ciudad y la política local, le daba a Morones y a Calles una base institucional de oposición para cuestionar su candidatura.<sup>178</sup>

De acuerdo con la autora, el propio Obregón llegó a quejarse de la organización municipal del Distrito Federal, para él no había alcanzado los objetivos que debería lograr,

---

<sup>176</sup> Diane Davis, *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, FCE, México, 1999, p. 94.

<sup>177</sup> *Ibid.*, p. 95.

<sup>178</sup> *Ibid.*, pp. 95-96.

“debido a los conflictos políticos y administrativos que surgían constantemente con la coexistencia de autoridades”. A consecuencia de la disputa política de los grupos del general Álvaro Obregón y Elías Calles, los seguidores de Obregón lograron que el Congreso de la Unión aprobara una reforma al gobierno del Distrito Federal en julio de 1928, cuya intención fue eliminar el régimen municipal con la intención de restablecer el orden en la capital. Aunque su verdadero propósito era debilitar la influencia política de los seguidores de Plutarco Elías Calles en los municipios de la ciudad y limitar así la influencia de la CROM en la política local y a su vez el movimiento laboral a nivel nacional.<sup>179</sup>

Dicha iniciativa conservó el nombramiento del regente como una facultad del Presidente de la República, pero eliminó el nivel municipal de gobierno y el ayuntamiento, único cuerpo de elección popular de la Ciudad de México.

La propuesta enfureció a Morones –según Davis-, ya que la veía como un reto a las bases locales de su nuevo partido y su pretensión de alcanzar el poder a nivel nacional. Este fue un golpe devastador para los líderes de la CROM, ya que la reforma eliminó de tajo su influencia política en la capital y afectó su posición a nivel nacional. El presidente Obregón fue asesinado 16 días después de la aprobación de esta reforma.<sup>180</sup>

Sin gobierno municipal, las organizaciones populares serían los únicos canales no oficiales para la expresión de las demandas políticas de los habitantes del Distrito Federal, aunque estas organizaciones se habían debilitado durante los gobiernos de la CROM.<sup>181</sup>

De acuerdo con la autora, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) buscó un mecanismo institucional alternativo que sustituyera a los ayuntamientos democráticamente elegidos. Los líderes del partido por este motivo crearon el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, establecido en la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales de 1928, en cuyo seno serían tomadas las decisiones de política urbana de acuerdo con el regente designado por el presidente. El Consejo sería un organismo de representantes designados con

---

<sup>179</sup> *Ibid.*, p. 97.

<sup>180</sup> *Ibid.*, pp. 97-98.

<sup>181</sup> *Ibid.*, p. 97.

el propósito de auxiliar al regente de la Ciudad de México en la gobernación de la capital. No tenía facultades legislativas, pero sus miembros eran designados por los líderes del PNR y el regente. Este organismo estaría integrado por representantes de una gran diversidad de grupos sociales y no sólo de la clase trabajadora. En consecuencia, la composición y el carácter del Consejo Consultivo prefiguraban el sistema político corporativista por medio del cual gobernaría el partido oficial y afianzaría el gobierno unipartidista.<sup>182</sup>

Dicho Consejo a lo largo del tiempo fue ineficaz, ya que las decisiones en muchos casos eran tomadas por el regente de la ciudad en consonancia con los deseos del Presidente. Pero este organismo servía como estrategia política, ya que la inclusión de tantas fuerzas de diferentes clases sociales en su seno ampliaba la preferencia del partido gobernante en la ciudad. Pero en virtud que el Consejo era básicamente un organismo de asesoría, carente de poder jurisdiccional y de poder político, los objetivos del partido nacional en materia de política urbana seguían prevaleciendo.<sup>183</sup>

Debido a la ausencia de un órgano legislativo local, los habitantes gestionaban sus demandas por medio de las organizaciones corporativas del PRI. La Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) desempeñó un papel importante en esta labor entre 1943 y mediados de la década de 1980. Con la fundación de la CNOP en 1943, los habitantes de la Ciudad de México se situaron de nuevo en el primer plano de la política nacional, al igual que algunas de las políticas urbanas. La CNOP sustituyó al Consejo Consultivo como el principal organismo, a través del cual las clases populares y medias de la capital expresaban sus demandas políticas, el Consejo perdió su utilidad pues los habitantes de la ciudad preferían utilizar organismos nacionales para conseguir políticas urbanas adecuadas a sus necesidades.<sup>184</sup>

### *3) Reforma constitucional de 1987*

---

<sup>182</sup> *Ibid.*, pp. 100, 104-105, 190.

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>184</sup> *Ibid.*, p. 154.

Transcurrieron casi sesenta años (1928-1987) para reformar ligeramente el gobierno del Distrito Federal, en 1987 se creó la Asamblea de Representantes con funciones meramente reglamentarias y no legislativas como esperaba el presidente Miguel de la Madrid. Para Diane Davis la preocupación por el equilibrio de los objetivos políticos y económicos tanto locales como nacionales ha constituido el problema principal del partido gobernante: en 1928 con la desaparición del municipio en la Ciudad de México; a principios de la década de 1940 con la fundación de la CNOP; en la década de 1950 y principios de 1960, durante el periodo de Uruchurtu, quien evitó en esta época la insolvencia fiscal de la capital.<sup>185</sup>

La autora sugiere que en cada uno de estos periodos, el partido gobernante había manipulado las estructuras de participación política local con el fin de mantener el control del gobierno de la capital del país y lograr así que dicho gobierno siguiera políticas de desarrollo económico semejantes a las del gobierno federal. También esta situación beneficiaba al partido gobernante ya que le permitía mantener en cierto grado leales a los habitantes urbanos más organizados del país, en especial, aquellos que no pertenecían a la estructura corporativa del sector laboral o campesino del PRI. Sin embargo, en 1982 la situación fiscal en el país era más débil respecto de periodos anteriores y, en consecuencia, las deficiencias en los servicios urbanos y las demandas políticas locales eran mayores, debido en parte al gran tamaño de la ciudad; esta situación provocó importantes déficits de gobernabilidad en el país y el Distrito Federal. Para Davis, la crisis fiscal del país -en la década de 1980- planteaba un dilema: ¿cómo equilibrar mejor las prioridades macroeconómicas nacionales del PRI con los antiguos objetivos políticos y fiscales de la Ciudad de México?<sup>186</sup>

El presidente Miguel De la Madrid impulsó la reforma política democrática en la ciudad con la intención de conseguir los objetivos económicos de su gobierno; y para lograrlo necesitaba cambiar la correlación de fuerzas políticas en la capital (dominada por la

---

<sup>185</sup> *Ibid.*, p. 368.

<sup>186</sup> *Ibid.*, pp. 368-369.

estructura corporativa del PRI). El gobierno destinaba una buena cantidad de recursos económicos hacia las organizaciones del PRI que ahora necesitaba reducir de forma importante para poner en práctica la racionalización y austeridad del gasto público y enfrentar, de este modo, la crisis fiscal del país.

En opinión de Davis, el presidente esperaba que la reforma democrática propuesta, arrebatará el poder a quienes tenían el control de buena parte del gasto público y el funcionamiento de los servicios públicos de la ciudad como: los grupos de industriales y de la construcción (como ICA); los contratistas del transporte (en especial, la Alianza de Camioneros) y los servicios públicos; los jefes políticos locales (como los delegados), ligados a la CNOP. Estas agrupaciones representaban un serio obstáculo para la política de austeridad de los programas nacionales de reconstrucción y estabilización económica.<sup>187</sup>

El presidente pensaba que al permitir una participación mayor de los habitantes de la ciudad, minaría o cuando menos disminuiría el poder de estos grupos y cúpulas locales en el gasto público. Si la reforma política prosperaba, el presidente podría reorientar los recursos federales destinados a la ciudad a otras áreas del gobierno como: las inversiones extranjeras productivas de las regiones fronterizas y costeras del país.<sup>188</sup>

En contraste con la reforma de 1928, cuando se pensaba que la supresión de las elecciones directas en la capital era indispensable para dotar a los líderes políticos nacionales de un espacio de maniobra política suficiente para revivir la economía local y alcanzar los objetivos del desarrollo nacional. En 1982, había la necesidad de reintroducir en el Distrito Federal las estructuras democráticas separadas y autónomas con el fin de alcanzar los objetivos económicos nacionales. Sin embargo, había intereses poderosos que serían afectados y por ello se convirtieron en opositores poderosos de dicha reforma.<sup>189</sup>

El establecimiento de un organismo democrático local para la elaboración de políticas urbanas en la ciudad volvería obsoleta a la CNOP y tal vez minaría el poder político de otros

---

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 378.

<sup>188</sup> *Idem.*

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 379.

sectores corporativos; situación que pondría en peligro la estabilidad del sistema político mexicano, confeccionado por el partido oficial. Otro de los opositores de la reforma –en la lógica de Davis- era el mismo regente, Ramón Aguirre, quien temía que al crear una responsabilidad directa ante los ciudadanos de la capital, la reforma alteraría de forma importante el modo para tomar decisiones urbanas, así como los tipos de políticas y de servicios que se implantaban.<sup>190</sup>

Davis opina que el rechazo de estos grupos provocó que los líderes del PRI propusieran un organismo democráticamente elegido, pero sin facultades legislativas. Estos líderes no apoyaban la idea de crear una jurisdicción nueva y autónoma en la capital, porque deseaban conservar la designación presidencial del regente que les parecía una salvaguarda del ejecutivo federal. “Se creía que un presidente fuerte y autónomo tenía el poder necesario para equilibrar a los sectores corporativistas en conflicto”.<sup>191</sup>

La introducción de este nuevo órgano, cuyos miembros serían elegidos democráticamente, serviría al partido para administrar y aplicar la política urbana en la Ciudad de México; y también ayudaría al PRI a contrarrestar su declinante legitimidad entre los habitantes. Además los dirigentes priístas no querían correr el riesgo de un triunfo de algún partido de oposición en el gobierno local, en particular, la regencia y las diputaciones (en ese periodo cerca del 51 por ciento de los electores de la ciudad eran contrarios al PRI).<sup>192</sup>

Alicia Ziccardi recuerda que el presidente Miguel de la Madrid envió una iniciativa de reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional al Congreso de la Unión el 28 de diciembre de 1986; y en 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuyos integrantes serían elegidos por los electores. Sus principales facultades eran de tipo reglamentario, de vínculo entre el gobierno y las demandas ciudadanas, de participación en el

---

<sup>190</sup> *Ibid.*, p. 380.

<sup>191</sup> *Ibid.*, p. 390.

<sup>192</sup> *Ibid.*, pp. 391, 393.

nombramiento de magistrados del Tribunal de Justicia y, quizás la más importante, de iniciar leyes ante el Congreso sobre el Distrito Federal.<sup>193</sup>

El proyecto que finalmente aprobó el PRI en la Cámara de Diputados, en abril de 1987, establecía una Asamblea local que representaría a los habitantes de la ciudad; aunque estaba pensado como un órgano representativo de gobierno, no tenía facultades legislativas, sus atribuciones se limitaban a formular recomendaciones e iniciativas no obligatorias acerca de los programas y las políticas administradas en la capital. Además no se estableció la elección directa del regente. Para Davis dicha reforma fue más simbólica que sustantiva. A pesar de las limitaciones de la Asamblea de Representantes pronto sustituyó a la CNOP hasta volverla obsoleta en la política local. La débil influencia de la Asamblea permitía al regente seguir directrices nacionales en vez de locales, ya que los habitantes de la ciudad no lo elegían y, por tanto, no tenía ninguna obligación política con ellos.<sup>194</sup>

Finalmente, el PRI en febrero de 1990 anunció la desaparición de la CNOP y en su lugar fundó un organismo nuevo para que los pobres y las clases medias urbanas participaran en la política nacional. El nuevo sector del partido se llamó Ciudadanos en Movimiento (UNE) y tenía en sus filas a grupos tan diversos como las organizaciones laborales, comunitarias y ecológicas, muchas de ellas operaban en la Ciudad de México.<sup>195</sup>

#### 4) *Reforma constitucional de 1989-1990*

Después de la sacudida electoral de 1988, el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari emprendió dos reformas político-electorales en el diseño político-administrativo del Departamento del Distrito Federal entre los años de 1989-1990 y 1992-1993.<sup>196</sup>

---

<sup>193</sup> Alicia Ziccardi Contigiani, “Las reformas al gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes”, en *Análisis y perspectivas de la reforma del Distrito Federal*, Colección Sinergia, México, IEDF, 2001, p. 67.

<sup>194</sup> Davis, *op. cit.*, pp. 413, 419.

<sup>195</sup> *Ibid.*, p. 423.

<sup>196</sup> Pablo Javier Becerra Chávez, “La reforma político electoral del Distrito Federal: evolución reciente y perspectivas”, en *Análisis y perspectivas de la reforma del Distrito Federal*, Colección Sinergia, México, IEDF, 2001, p. 101.

De acuerdo con Pablo Javier Becerra, la primera reforma (1989-1990) mantuvo el régimen de excepción de la capital del país; el presidente conservó la facultad de nombrar al jefe de la Ciudad de México; la Asamblea de Representantes siguió “como un órgano colegiado sin plenas atribuciones legislativas para la capital”, mantuvo el diseño de la reforma de 1987-1988, es decir, 40 asambleístas de mayoría relativa y 26 de representación proporcional. Como al PRI le interesaba mantener el control de dicho órgano de gobierno, introdujo la “cláusula de gobernabilidad” en la elección de los asambleístas, establecida en función del nuevo modelo de la Cámara de Diputados.<sup>197</sup>

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establecía que “al partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le serían asignados tantos asambleístas como fueran necesarios para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea, y además tendría derecho a un representante adicional por cada cuatro puntos porcentuales que su votación excediera al 30%”, y ningún partido podría tener más de 43 lugares, es decir, el 65.2% de la Asamblea de Representantes.<sup>198</sup>

La intención de la cláusula de gobernabilidad era garantizar al partido del regente la mayoría absoluta en la Asamblea con apenas un tercio de la votación en el Distrito Federal, en caso de no tener la mayoría de los votos ciudadanos; es decir, el PRI tendría el control de dicho órgano con el mínimo de la votación esperada. Además esta mayoría artificial le permitiría al regente tener el respaldo suficiente de los asambleístas de su partido para tomar decisiones, sin necesidad del apoyo de los partidos de oposición para impulsar sus políticas de gobierno.

Sin embargo, Becerra observa que en la elección intermedia de 1991 no fue necesario utilizar dicha cláusula, pues el PRI recuperó su fuerza electoral y obtuvo el 45.7 por ciento de

---

<sup>197</sup> *Ibid.*, p. 102.

<sup>198</sup> *Idem.*

la votación en el Distrito Federal y la mayoría de los distritos de los cuarenta en que se dividía la ciudad.<sup>199</sup>

### 5) Reforma constitucional de 1992-1993

En abril de 1992, Manuel Camacho Solís -regente de la Ciudad de México- convocó a discutir otra reforma política para el gobierno del Distrito Federal y organizó una Mesa de Concertación aprobada por los partidos y el regente; sin embargo, no todos los partidos políticos concurren a dicho encuentro, el PRD se retiró ante la imposibilidad de impulsar su propuesta.<sup>200</sup>

Para Becerra, en marzo de 1993, nueve representantes opositores de la Asamblea y algunas organizaciones ciudadanas convocaron a un plebiscito en torno a la organización político-administrativa de la ciudad, es decir, la elección de sus representantes y la existencia de un órgano legislativo. Aunque solamente participó el 7% del padrón (330 mil ciudadanos), la mayoría de las personas manifestaron su apoyo para impulsar una nueva reforma política. Esto sirvió como un instrumento para presionar al gobierno federal y local, y alcanzar una nueva reforma.<sup>201</sup>

Para el autor, la reforma constitucional de 1993 se realizó sobre la base de una iniciativa del presidente Carlos Salinas. Trasladó los aspectos del Distrito Federal del artículo 73 constitucional (artículo que detalla las facultades del Congreso de la Unión) al artículo 122 (artículo que establece el *estatus* jurídico de los estados y ahora de la capital del país). La reforma además estableció la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ordenamiento de excepción -cercano a una Constitución local-, su aprobación estaría a cargo del Congreso y no de la Asamblea de Representantes. El Senado –o en sus recesos, la Comisión Permanente- podría remover al gobernante del Distrito

---

<sup>199</sup> *Ibid.*, p. 103.

<sup>200</sup> *Idem.*

<sup>201</sup> *Ibid.*, p. 104.

Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en la ciudad.<sup>202</sup>

El presidente mantuvo la facultad de nombrar al jefe del Departamento, con la salvedad que debería recaer en alguno de los asambleístas, diputados o senadores electos en el Distrito Federal y miembro del partido mayoritario en la Asamblea; y el ciudadano que ocupará esta posición no podría volver a desempeñar este cargo. Además la Asamblea obtuvo la atribución de ratificar dicho nombramiento, en un plazo no mayor de cinco días,<sup>203</sup> la idea era otorgarle mayor legitimidad institucional a los ojos de los electores del Distrito Federal. La Asamblea podría negar la ratificación del regente hasta en dos ocasiones, después de las cuales el Senado haría directamente el nombramiento.<sup>204</sup>

La reforma amplió las facultades de la Asamblea de Representantes, entre las más importantes podemos mencionar las siguientes: expedir su ley orgánica para regular su estructura y funcionamiento internos, la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal, la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo; presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal; revisar la cuenta pública del año anterior; legislar en materias propias del ámbito local y ratificar al jefe del DDF.<sup>205</sup>

La reforma mantuvo la cláusula de gobernabilidad, pero disminuyó el máximo de representantes que podría tener el partido mayoritario, paso del 65.2 por ciento al 63 por ciento, es decir, 42 asambleístas; esta cantidad era coherente con lo establecido en la reforma de 1993 con la Cámara de Diputados. Sin embargo, en el proceso electoral de 1994 no fue necesario aplicar la cláusula porque el PRI alcanzó el 40.6 por ciento de los votos y 38 representantes de mayoría relativa. Para Becerra “este fenómeno es particularmente interesante porque muestra que en la ciudad capital es perfectamente posible tener la mayoría

---

<sup>202</sup> *Ibidem*.

<sup>203</sup> *Ibid.*, pp. 104-105.

<sup>204</sup> Véase *Diario Oficial de la Federación*, México, Lunes 25 de octubre de 1993, s.v. “art. 122” (p. 6).

<sup>205</sup> Becerra, *op. cit.*, p. 106 y *Diario Oficial de la Federación*, *op. cit.*, s.v. “art. 122” (pp. 4-6).

absoluta de los votos [...] sin necesidad de utilizar la cláusula de gobernabilidad”, como ocurrió con el PRI en 1991 y 1994, y con el PRD en 1997.<sup>206</sup>

### 6) Reforma constitucional de 1996-1997

La figura del Departamento del Distrito Federal duró de 1928 hasta 1996, cuando el presidente Ernesto Zedillo anunció otra reforma al gobierno de la ciudad. La reforma política de 1996 emprendió cambios sustanciales a la organización política de la capital, en comparación con las reformas de 1987, 1989 y 1993 que sólo promovieron cambios mínimos a los artículos constitucionales 73 y, después, 122.<sup>207</sup> Sin embargo, esta reforma -al igual que las anteriores- no evitó el régimen de excepción de la ciudad ni la intervención de los poderes federales en el gobierno local, en especial del Ejecutivo y del Congreso de la Unión (ambas cámaras).

Con el consenso de todos los partidos presentes en el Congreso se estableció que el jefe de gobierno sería elegido por los ciudadanos, por medio de su voto. Sin duda, esta decisión afectó importantes facultades del Presidente de la República en relación con el gobierno de la ciudad:<sup>208</sup>

- 1) Perdió la facultad de nombrar al jefe de gobierno y sólo conservó la prerrogativa de proponer al Senado quién debía sustituirlo en caso de remoción.<sup>209</sup>
- 2) Tampoco puede nombrar o remover a los titulares de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) y de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Estos nombramientos son facultad del jefe de gobierno y el presidente sólo aprueba la

---

<sup>206</sup> Becerra, *op. cit.*, p. 106.

<sup>207</sup> *Ibid.*, p. 102 y Ziccardi, *op. cit.*, p. 67.

<sup>208</sup> Ziccardi, *op. cit.*, pp. 68-69.

<sup>209</sup> Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, IIJ-UNAM, México, 2004, s.v. “art. 122” y *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Porrúa, México, 2000, s.v. “arts. 27 y 32”.

decisión.<sup>210</sup> En el pasado ambas designaciones eran facultad exclusiva del presidente, pero la reforma de 1996 le restó dicha autoridad.<sup>211</sup>

- 3) El Presidente nombra -a propuesta del jefe de gobierno- y destituye libremente al responsable de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).<sup>212</sup> Es una facultad que comparten el presidente con el jefe de gobierno, en la cual el primero tiene preferencia sobre el segundo.<sup>213</sup> El mando de la fuerza pública es una función clave en la estabilidad interna de la ciudad, ya que de su buen o mal uso podría desencadenar algún déficit de gobernabilidad.<sup>214</sup>
- 4) Las reformas complementarias de 1997 restringieron la facultad presidencial para iniciar leyes o decretos sobre el Distrito Federal sólo ante el Congreso de la Unión,<sup>215</sup> y ya no ante la Asamblea Legislativa.<sup>216</sup>
- 5) El presidente de la República tiene el control sobre los montos de endeudamiento necesarios para financiar el presupuesto de egresos de la ciudad;<sup>217</sup> el presidente es el responsable de enviar anualmente la propuesta a la Cámara de Diputados.<sup>218</sup>

El Congreso de la Unión interviene en el gobierno de la ciudad en los siguientes asuntos:

- 1) El Congreso conservó la facultad para aprobar el Estatuto de Gobierno que es la “norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal”,<sup>219</sup> es

<sup>210</sup> Véase *Constitución Política, op. cit.*, s.v. “art. 122, apartado D” y *Estatuto de Gobierno, op. cit.*, s.v. “arts. 10 y 67”.

<sup>211</sup> Flores, *op. cit.*, p. 74 y Miguel Angel Llanos Gómez, *Nuevos criterios políticos en la construcción del gabinete presidencial: el gobierno de Vicente Fox*, Tesis de licenciatura, México, FCPS-UNAM, 2006, p. 60.

<sup>212</sup> Véase *Constitución Política, op. cit.*, s.v. “art. 122, apartado E” y *Estatuto de Gobierno, op. cit.*, s.v. “art. 34”.

<sup>213</sup> Llanos, *op. cit.*, pp. 57-58.

<sup>214</sup> Un déficit de gobernabilidad es un *desequilibrio* moderado (llamado también *anomalía*) entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. Las anomalías pueden presentarse en cualquier esfera de la sociedad (economía, política, cultura, etc.) y se vuelven inaceptables para algunos actores políticos que utilizan su capacidad para amenazar la relación con el gobierno. Los problemas de gobernabilidad podrían ocurrir en cuatro áreas: en el mantenimiento del *orden* y la *ley*, en la eficaz gestión gubernamental de la *economía*, y promoción del *bienestar social* y garantizar *servicios sociales* suficientes, y las complicaciones en el control del *orden político* y la *estabilidad institucional*. Véase Antonio Camou, “Estudio preliminar”, en *op. cit.*, pp. 38-41.

<sup>215</sup> Véase *Constitución Política, op. cit.*, s.v. “art. 122” y *Estatuto de Gobierno, op. cit.*, s.v. “art. 32”.

<sup>216</sup> Becerra, *op. cit.*, p. 115 y Flores, *op. cit.*, p. 73.

<sup>217</sup> Flores, *op. cit.*, p. 73.

<sup>218</sup> Véase *Constitución Política, op. cit.*, s.v. “arts. 74 y 122” y *Estatuto de Gobierno, op. cit.*, s.v. “arts. 32 y 67”.

<sup>219</sup> Véase *Estatuto de Gobierno, op. cit.*, s.v. “art. 1”.

decir, este documento es la base a partir de la cual la Asamblea Legislativa puede expedir leyes y el jefe de gobierno puede iniciar leyes, expedir decretos y reglamentos.<sup>220</sup> Este documento es similar a una Constitución local, pero no tiene el mismo rango jurídico, ya que se trata de un ordenamiento de excepción.<sup>221</sup>

- 2) También la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente mantuvo la facultad para remover al jefe de gobierno por “causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal” (previsión introducida en 1993).<sup>222</sup> De producirse este caso, el Senado puede nombrar a un gobernante sustituto a propuesta del Presidente.<sup>223</sup> Notamos que esta facultad está en franca contradicción con el mismo artículo 122 constitucional y el artículo 42 del Estatuto de Gobierno que facultan a la Asamblea Legislativa para “designar en caso de falta absoluta del jefe de gobierno, por renuncia o cualquier otra causa, un sustituto que termine el encargo”.<sup>224</sup> Éste sería un buen caso para entablar una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia y ella aclare a que legislatura (local o federal) corresponde dicho nombramiento (recurso contemplado en el artículo 105 constitucional).
- 3) El Congreso de la Unión fija anualmente los montos de endeudamiento de la Ley de Ingresos del Distrito Federal,<sup>225</sup> es decir, establece el tope de endeudamiento que podrá utilizar el gobierno local para financiar sus gastos anuales.
- 4) El Congreso estableció que únicamente podían participar en las elecciones locales los partidos con registro nacional, otorgado por el Instituto Federal Electoral (IFE);

---

<sup>220</sup> Véase *Ibid.*, s.v. “art. 42”.

<sup>221</sup> Becerra, *op. cit.*, pp. 104-105 y 108.

<sup>222</sup> Si bien es cierto que el Senado -a propuesta en terna del presidente- puede nombrar gobernadores sustitutos para que restablezcan el orden constitucional y la pronta elección popular de las autoridades públicas, sólo puede ejercer esta facultad bajo el supuesto de la desaparición de los poderes constitucionales en un estado. A diferencia del jefe de gobierno que puede ser removido por su mala relación con los poderes federales o poner en riesgo el orden público de la ciudad. Véase *Constitución Política, op. cit.*, s.v. “art. 76 (fracción V)”.

<sup>223</sup> Véase *Constitución Política, op. cit.*, s.v. “arts. 76 y 122”; y *Estatuto de Gobierno, op. cit.*, s.v. “art. 27”.

<sup>224</sup> Becerra, *op. cit.*, p. 116.

<sup>225</sup> Véase *Constitución Política, op. cit.*, s.v. “art. 122”; y *Estatuto de Gobierno, op. cit.*, s.v. “art. 24”.

mientras el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) no estaba facultado para conceder registro a partidos locales.<sup>226</sup> Pero las reformas al Código Electoral del Distrito Federal de 2008, autorizaron al IEDF otorgar registro a organizaciones que quieran constituirse en partidos locales, de acuerdo con los requisitos y procedimientos que señala el Código Electoral local.<sup>227</sup>

### 7) Régimen de excepción del Distrito Federal, 1996-2005

Angelo Panebianco observa que en toda organización política (el autor aplica este esquema a los partidos políticos) existen “zonas de incertidumbre” que define como aquellos *recursos* del poder organizativo, cuyo control permite a ciertos actores desequilibrar en su favor los juegos de poder internos. Aquel o aquellos individuos que controlan el mayor número de zonas de incertidumbre tienen ventajas organizativas sobre la oposición en la competencia política. El autor distingue seis zonas de incertidumbre: la competencia (capacidad del experto), la gestión de las relaciones con el entorno (contactos que se establecen con el ambiente externo que rodea a la organización), las comunicaciones internas (son los canales por donde circula la información), las reglas formales (las normas establecidas), la financiación de la organización (el control de los recursos) y el reclutamiento (decidir quién puede o no entrar en la organización).<sup>228</sup>

Si aplicamos estos conceptos al gobierno del Distrito Federal descubrimos que los poderes federales tienen injerencia cuando menos en cuatro zonas de incertidumbre del gobierno de la ciudad -el reclutamiento, las reglas, el financiamiento y la gestión de las relaciones con el entorno-:

- 1) El presidente de la República interviene en el nombramiento de tres integrantes del gabinete del jefe de gobierno: el presidente nombra y destituye al secretario de

<sup>226</sup> Véase *Estatuto de Gobierno*, *op. cit.*, s.v. “art. 121”.

<sup>227</sup> Véase “Código Electoral del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 10 de enero de 2008, s.v. “art. 17”.

<sup>228</sup> Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Alianza Editorial, Madrid, 1990, pp. 83-89.

Seguridad Pública; también aprueba los nombramientos del procurador General de Justicia del Distrito Federal y del presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje que realiza el jefe de gobierno.

- 2) En caso de remoción del jefe de gobierno, el presidente puede proponer a un gobernante sustituto al Senado; es decir, el presidente comparte la facultad de designación con la Cámara de Senadores, cuando se trata de nombrar al sustituto del Ejecutivo local.
- 3) El Congreso de la Unión expide el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal -norma fundamental de organización de la ciudad- y autoriza, en colaboración con el presidente, los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del gobierno local. El Congreso tiene el mando tanto de las reglas básicas de organización y funcionamiento de la administración local como los recursos económicos que necesita, en coordinación con el presidente.
- 4) También los poderes federales limitaron arbitrariamente la competencia política local hasta 2008. Entre 1996 y 2007, sólo los partidos con registro nacional podían participar en las elecciones locales y el IEDF no estaba facultado para otorgar registro a partidos locales,<sup>229</sup> en una ciudad que se caracteriza por tener una población altamente politizada y participativa (reducción del tamaño de la gestión de las relaciones con el entorno).

Aprecio que los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México no gozan de plena autonomía y, por lo tanto, no están al mismo nivel político-jurídico de los poderes de los 31 estados de la República.<sup>230</sup> Para empezar las denominaciones son distintas: aquí, hay un jefe de gobierno y una Asamblea Legislativa; en los estados, un gobernador y un Congreso local. Sin mencionar la inexistencia del nivel municipal de gobierno. También las facultades de los poderes locales del Distrito Federal están restringidas por los poderes federales.

---

<sup>229</sup> En la misma situación se encontraba el Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, véase Becerra, *op. cit.*, p.133.

<sup>230</sup> *Ibid.*, p. 107.

### **III. Proceso de desafuero del jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, 2004-2005**

#### **A) Antecedentes del enfrentamiento entre el gobierno de la Ciudad de México con el gobierno federal, 2000-2005**

##### *1) El gobierno de Andrés Manuel López Obrador*

En el capítulo precedente describí las diferentes fases por las que transitó el sistema federal en México: de un régimen autoritario (sin división de poderes) a uno democrático (con división de poderes); y también revelé el contenido de las diferentes reformas al régimen político del Distrito Federal durante el siglo pasado (de 1928 a 1997). Ambos elementos sirvieron para entender el contexto político-institucional en el cual sucedió el enfrentamiento entre el gobierno de Andrés Manuel y el presidente Fox.

Así durante la administración de Andrés Manuel López Obrador la política social y su estrategia de comunicación política fueron dos acciones de su gobierno que lo diferenciaron del gobierno federal y del resto de las administraciones locales. Ambos programas sirvieron como ejemplo a seguir por los otros gobiernos del PRD, pero también fueron el blanco preferido de los cuestionamientos de sus adversarios políticos hacia su trabajo como jefe de gobierno del Distrito Federal.

“Primero los pobres” fue quizás la frase que definió la política social del gobierno de Andrés Manuel. El *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006* señalaba que el gasto del gobierno estaría orientado por el “Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social” que vincularía tres componentes básicos: la democracia participativa, la política social y la eficiencia administrativa con las demandas ciudadanas en un horizonte temporal de mediano plazo. Los principales programas de la política social o asistencialista del gobierno local fueron el bono a los adultos en plenitud, la pensión a las

madres solteras y a los discapacitados, el crédito a la vivienda, al autoempleo, los desayunos escolares, los libros de texto gratuitos para primaria y secundaria, la construcción de la Universidad del Distrito Federal y la creación de 15 preparatorias.<sup>231</sup>

Estos programas al ser asistencialistas no atacaban las causas de la pobreza, sólo eran un paliativo a la misma. En realidad, el gobierno local pretendía incluir a los sectores más desfavorecidos de la ciudad a los programas sociales para formar con ellos una base clientelar de apoyo. También López Obrador presentó dichos programas como parte de un programa alternativo de gobierno –de izquierda, si se quiere- a la política de desarrollo social y humano desplegada por el gobierno federal en estos años, orientada por los principios neoliberales que recomendaban disminuir a toda costa el gasto público para solventar las necesidades sociales.

Otro elemento distintivo del gobierno de Andrés Manuel, anunciado desde su discurso de toma de posesión, fue que cada dos años se sometería al “principio democrático de la revocación de mandato”. Este principio era una mera promesa, ya que al no estar contemplado en la Constitución Política Mexicana, carecía de sustento legal para su aplicación. Sin embargo, esta situación no representó un obstáculo y la primera consulta se realizó los días 7 y 8 de diciembre de 2002. En ella participó el 11% (687,084 ciudadanos) de los electores del Distrito Federal (de un padrón total de 6,000,417 electores); de los cuales 654,795 (95%) se pronunciaron por la continuidad del gobierno local y 32,289 (5%) en contra. La segunda consulta se organizó los días 18 y 19 de diciembre de 2004, la participación ciudadana disminuyó al 8% (500,427 electores): 477,601 (95%) ciudadanos votaron por la continuidad del gobierno y 22,826 (5%) por la revocación.<sup>232</sup>

La importancia cuantitativa de las cifras anteriores representa muy poco, incluso cuestionable ya que parece antidemocrático que una autoridad pública continúe gobernando con el apoyo de la minoría de la población (cuya participación se mantuvo entre el 8 y el 11 por ciento). Incluso en términos de procedimiento, el gobierno local no era la instancia

---

<sup>231</sup> Ehtel Bedolla Garduño, *Andrés Manuel López Obrador: un ejercicio neopopulista del poder*, Tesis de maestría, FCPS-UNAM, México, 2006, pp. 37-39.

<sup>232</sup> *Ibid.*, pp. 42-47.

apropiada para realizar una consulta de esta naturaleza, sino el Instituto Electoral del Distrito Federal que, además de sus funciones electorales, tiene a su cargo los procesos de participación ciudadana.<sup>233</sup> Sin embargo, Andrés Manuel supo aprovechar en su beneficio el efecto mediático de ambas consultas, ya que se presentaba ante la opinión pública como el único político del país que sometía la gestión de su gobierno al veredicto ciudadano. Con esta acción pretendía dar la impresión de un gobierno más democrático, responsable y cercano a la gente de la ciudad.

A continuación se explican dos acontecimientos que suscitaron el enfrentamiento entre el presidente de la República y el jefe de gobierno del Distrito Federal.

## *2) El recurso de inconstitucionalidad sobre el horario de verano*

La primera disputa importante entre ambos gobiernos sucedió cuando el jefe de gobierno interpuso un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia (SCJ), el 5 de marzo de 2001, en contra del Ejecutivo Federal -Vicente Fox- sobre si éste estaba o no facultado para establecer los usos de horarios en el país (el llamado horario de verano). Pero antes, el 26 de febrero, el gobierno capitalino ya había promulgado un decreto que anulaba la decisión presidencial sobre el cambio de horario.

Ante este conflicto de niveles de gobierno la Suprema Corte, el 6 de abril, decidió anular el decreto promulgado por el jefe de gobierno y respetar provisionalmente el presidencial, hasta tener una resolución definitiva sobre la controversia presentada, argumentando para este caso la superioridad o generalidad de una ley federal sobre una de orden local. Finalmente, el 4 de septiembre, la Suprema Corte –por votación unánime– declaró inconstitucional el decreto presidencial sobre los usos de horarios, en consecuencia, lo anuló y resolvió que el Congreso de la Unión en el futuro sería el único facultado para realizar modificaciones en los usos de horarios (basándose en el artículo 73 constitucional,

<sup>233</sup> “Código Electoral del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 10 de enero de 2008, s.v. “art. 86” ([http://www.iedf.org.mx/taip/mlegal/cedf/CEDF\\_080110.pdf](http://www.iedf.org.mx/taip/mlegal/cedf/CEDF_080110.pdf))

frac. XVIII) y no el Ejecutivo Federal, como se venía haciendo desde el sexenio del presidente Carlos Salinas. A partir del año 2002, el Congreso de la Unión ha sido el responsable de modificar y establecer los usos de horarios en todo el país.

En este diferendo podemos observar la actuación de tres poderes, uno local y dos federales: la acción del gobierno capitalino favoreció la vigencia de la división de poderes y, por tanto, la consolidación de la democracia<sup>234</sup> en México; ya que una de las características más significativas del sistema autoritario anterior fue la continua invasión de la esfera de competencia de los otros poderes (en especial, el Legislativo) y niveles de gobierno (la sumisión de los gobiernos locales, incluido, el gobierno del Distrito Federal) por parte del presidente de la República. Actualmente cualquier autoridad pública puede recurrir ante la Suprema Corte para que rectifique, establezca límites y determine a cuál poder corresponde alguna facultad, cuando su asignación es ambigua (artículo 105 constitucional), como lo hizo en este caso el jefe de gobierno. Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia se ha erigido como el único y auténtico poder capaz de interpretar y aclarar a los demás actores políticos el espíritu verdadero de los postulados de la Constitución Política que rigen a la República; en vez de guardar silencio ante los excesos del Ejecutivo Federal, como en épocas pasadas.

### *3) La destitución del secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal*

Otro momento de tensión ocurrió cuando el presidente Fox, en ejercicio de su facultad, destituyó a Marcelo Ebrard -secretario de Seguridad Pública- a principios de diciembre del 2004, después del linchamiento de dos miembros de la PFP a manos de pobladores de San Juan Ixtayopan, delegación Tláhuac, ocurrido a finales de noviembre del mismo año. El presidente tomó la decisión sin necesitar la aprobación del jefe de gobierno, a quien ni

---

<sup>234</sup> Moisés López entiende la consolidación de la democracia como “el proceso mediante el cual las instituciones democráticas pueden sobrevivir en el tiempo y en el espacio en un contexto político y económico determinado”; Moisés López Rosas, “Consolidación democrática”, en Baca Olamendi, Laura; Bokser, Judit et al. (comps.), *Léxico de la Política*, México, FLACSO/SEP-CONACYT/Fundación Heinrich Böll/FCE, 2000 p. 95.

siquiera consultó al respecto. Andrés Manuel, el 9 de diciembre, propuso al presidente a Joel Ortega como el nuevo titular para ocupar el puesto.

Esta destitución demostró que el control presidencial sobre el titular de la Secretaría de Seguridad Pública afecta la relación institucional con el jefe de gobierno; quien puede estar en desacuerdo con la decisión adoptada y sentirse impotente para defender a su funcionario, como aconteció en aquella ocasión: el 8 de febrero de 2005, el jefe del gobierno nombró, sorpresivamente, a Ebrard como secretario de Desarrollo Social en sustitución de Raquel Sosa, a quien designó como secretaria de Cultura. De esta forma, López Obrador mostró su desacuerdo con la decisión presidencial y también apuntaló la candidatura de Marcelo Ebrard a la jefatura de gobierno en las elecciones locales de 2006.

Además la lealtad institucional del titular de dicha secretaría es ambigua porque su permanencia en el cargo depende del presidente, pero debe seguir los lineamientos del jefe de gobierno, entonces ¿a cuál de los dos debe obedecer? Si hace caso al jefe de gobierno y al presidente no le parece, lo puede destituir como ocurrió con Ebrard. Pero si está de lado del presidente -que sería difícil porque el jefe de gobierno lo propone y seguramente sugiere a alguien leal a su gobierno- y no le parece al jefe de gobierno, puede pedir su remoción y el presidente probablemente no accedería a tal petición; lo cual colocaría al funcionario en una posición indeseable dentro del gobierno de la ciudad porque sería visto como “el enemigo en casa”.

## **B) Cronología del proceso de desafuero del jefe de gobierno del Distrito Federal, 2004-2005**

Del relato cronológico siguiente sobre el proceso de desafuero del jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, se perciben tres momentos que definieron las estrategias de los actores involucrados: el primero, transcurrió de mediados de mayo de 2004 hasta el 6 de abril de 2005 y se caracterizó por la inflexibilidad tanto del presidente

Vicente Fox como de la mayoría de las fracciones partidistas con representación en la Cámara de Diputados; en contraste con la disposición del gobierno local para llegar a un acuerdo y el intento fallido de la Asamblea Legislativa para asumir la decisión final sobre el desafuero de López Obrador decretado por la Cámara de Diputados. El segundo momento, correspondió al día 7 de abril de 2005, cuando la Cámara de Diputados -en su calidad de Jurado de Procedencia- aprobó el dictamen de la Sección Instructora. El tercero, aconteció desde el 8 de abril hasta principios de mayo, cuando Andrés Manuel perdió la inmunidad constitucional y el presidente Fox desistió de la orden de aprehensión, flexibilizó su posición y anunció finalmente su disposición para solucionar sus diferencias con López Obrador por la vía política, en vez de la legal.

### *1) Antes del desafuero del jefe de gobierno*

La LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, en su sesión del veinticinco de marzo de dos mil cuatro, aprobó el “Acuerdo para la Integración de la Sección Instructora” (publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día treinta y uno de marzo de dos mil cuatro).<sup>235</sup>

El martes 6 de abril de 2004, de acuerdo con información de la columna política de Carlos Marín, el presidente Fox invitó a desayunar en la residencia de Los Pinos a Mariano Azuela (presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), Santiago Creel (secretario de Gobernación), María Teresa Herrera (asesora jurídica de la Presidencia) y Rafael Macedo de la Concha (procurador general de la República). El presidente convocó a esta reunión para tratar el posible desafuero del jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador. En el encuentro Fox solicitó a Mariano Azuela buscar otras fórmulas legales que evitaran el desafuero del gobernante de la ciudad. Pero el ministro respondió que lo único que podía hacer era postergar “algunos días” la orden del juez cuarto de lo penal (Álvaro Tovilla), para dar tiempo a López Obrador de poner orden en este asunto. Pero Fox insistió a Mariano

---

<sup>235</sup> *Diario de los debates*, Cámara de Diputados, México, D.F., año II, segundo periodo, sesión 21, 7 de abril de 2005, p. 17.

Azuela encontrar otra salida al problema, a lo que el ministro contestó que el poder judicial era autónomo y lamentablemente no podía hacer nada más al respecto; y agregó que si la PGR no cumplía la solicitud del juez, entonces el titular de la PGR también cometería desacato a una orden judicial.<sup>236</sup>

El proceso de desafuero del jefe de gobierno comenzó el viernes 14 de mayo de 2004, cuando el subprocurador de Delitos Federales de la PGR -Carlos Javier Vega Memije- dio a conocer los resultados de la averiguación previa, solicitada por el Poder Judicial, que determinó que el jefe de gobierno cometió *desacato* a una orden judicial, al negarse a suspender las obras de apertura de vialidades en la parte de las fracciones expropiadas que servían de acceso al predio denominado El Encino.<sup>237</sup> Vega Memije explicó que dicho delito en el Código Federal de Procedimientos Penales estaba considerado como "abuso de autoridad", no era estimado como grave, pero establecía una pena de uno a ocho años de prisión que podían ser conmutada por una fianza.

El mismo día, la PGR solicitó a la Cámara de Diputados (recibido en la Secretaría General de la Cámara, el 19 de mayo de 2004) la instauración del procedimiento de "declaración de procedencia" en contra de López Obrador, al considerarlo probable responsable del "delito de violación a la suspensión" (previsto en el art. 206 de la Ley de Amparo, en relación con el art. 215 del Código Penal Federal). Dicha solicitud se acompañó con una copia certificada de la averiguación previa (número 1339/FESP/01 en dos mil ochocientos cincuenta y ocho fojas útiles, distribuidas en tres tomos y siete anexos).<sup>238</sup>

<sup>236</sup> Carlos Marín, "El asalto a la razón", *Milenio Diario*, México, 13 y 14 de septiembre de 2004, p. 6

<sup>237</sup> El 10 de noviembre de 2000, la jefa de gobierno del Distrito Federal, Rosario Robles, expropió el predio denominado El Encino, ubicado en una zona exclusiva de San Fe, para construir las avenidas Vasco de Quiroga y Carlos Graef Fernández. A raíz de esta decisión, el 4 de diciembre de 2000, la empresa Promotora Internacional Santa Fe solicitó un amparo contra el decreto expropiatorio y el caso fue turnado al juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa, Álvaro Tovilla León. El 14 de marzo de 2001, el juez le concedió una suspensión definitiva a la empresa para que el nuevo jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador, detuviera los trabajos de apertura de vialidades, sólo en la parte de las fracciones expropiadas que servían de acceso al predio denominado El Encino; y se abstuviera de bloquear y cancelar los accesos a dicho predio. El gobierno capitalino apeló la decisión, pero el 30 de mayo de 2001 el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa ratificó la determinación del juez y ordenó parar las obras en esa zona. Mientras el gobierno del Distrito Federal continuó con la construcción de las vialidades. El 30 de agosto de 2001, el juez notificó a la PGR que López Obrador violó la suspensión definitiva concedida a la empresa y lo señaló como presunto responsable de la comisión del delito de desobediencia del auto de suspensión, previsto por el artículo 206 de la Ley de Amparo y, además, de abuso de autoridad.

<sup>238</sup> *Diario de los debates*, *op. cit.*, p. 17.

Entonces la PGR solicitó a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Permanente, que se iniciara el procedimiento de declaración de procedencia respectivo, “en virtud de que el servidor público referido goza de fuero en los términos del artículo 111 de la Constitución Política”. Dicha petición enfrentó inevitablemente al gobierno capitalino con los poderes federales que habían pedido su desafuero.

El martes 18, el jefe de gobierno -en su conferencia matutina- respondió que tenía las pruebas necesarias que demostraban su inocencia en el caso de El Encino. Dijo también que a pesar de la decisión de la PGR, todavía estaba abierta la posibilidad de diálogo con el presidente Fox, aunque para él "es evidente que hay una intención de descalificarme, de hacernos a un lado". Advirtió a sus adversarios que se convirtiera o no en candidato presidencial por el PRD, impulsaría su proyecto alternativo de nación.

El mismo día el procurador capitalino, Bernardo Bátiz, indicó que la Consejería Jurídica sería la encargada de iniciar el proceso de defensa del jefe de gobierno. Explicó que las acusaciones de la PGR estaban mal fundadas, pues no estudiaban a fondo los asuntos. En cualquier caso, se trataría de un proceso largo que se resolvería en primera instancia en el Congreso de la Unión y luego ante los tribunales.

El miércoles 19, el ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia, Juventino Castro y Castro, aseguró que "hay un error de procedimiento terrible" en el caso que motivó que la PGR procediera penalmente en contra del jefe de gobierno. De acuerdo con la Constitución y la Ley de Amparo, el juez Álvaro Tovilla León no debió darle vista a la PGR del incumplimiento de la suspensión definitiva en que incurrió López Obrador, sino que debió turnar el caso a la Corte para que decidiera qué procedía. Calificó como grave dicha decisión, pues un juez de distrito estaba asumiendo mucho poder al solicitar la remoción de un funcionario del nivel del jefe de gobierno del Distrito Federal, elegido por el pueblo. Sin embargo, como el proceso ya había iniciado estimaba conveniente que cuando se dictara el auto de formal prisión, López Obrador tramitará un amparo para que fuera exonerado, alegando irregularidades en el procedimiento.

El jueves 20 de mayo, el ministro de la Suprema Corte, José de Jesús Gudiño Pelayo, elaboró un documento en el que aclaraba la confusión que tenían quienes sustentan que el juez Álvaro Tovilla León no debió darle vista a la PGR sobre el presunto delito que cometió el jefe de gobierno al no acatar una suspensión definitiva en el caso de El Encino. Para el ministro, la cuestión se reducía a un punto técnico: quienes sustentan dicha hipótesis, como el ministro en retiro Juventino Castro y Castro y otros abogados, han confundido lo que es una suspensión definitiva, con lo que es una sentencia de amparo.

De acuerdo con la Constitución, explicó Gudiño Pelayo, cuando se viola una suspensión definitiva, el juez que la otorgó tiene la obligación de dar vista al Ministerio Público, de no hacerlo incurriría en una responsabilidad de tipo penal. Cuando no se cumple una sentencia de amparo, el juez o el tribunal federal que lo concede tiene que enviar el caso a la Suprema Corte de Justicia para que determine si la decisión de la autoridad es excusable o no. Si no es excusable, la Corte puede separar al funcionario de su cargo y consignarlo directamente ante un juez sin necesidad de acudir ante la PGR. La confusión sobre este tema radicaba en que al jefe de gobierno capitalino se le atribuye no cumplir tanto una suspensión definitiva como una sentencia de amparo.

El martes 25, el periódico El Universal dio a conocer que el jefe de gobierno envió en 2001 un informe al juez Álvaro Tovilla León en el que reconocía que se continuaba la construcción de vialidades en la zona del predio expropiado El Encino. Dicho documento era citado por el juez en el segundo considerando de la resolución que emitió el 30 de agosto de 2001 para responsabilizar al jefe de gobierno de desacato y está en el expediente del amparo 862/2000. Con esta información, el juez no sólo tuvo más elementos para confirmar el desacato, sino que con base en dicho informe, concluyó que la única autoridad responsable del incumplimiento era el jefe de gobierno.

Incluso la postura del jefe de gobierno contrastaba con la que asumieron los secretarios de Gobierno, de Desarrollo Urbano, de Seguridad Pública y el jefe delegacional de Cuajimalpa; quienes -en los reportes que le enviaron al juez- negaron que se hubiera violado

la suspensión definitiva y le señalaron que no efectuaron ningún acto tendiente a desobedecer la orden judicial.

De acuerdo con especialistas, si López Obrador hubiera alegado que la sentencia se había acatado, aun cuando los representantes legales de la empresa probaran lo contrario, la responsabilidad del incumplimiento seguramente hubiera recaído en un funcionario menor y no en el titular del Ejecutivo local. Ese reconocimiento –consideraron- fue un error de defensa que atribuyeron a la consejería jurídica capitalina, pues López Obrador firma los documentos con el aval de dicha área. Al respecto, la consejera jurídica del gobierno capitalino, María Estela Ríos González, rechazó que hubiera incurrido en alguna irresponsabilidad o exceso de confianza en el caso.

El jueves 27, el presidente de la Sección Instructora, Horacio Duarte Olivares, propuso –en primera instancia- que se desechara la solicitud de declaración de procedencia en contra del jefe de gobierno, turnada el 19 de mayo pasado por la PGR. Sin embargo, su propuesta fue rechazada con los votos en contra de tres legisladores: Álvaro Elías Loredó (PAN), Rebeca Godínez y Bravo, y Francisco Cuauhtémoc Frías Castro Bravo (ambos diputados del PRI). Entonces la Sección Instructora votó una segunda opción: la radicación de la solicitud. Con tres votos a favor (dos del PRI y uno del PAN) y una abstención (del PRD), la Sección Instructora de la Cámara de Diputados inició el proceso de desafuero en contra del jefe de gobierno del Distrito Federal. Dicha determinación le sería notificada el lunes o martes próximo y Andrés Manuel tendría siete días para contestar lo que a su derecho convenga.<sup>239</sup>

El jueves 3 de junio, la Sección Instructora notificó por cédula al jefe de gobierno el acuerdo antes mencionado.<sup>240</sup>

El jueves 10, López Obrador criticó con inusual dureza al gobierno federal, al que acusó de torpeza, hipocresía, de mentir, de mala fe, de autoritarismo y de complicidad "de algunos que se hacen pasar por jueces o se hacen llamar representantes populares". Dijo que

---

<sup>239</sup> *Ibidem.*

<sup>240</sup> *Ibidem.*

"voy a enviar información para reafirmar que la acusación es infundada y motivada sólo por intereses políticos y, si ustedes así lo deciden, seguramente nos veremos el día que se instale el jurado de procedencia y se me conceda el uso de la palabra ante el pleno de la Cámara de Diputados".

Luego de explicar que poco iba a expresar, en términos jurídicos, "sobre la falsedad de este juicio" añadió que "sólo diré que no he violado la ley, que jamás he actuado contra la justicia y nunca he procurado mal a nadie". Consideró que no se le está juzgando por violar la ley, "sino por mi manera de pensar y por lo que pueda representar, junto con otros mexicanos, para el futuro de nuestra patria", por lo que "nos quieren atajar y me quieren quitar mis derechos políticos".

Agregó "pero no me sorprende ni me resulta inesperado. La historia tiende a repetirse. Una constante es que cuando existe un gobierno mediocre y cuando la gente empieza a cuestionar y a exigir explicación de sus actos, el recurso más fácil es refugiarse en el autoritarismo o pretender eliminar al adversario retorciendo las leyes, con la complicidad de algunos que se hacen pasar por jueces o se hacen llamar representantes populares. Es un timbre de orgullo que me acusen quienes engañaron al pueblo de México; quienes ofrecieron un cambio y mintieron; quienes se aliaron a los personajes más siniestros de la vida pública del pasado y mantienen la misma política de siempre".

El mismo día por la tarde, el jefe de gobierno -por medio de la consejera jurídica- envió su respuesta a la Cámara de Diputados por los cargos que le imputan. Las tres hojas de respuesta fueron recibidas por el secretario técnico de la Sección Instructora, Oswaldo Peralta, quien mencionó que el procedimiento siguiente era citar a los integrantes de ese organismo para someter a su consideración la contestación del jefe de gobierno.

El viernes 11 de junio, el secretario de Gobernación -Santiago Creel Miranda- ofreció a López Obrador un diálogo directo, cercano y la voluntad de "disipar las diferencias" entre los gobiernos federal y de la capital del país. Señaló que el gobierno federal tiene la actitud de

superar las diferencias con López Obrador, porque la confrontación no lleva a nada, cuando "tenemos muchos problemas por delante de nosotros: secuestro, inseguridad, robo".

El miércoles 11 de agosto, el jefe de gobierno declaró -en un programa de radio- su disposición a pactar con el presidente Fox. Andrés Manuel aseguró que "nosotros siempre vamos a respetar al ciudadano Presidente y todo lo que sea para sacar al país adelante; tenemos que sumarnos". Afirmó que estaría dispuesto a hacer una gran alianza con empresarios, comunicadores, iglesias y partidos políticos para que haya mejores resultados. Consideró que hay que crear un ambiente de distensión y de diálogo entre todas las fuerzas políticas y que "no se nos dé trato de enemigos a destruir".

El domingo 22, el presidente Vicente Fox -en entrevista con El Universal- descartó buscar una salida política al proceso de desafuero que enfrentaba el jefe de gobierno. Explicó que "no comparto lo que se está diciendo, que hay que buscar una salida política. ¿Por qué? ¿Por qué hay que darle una solución política a un tema legal? No. Lo legal en lo legal. Lo político en lo político". Sobre las implicaciones que el caso tiene, el presidente rechazó totalmente las imputaciones de complot o que hubiera un interés por detener al jefe de gobierno o sus acciones.

Abordo del avión presidencial de la Fuerza Aérea Mexicana, el mandatario se refirió al llamado que hizo en días pasados a los diputados panistas para que "ningún gobernante esté por encima de la ley". Aclaró que el mensaje no tuvo como destinatario a López Obrador. "Mi expresión no tiene nombre ni apellido. No tiene etiqueta (...) Mi aseveración aplica para cualquier gobernante, para mí mismo. No estoy señalando a nadie en particular", afirmó.

El domingo 29, López Obrador convocó a un pacto social "que permita construir soluciones a los grandes problemas nacionales". Al término de la marcha-mitin (cientos de miles de personas marcharon desde la glorieta de La Diana -en Paseo de la Reforma- hasta el zócalo capitalino) en protesta por el proceso de desafuero que se le sigue. Aprovechó el acto para delinear 20 puntos que a su juicio debe contener "un proyecto alternativo de nación". Además de buscar el crecimiento económico con bienestar, el nuevo pacto social -dijo- debe

tener como objetivo "desterrar el influyentismo, la corrupción y la impunidad, de lo contrario, México no saldrá adelante". Aseguró que "con la participación de la gente y de los sectores sociales y políticos, podemos pasar de la alternancia a la transformación profunda que necesita el país".

El miércoles 1 de septiembre, el presidente Vicente Fox -en su cuarto Informe de Gobierno- demandó una tregua para alcanzar los acuerdos que necesita el país. Aseguró que éste es el momento de transitar de los debates a los resultados. Dijo que es necesario escuchar la voz de la sociedad y acatar su mandato. Aseveró que cada uno es responsable de sus decisiones y debe afrontar sus consecuencias, y que "no se puede responsabilizar a los demás de nuestras acciones u omisiones". Afirmó que continuará impulsando el diálogo con los partidos, los actores políticos y sociales, como vía privilegiada para lograr los acuerdos esenciales que demanda el país. La lectura del mensaje se dio en un clima de tensión dentro y fuera del Palacio Legislativo por las consignas y el desorden de los legisladores opositores, y las manifestaciones de sindicatos y organizaciones sociales.

El martes 7, los ministros de la Suprema Corte de Justicia desecharon, de manera definitiva, la demanda de controversia constitucional que promovió la Asamblea Legislativa con el fin de frenar el desafuero y el proceso penal que enfrenta el jefe de gobierno capitalino. El pleno ratificó la decisión que emitió el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, el 7 de julio pasado, al decidir no aceptar la demanda y desecharla "por notoriamente improcedente". La medida permitió a la Cámara de Diputados decidir si le quitaba o no el fuero constitucional al jefe de gobierno para que enfrentará el proceso penal en su contra.

El 22 de septiembre, la Sección Instructora acordó admitir las pruebas ofrecidas por el Ministerio Público.<sup>241</sup> También acordó desechar el incidente de nulidad promovido por la presidenta de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) por carecer de legitimación procesal.<sup>242</sup>

---

<sup>241</sup> *Ibidem.*

<sup>242</sup> *Ibidem.*

El miércoles 29 por la noche, López Obrador consideró "decepcionante" el encuentro sostenido con el presidente Fox, cuyo alcance fue limitado por la presencia del secretario de Gobernación, Santiago Creel, "quien defiende ya intereses políticos propios", de acuerdo con miembros del equipo de trabajo del jefe de gobierno. Consultado al respecto, Rubén Aguilar, vocero de la Presidencia de la República, afirmó que Andrés Manuel nunca pidió formalmente un encuentro privado con el presidente; y reveló que en tres ocasiones fueron canceladas las reuniones para acordar el formato del encuentro por el gobernante de la ciudad.

Al término del encuentro, el vocero leyó un comunicado oficial en el que afirmó que el presidente Fox aseguró que no ha habido ni habrá intención de afectar políticamente al jefe de gobierno, al que pidió "en aras de la gobernabilidad democrática" que recurra a los cauces jurídicos para resolver el asunto relacionado con el predio El Encino, origen del proceso de desafuero que le es seguido en la Cámara de Diputados. El presidente se comprometió a garantizar, en el ámbito de sus atribuciones, que el proceso se desarrollará de manera imparcial. Para el presidente la única solución posible en este caso estaba en los tribunales y ahí se debían ventilar las posiciones, las pruebas y lo demás.

Algunos miembros del gobierno capitalino fueron consultados -quienes solicitaron anonimato- y ofrecieron su visión: "lo que López Obrador deseaba hacer era aclararle al Presidente que no es su enemigo. La idea era explicarle que él (Fox) está pagando un alto costo político; que esto no le conviene. Pero recibió a López Obrador acompañado de Creel y de (Eduardo) Sojo. Muchos de los planteamientos [sobre el desafuero] (del jefe de gobierno) fueron respondidos por Creel, no por Fox. Lo tienen cercado (al Presidente)".

El lunes 6 de diciembre, el presidente Fox, en uso de las facultades que le conceden el artículo 122 constitucional y el artículo 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, separó de sus cargos al secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubón, y al comisionado de la PFP, José Luis Figueroa, a consecuencia del linchamiento de tres agentes corrido el martes 23 de noviembre pasado en Tláhuac. El presidente dijo que

las investigaciones y procesos jurídicos relacionados con lo acontecido en Tláhuac continuarán; y las responsabilidades que resulten de las mismas se fincarán tanto a los ciudadanos involucrados como a todos los funcionarios y servidores públicos implicados. El presidente notificó al jefe de gobierno del Distrito Federal sobre esta decisión mediante una carta en la que solicitó -en un plazo de 72 horas- propusiera a la persona para ocupar el cargo de secretario de Seguridad Pública "que habré de considerar con todo el cuidado que exige el nombramiento en cuestión".

El ex secretario de Seguridad Pública local, Marcelo Ebrard, dijo que el presidente de la República "está tomando una decisión política para tratar de culpar al gobierno del Distrito Federal de lo acontecido" en Tláhuac. Más tarde, luego de reunirse con el jefe de gobierno, el ex funcionario dio a entender que desempeñará una nueva función en el gobierno local.

El viernes 17 de enero de 2005, los miembros de la Sección Instructora se trasladaron al predio "El Encino" con el fin de desahogar la inspección material ofrecida, en compañía de los peritos ofrecidos por las partes.<sup>243</sup>

El viernes 24, la Sección Instructora resolvió -por mayoría de votos- desechar dos tipos de pruebas aportadas por el jefe de gobierno: el audio del programa "El cristal con que se mira" y diversas notas periodísticas.<sup>244</sup>

El miércoles 26, un tribunal federal llegó a la conclusión que un juez no debía denunciar ante la PGR a las autoridades sospechosas de violar o desacatar una suspensión otorgada en un juicio de amparo. Esta responsabilidad correspondía a la Suprema Corte de Justicia. Con esto los magistrados federales abrieron una puerta de esperanza para que el jefe de gobierno no fuera separado de su cargo y procesado por el presunto desacato a una decisión judicial. Para acabar con la confusión, los tres magistrados -Raymundo Veloz Segura, Luis Rubén Baltazar Aceves y Silverio Rodríguez Carrillo- solicitaron a la Corte que determinará si el criterio correcto era el que ellos emitieron o el que se aplicó al gobernante

---

<sup>243</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>244</sup> *Ibidem.*

capitalino. El caso fue admitido por la Corte, pero no se determinó qué ministro elaborara el proyecto de sentencia.

El lunes 1 de febrero, la Sección Instructora dio por terminada la instrucción en el expediente en que se actúo y ordenó poner a la vista de las partes el expediente por tres días naturales, e igualmente se dio un plazo de seis días naturales para la presentación de alegatos.<sup>245</sup>

El viernes 4, el jefe de gobierno capitalino identificó a quienes están atrás de su posible desafuero y responsabilizó al ex mandatario Carlos Salinas de Gortari, el presidente Vicente Fox y su esposa Marta Sahagún, y el secretario de Gobernación, Santiago Creel. También mencionó al líder priísta Roberto Madrazo, a los legisladores Manlio Fabio Beltrones y Emilio Chuayffet; y "el líder moral del partido de la decencia", es decir, el senador Diego Fernández de Cevallos. También anunció que llamaría a la población a una movilización pacífica.

El martes 8, de manera sorpresiva, el jefe del gobierno nombró a Marcelo Ebrard Casaubón como secretario de Desarrollo Social en sustitución de Raquel Sosa, a quien designó como secretaria de Cultura. El nombramiento se dio a pesar que Ebrard estaba en calidad de indiciado por la PGR a raíz del linchamiento de tres agentes federales en la delegación Tláhuac.

Sin embargo, Alejandro Encinas Rodríguez -secretario de gobierno- negó que el nombramiento del ex jefe policiaco fuera un desafío al gobierno federal, ya que de testigo pasó a indiciado y podrían consignar Ebrard. Insistió en que el gobierno de la ciudad no comparte la opinión de las autoridades federales sobre la presunta responsabilidad de Marcelo en el linchamiento. A pesar que en distintas ocasiones López Obrador insistió en el posible encarcelamiento del ex jefe policiaco e incluso llegó a comentar que se trataba de un ensayo del desafuero en su contra.

---

<sup>245</sup> *Ibidem.*

El viernes 18 de febrero, la PGR ratificó ante la Sección Instructora su acusación en contra de Andrés Manuel López Obrador. Al entregar sus alegatos –dijo- que hay elementos suficientes para configurar el delito de desacato a un juez por lo que debe proceder el desafuero. Por su parte, la Consejería Jurídica del gobierno capitalino entregó también sus pruebas de inocencia del mandatario local en el caso El Encino.

El jurista Ignacio Burgoa Orihuela señaló que no tienen sustento las declaraciones del titular del GDF, en el sentido de que haría campaña desde la cárcel, ya que el delito por el que se le acusa no amerita prisión.

El martes 22, los gobernadores de Coahuila, Enrique Martínez, y de Durango, Ismael Hernández Deras, manifestaron su desacuerdo en torno al desafuero del jefe de gobierno. También cuestionaron el enfrentamiento que sostenían el presidente Vicente Fox y el titular del gobierno del Distrito Federal.

El miércoles 30 de marzo, la fracción legislativa del PAN anunció que votaría en favor del proceso de desafuero en contra de Andrés Manuel; aunque 12 diputados -encabezados por Germán Martínez Cázares, coordinador adjunto de la bancada- manifestaron su rechazo. De acuerdo con su reglamento interno, votarán en un mismo sentido sin permitir que haya voto de conciencia o abstenciones. El PAN tomó la decisión, después de conocer los análisis de su representante en la Sección Instructora, Álvaro Elías Loredó, quien encontró elementos jurídicos suficientes para determinar que al jefe de gobierno se le podían fincar responsabilidades por el desacato a una orden judicial.

El viernes 1 de abril, los diputados priístas Francisco Frías y Rebeca Godínez -integrantes de la Sección Instructora- votaron en favor del desafuero del jefe de gobierno del Distrito Federal. En el mismo sentido lo hizo el panista Álvaro Elías y sólo el perredista Horacio Duarte sufragó en contra. Después el documento fue turnado a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para convocar al pleno a erigirse en Jurado de Procedencia y emitir el fallo definitivo. Luego de intensas negociaciones trascendió que la coordinación priísta

logró "amarrar" al menos 180 votos de los 224 con que cuenta para despojar de su fuero a López Obrador.

El martes 5, la PGR señaló que en el caso que la Cámara de Diputados vote en favor del desafuero del jefe de gobierno, éste deberá separarse de inmediato de su cargo. La dependencia detalló en un comunicado que si se le retira el fuero al político tabasqueño, el Ministerio Público de la Federación esperaría a que los legisladores le regresen la averiguación previa a la PGR, con el fin de que ésta integre el pliego de consignación para enviarlo a un juez y solicitar la orden de aprehensión correspondiente. No obstante, López Obrador ha asegurado en repetidas ocasiones que dejará el cargo sólo hasta que un juez gire una orden de aprehensión en su contra.

## *2) La Cámara de Diputados concede el desafuero del jefe de gobierno*

El jueves 7 de abril, el jefe de gobierno -ante seguidores reunidos en el zócalo por la mañana- propuso el inicio de un movimiento de resistencia civil pacífica y llamó a una marcha del silencio el domingo 24 de abril. Afirmó que "esté donde esté, voy a contender en las elecciones internas de mi partido para ser el candidato a la Presidencia de la República". También anunció la formación de una coordinación nacional, responsable de la organización de la protesta ciudadana. En la tarde, la Cámara de Diputados -erigida en Jurado de Procedencia (con un quórum de 489 legisladores)- aprobó por 360 votos en favor, 127 en contra (las bancadas del PRD, PT, Convergencia y 8 legisladores del PVEM) y dos abstenciones, retirar el fuero constitucional al jefe de gobierno.

Pero antes, una vez iniciada la sesión y leído el dictamen de la Sección Instructora, el subprocurador de la PGR, Javier Vega Memije, argumentó que López Obrador al no acatar una suspensión provisional ordenada por un juez, desafió la ley y demostró su desprecio por ella, pretendiendo ahora gozar de impunidad. En su turno, López Obrador se dijo inocente y acusó al presidente Fox de estar detrás de su desafuero por presiones de un grupo de

empresarios. También responsabilizó al ministro Mariano Azuela y a "aquellos que se aliaron a los personajes más siniestros de la vida pública del pasado como Carlos Salinas" para despojarlo de sus derechos políticos con miras al 2006.

Luego vino el debate al que se inscribieron seis oradores en favor del dictamen y seis en contra. Roberto Campa (del PRI) adelantó su voto en contra porque "se utiliza la ley para eliminar a un adversario". Óscar González (del PT) dijo que con el desafuero "se consuma un brutal ataque al pueblo de México, a la democracia y al orden legal". Jorge Uscanga (del PRI) señaló que se equivocan quienes dicen que se pretende descalificar a un adversario político por medio de argucias jurídicas. Por la noche, en conferencia de prensa, el secretario de Gobernación -Santiago Creel- al referirse al desafuero dijo que "México está en paz y trabajando" y exhortó a que "permitamos todos que la ley siga su curso".

La Cámara de Diputados en su calidad de Jurado de Procedencia y después de conocer el dictamen final de la Sección Instructora (expediente número SI/03/04) sobre la declaración de procedencia en contra del jefe de gobierno, aceptó en todos sus términos dicho dictamen, el cual establecía que:

- 1) Existían pruebas suficientes para proceder penalmente en contra del jefe de gobierno, por tanto, fue considerado probable responsable del "delito de violación a la suspensión" (previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, relacionado con el 215 del Código Penal Federal).<sup>246</sup>
- 2) En consecuencia, Andrés Manuel López Obrador quedaba separado del cargo de jefe de gobierno en tanto estuviera sujeto a proceso penal y a disposición de las autoridades competentes (de acuerdo con el párrafo séptimo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).<sup>247</sup>

### *3) El presidente Fox termina el enfrentamiento con el gobierno del Distrito Federal*

---

<sup>246</sup> *Ibid.*, pp. 11, 17

<sup>247</sup> *Ibid.*, p. 11

El sábado 16 de abril, Javier Quijano Baz, abogado del jefe de gobierno, aseguró que López Obrador regresaría a ejercer su función de gobernante de la ciudad el lunes 25 de abril. Para él López Obrador "no ha sido separado de su cargo en ningún momento" y señaló que no hay ningún riesgo jurídico ni tampoco algún problema. Acotó "si no hay proceso, no está separado de su cargo (...) El jefe de gobierno está en aptitud de continuar con el ejercicio de su cargo".

Por su parte, López Obrador manifestó que si se retiró de su cargo en un principio fue para esperar que las instancias correspondientes actuaran y no caer en ninguna provocación; y que no lo pudieran acusar de no obedecer la decisión de la Cámara Diputados. Sin embargo, ha pasado mucho tiempo y la PGR tenía la intención de administrar políticamente el asunto. Afirmó además que contaba con el fundamento jurídico para regresar conforme un acuerdo que le envió la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que lo seguía reconociendo como jefe de gobierno.

El lunes 18, autoridades de la PGR informaron que la dependencia concluyó el pliego de consignación para solicitar la orden de aprehensión en contra de López Obrador y no descartaban -en las próximas horas- remitir el expediente a un juez federal. Antes, el secretario de Gobernación, Santiago Creel, expresó que "habrá que esperar a lo que diga la Corte, si se plantea o no la consignación, y esperar los alcances de las resoluciones que den las distintas instancias, tanto la Corte como en su caso los jueces, para ver si hay un campo de acción en donde el Presidente de la República pueda intervenir desde el punto de vista político". Aunque no detalló el sentido de la salida política, pero precisó que esa opción tendría que darse dentro del estado de derecho. Por la noche, en una entrevista televisiva, el procurador Rafael Macedo de la Concha dijo que el Ministerio Público de la Federación no esperará a consignar el expediente hasta que la Suprema Corte resolviera si la Cámara de Diputados o la Asamblea Legislativa tenían la facultad para retirar el fuero del jefe de gobierno.

El martes 19, el gobierno federal declaró –de acuerdo con el vocero de la Presidencia, Rubén Aguilar- que no contemplaba ningún tipo de negociación política en el desafuero de Andrés Manuel, mucho menos una que esté fuera del ámbito de las leyes. "Nunca una decisión política fuera del ámbito de la justicia y nunca una decisión política fuera del ámbito de las posibilidades que las propias leyes otorgan". Señalaba que la PGR tendría que hacer la consignación del caso en el marco de la decisión de la Cámara de Diputados y antes de que la Corte resolviera la controversia. El funcionario recalcó que no había ninguna diferencia importante entre la posición de la Presidencia, la Secretaría de Gobernación y la PGR sobre el desafuero.

El miércoles 20 de abril, la PGR otorgó a López Obrador -desde la averiguación previa- el beneficio de la libertad provisional bajo caución y fijó una fianza de 2 mil pesos que fue pagada por Gabriela Cuevas y Jorge Lara, diputados panistas locales. Por este motivo, el jefe de gobierno enfrentaría el proceso que le seguía en libertad. Los legisladores panistas explicaron que pagaron la fianza para permitir que el jefe de gobierno enfrente su juicio en libertad "y no se convierta en un mártir" como era su intención. Más tarde, en Villahermosa, López Obrador calificó de trampa y cobardía que los legisladores panistas hubieran pagado la fianza para que quedará en libertad provisional bajo caución.

A las 14:25 horas, la PGR consignó ante el juez el expediente del caso, sin solicitar la aprehensión del político, sino sólo una orden de comparecencia en calidad de indiciado. El subprocurador Vega Memije señaló que el Ministerio Público acordó concederle la libertad caucional a López Obrador debido a que el delito que se le imputa no es grave. Además aclaró que el pago de la fianza fue aceptado con fundamento en el artículo 416 del Código de Procedimientos Penales que permite que un tercero la otorgue.

El jueves 21, el secretario de Relaciones Exteriores -Luis Ernesto Derbez- aseguró que la dependencia a su cargo iniciaría una campaña informativa en el ámbito internacional para contrarrestar la percepción "errónea" que se tenía sobre el proceso de desafuero en contra de

López Obrador. Aceptó que había naciones en las que existe una mala percepción. Allí, dijo, se haría una campaña en medios de comunicación.

El viernes 22 en la noche, el juez decimosegundo de procesos penales federales, Juan José Olvera López, determinó negar a la PGR la orden de presentación que solicitó en contra de López Obrador por haber incurrido presuntamente en el delito de abuso de autoridad en el caso de El Encino. En su resolución, argumentó que el Ministerio Público cometió irregularidades al decretar la libertad bajo caución del jefe de gobierno, cuando éste no estaba ni detenido ni existía orden de captura urgente en su contra, y terceras personas pagaron su fianza sin su consentimiento.

El sábado 23 de abril, el periódico El Universal dio a conocer que la decisión de la PGR de presentar cargos judiciales contra el jefe de gobierno, generaba preocupación entre algunos funcionarios estadounidenses; de acuerdo con ellos, la controversia podría provocar inestabilidad política en México. Un importante funcionario estadounidense del equipo del presidente George W. Bush declaró que "desafortunadamente, (...) el desafuero que aprobó la Cámara de Diputados para levantarle la inmunidad es considerado como una maniobra política, más que como un proceso judicial". Agregó que "la gente aquí está preocupada porque esto puede sentar las bases para una potencial inestabilidad política en México que ni ellos ni nosotros podemos enfrentar".

El lunes 25, Andrés Manuel cumplió su anuncio y reasumió sus funciones como jefe de gobierno del Distrito Federal. Al reanudar sus conferencias matutinas, López Obrador se comprometió a deslindar su precandidatura presidencial de las acciones como jefe de gobierno. Se dijo dispuesto a dialogar con todos los sectores, con el Presidente de la República y con los líderes del PRI y del PAN.

El martes 26, la Presidencia de la República anunció finalmente su disposición a dialogar con Andrés Manuel en el lugar, la fecha y la hora que señale, si lo solicita formal y oficialmente, afirmó el vocero Rubén Aguilar. También dijo que "se puede dialogar sobre cualquier tema", pero remarcó que "el diálogo no implica la eliminación de la ley, ni

privilegios especiales". En Oaxaca, el presidente Vicente Fox criticó a los políticos "populistas" que impulsan programas subsidiados, con fondos fiscales, que sólo aumentan la pobreza al dar regalos sin el sustento económico. También consideró necesario remover a esos necios que bloquean la posibilidad de acompañar la inversión pública en materia de energía con inversión privada.

Por su parte, López Obrador acusó al gobierno de tener "un doble discurso, muy hipócrita", pues habla de diálogo pero no cambia de actitud. No obstante, señaló que esperaría a ver si hay un "ambiente nuevo, distinto; no lo descartamos". Por su parte, Manuel Camacho Solís, diputado perredista, advirtió que la declaración del Presidente "echa por tierra lo que dijo su vocero en la mañana. Ya no puede haber un doble discurso cuando el país está en una situación tan peligrosa".

El miércoles 27 de abril, el presidente Fox, en un mensaje dirigido a la nación, anunció que la PGR revisaría de manera exhaustiva el expediente de consignación del jefe de gobierno y buscaría preservar, dentro del marco de la ley, la mayor armonía política del país. El presidente además informó que aceptaba la renuncia del procurador Rafael Macedo de la Concha y, en breve, enviaría al Senado la propuesta del nuevo procurador para su ratificación. Tras la salida de Macedo, el subprocurador Carlos Vega Memije, responsable de la investigación contra López Obrador, presentó también su renuncia. Fox aceptó adicionalmente la dimisión del subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, Alejandro Ramos, quien sería sustituido por Daniel Cabeza de Vaca Hernández, actual consejero jurídico de la Presidencia y designado por el presidente encargado del despacho en la PGR.

En su discurso, Fox aseguró que el gobierno federal "a nadie impedirá" participar en la contienda electoral de 2006, y por ello enviará al Congreso de la Unión una iniciativa para resguardar los derechos de los ciudadanos sujetos a juicio, en tanto no se dicte sentencia final y definitiva. "Como Presidente de un país democrático, asumo mi deber de garantizar, en el ámbito de mis atribuciones, que el proceso electoral de 2006 sea legítimo y que cada partido

participe en un ámbito de respeto". La Presidencia de la República aceptó ayer una solicitud formal de audiencia del jefe de gobierno. López Obrador dijo que sólo aceptaría reunirse con Vicente Fox y "por respeto al ciudadano Presidente, a su agenda, que él disponga el día, la hora, yo estoy en la mejor disposición, cuando él lo decida". El vocero Rubén Aguilar Valenzuela señaló que el encuentro sería "sin condiciones y abierto" y tendría como propósito acabar con la confrontación política desatada por el tema del desafuero. Descartó una salida política al conflicto, pero aclaró que "el espacio de la política permite la creación de alternativas también jurídicas".

El jueves 28, la Presidencia de la República, en voz de Rubén Aguilar, consideró que el delito que se le imputa al jefe de gobierno, podría no estar tipificado en el Código Penal y, en razón de eso, "declararse nulo el caso". El vocero presidencial no descartó que el presidente Fox pudiera instruir al nuevo procurador a encontrar mecanismos para retirar los cargos contra López Obrador. Aceptó que el gobierno consultó con la dirigencia del PRI la salida política que propuso el Presidente en este asunto, lo mismo se hizo con el sector empresarial, la iglesia y otros sectores.

El presidente Fox expresó que con el compromiso político de no impedir a nadie participar en la contienda electoral de 2006 "se despejan los nubarrones y se remueven temores e incertidumbres" en el país, lo que aseguraba su estabilidad política y económica. La decisión de hacer cambios al gabinete provocó que la fracción del PAN se fracturara y confrontara. En tanto, el líder del PRI, Roberto Madrazo, descalificó el llamado de Fox al diálogo.

El miércoles 4 de mayo, la PGR resolvió no solicitar orden de aprehensión en contra del jefe de gobierno. Sin embargo, consideró al funcionario presunto responsable del delito de desacato a la orden de un juez federal y aseguró que existen pruebas en su contra. En un comunicado la misma dependencia aceptó que para el delito de desobediencia no existía una sanción clara en la ley, como lo habían asegurado los abogados de López Obrador.

En Kingston, Jamaica, el presidente Vicente Fox consideró que ya cumplió con su compromiso de solucionar el conflicto originado por el desafuero del jefe de gobierno. Aseguró que los espacios hacia una elección "legítima" ya están abiertos y en los comicios de 2006 habrá "un verdadero juego limpio". Se comprometió a no intervenir ni tener injerencia alguna en el proceso electoral que ya está en marcha, y tenía la voluntad de mantener a la Presidencia de la República por encima de las discusiones, los debates, las campañas y los tiempos de los partidos políticos o de los precandidatos.

El 6 de mayo, el presidente y el jefe de gobierno se reúnen por segunda ocasión y última durante 15 minutos. La Presidencia de la República se comprometió a no emitir ningún comunicado al respecto. Sólo López Obrador declaró que se comprometió con el Presidente a "contribuir a que las elecciones del 2006 sean libres, limpias y en paz, y que no hubiese motivo ninguno para la inestabilidad política, económica o financiera en el país". El mandatario local llegó a Los Pinos a las 18:31 con una agenda de cuatro puntos: la importancia de la decisión que se tomó en el caso de su desafuero y la reafirmación democrática, seguridad pública, Seguro Popular e inauguración de obras. Calificó el encuentro como "productivo, breve y bueno", donde no hubo reproches ni debate. Se dijo satisfecho, pues aseguró que tuvo el tiempo suficiente para exponer los temas de la agenda.

El lunes 9 de mayo, Andrés Manuel daba por concluida la resistencia civil pacífica y anunció que el 31 de julio dejaría la Jefatura de Gobierno para contender por la candidatura presidencial del PRD. "En lo particular, se evitó que me inhabilitaran políticamente, con lo cual queda abierta la posibilidad de que mi nombre aparezca en las boletas electorales del 2006."

## **IV. Análisis del proceso de desafuero del jefe de gobierno del Distrito Federal**

### **A) Fragmentación del poder y conflicto político**

En el capítulo anterior argumenté que tanto los programas de gobierno de López Obrador y el recurso de inconstitucionalidad sobre los husos de horario que promovió el gobierno local en contra del Ejecutivo federal; así como la destitución del secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal que realizó el presidente Fox avivó el conflicto entre ambos gobernantes. También hice un recuento cronológico –de casi un año- de los principales eventos que siguió el proceso de desafuero del jefe de gobierno de la Ciudad de México y serán el material que orientará el análisis en este capítulo.

El federalismo fragmenta el poder verticalmente –el gobierno nacional y los gobiernos locales o estatales- y el presidencialismo lo hace horizontalmente –entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial-. Además diferentes partidos o coaliciones pueden controlar distintas ramas del gobierno nacional o local.<sup>248</sup> Este último rasgo incrementa la fragmentación del poder de forma importante. La configuración del sistema presidencial mexicano, durante el desafuero del jefe de gobierno, fue desfavorable al presidente Fox y al PAN, ya que no contaban con una mayoría suficiente en el legislativo, ni en los gobiernos locales para lograr acuerdos más o menos rápidos y duraderos con otros partidos durante su sexenio.

En este sentido, la cohabitación política<sup>249</sup> entre el gobierno de la Ciudad de México y el federal fue difícil. Se trató de dos políticos que ejercieron el poder ejecutivo, uno a nivel local y otro a nivel federal. Ambos ejecutivos provenían de diferentes partidos políticos, uno del PRD y otro del PAN; y adoptaron diferentes programas de gobierno, uno cercano a la izquierda y otro a la derecha. Estas discrepancias estimularon el enfrentamiento entre ambos gobernantes desde el inicio de sus administraciones.

<sup>248</sup> Véase John Ferenjohn, “Judicialización de la política, politización de la ley”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM, núm. 184, enero-abril de 2002, pp. 36-37.

<sup>249</sup> Véase Beatriz Stolowicz (coord.), *Gobiernos de izquierda en América Latina*, UAM-Plaza y Valdes, México, 2001, p. 13.

La alta fragmentación del poder incentivó el conflicto entre el presidente y el jefe de gobierno que aparecía como una opción real de gobierno nacional. Andrés Manuel desde el inicio de su administración intentó tener una comunicación más directa y fluida con los habitantes de la capital del país; también su gobierno prestó mayor atención a programas sociales, en comparación con el gobierno federal que mantuvo políticas de corte neoliberal hacia este tipo de esquemas. Estas acciones ayudaron al jefe de gobierno para posicionarse electoralmente como el principal candidato de la izquierda mexicana a la Presidencia de la República y, por ende, en el blanco principal de los ataques de sus adversarios –de acuerdo con Panebianco- con el fin de producir ciertos desequilibrios en su favor.

En esta lógica, el presidente apareció como el principal promotor del desafuero de López Obrador para evitar que éste siguiera utilizando los recursos del gobierno del Distrito Federal en favor de sus aspiraciones políticas. Podemos entender el desafuero de Andrés Manuel como la continuación del enfrentamiento entre el presidente y el jefe de gobierno que trascendió la esfera política hacia los tribunales.

## **B) La judicialización de la política en México**

José Woldenberg recuerda la añeja relación que existe entre el quehacer de la política y el derecho en una democracia. “No cabe la política por fuera de los cauces y disposiciones legales y ésta es la mejor garantía para evitar los abusos del poder”.<sup>250</sup>

La política es una actividad tan antigua como la humanidad que los hombres realizan comúnmente en su vida. Por eso cualquier persona se siente capaz de opinar sobre las relaciones de poder presentes en la sociedad. Se trata de un conocimiento empírico muy apreciado por el hombre por ello ha intentado racionalizar y volverlo casi científico. Su desarrollo ha sido multifacético y complejo, responde a diferentes contextos, momentos históricos, modos de producción, tipos de sociedades y actores políticos.

<sup>250</sup> Véase José Woldenberg, *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*, Cal y Arena, México, 2006, p. 235

Hablando de la política en la democracia, ésta –me parece- no debe responder a reglas rígidas e inamovibles de solución de diferencias entre los actores políticos; al contrario éstos procedimientos deben ser flexibles y suficientemente fuertes para evitar un conflicto perjudicial o una crisis de gobernabilidad.

En cambio, el proceso judicial responde a otra lógica, sus procedimientos son más bien rígidos, se han ido perfeccionando a lo largo del tiempo y son de carácter obligatorio. Después de un largo proceso deliberativo, el juez determina a quien asiste la razón y a quien no, impone castigos y tiene la capacidad material para imponer su decisión a los involucrados.

John Ferenjohn afirma que, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, hubo un profundo cambio en el ejercicio del poder alejándolo del legislativo en dirección del judicial. Este cambio –denominado como “judicialización de la política”- ha tenido un alcance mundial y ha ocurrido esencialmente en Europa, en Europa Oriental y en los Estados Unidos.<sup>251</sup> En México y otros países latinoamericanos esta tendencia ha sido reciente. En particular, desde la instauración de la democracia en la región –a principios de la década de 1980-.

El autor distingue al menos tres formas en la que los tribunales han tomado nuevos e importantes papeles en relación con las legislaturas. Primero, los tribunales son cada vez más aptos para limitar y regular el ejercicio de la autoridad parlamentaria, imponiendo límites importantes al poder de las instituciones legislativas. Segundo, los tribunales se han convertido en el lugar donde se hacen las políticas significativas. Tercero, los jueces regulan la conducción de la actividad política misma, construyendo y haciendo valer normas de comportamiento aceptadas por la mayoría.<sup>252</sup>

Aunque también los actores políticos sabedores de la importancia del judicial –de acuerdo con Ferenjohn- están obligados a anticipar la reacción de las instituciones de derecho

---

<sup>251</sup> Ferenjohn, *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>252</sup> *Ibid.*, p. 14.

cuando emprenden algún curso de acción en o sobre el gobierno; ya que dicho cálculo será determinante para el éxito o el fracaso en el logro de sus metas. Así vemos el mismo fenómeno que Alexis de Tocqueville observó en el siglo XIX en la política de Estados Unidos “la transformación de cuestiones políticas en cuestiones legales”.<sup>253</sup>

En la naciente democracia mexicana la importancia del poder judicial se aprecia con detalle en su actividad por limitar al poder público de múltiples formas, por ejemplo, la distribución de facultades entre los poderes federales o incluso locales, por medio de las controversias constitucionales que sirven para que el judicial determine a que autoridad pública corresponde alguna facultad o competencia en disputa; también existe un órgano especializado (TEPJF) del poder judicial que es el encargado de resolver las impugnaciones que presentan los partidos o cualquier ciudadano en cada elección e incluso regula la conducta interna de los partidos políticos.

Otro caso en el que se observó la judicialización de la política en el país, lo constituyó la controversia constitucional sobre los “usos de horario” que interpuso el jefe de gobierno ante la Suprema Corte de Justicia -el 5 de marzo de 2001- en contra del Ejecutivo Federal. El gobernante del Distrito Federal solicitaba a la Corte determinar si el presidente estaba o no facultado para establecer el llamado “horario de verano”. Finalmente, el 4 de septiembre de 2001, la Suprema Corte (por votación unánime) declaró inconstitucional el decreto presidencial sobre esta materia, en consecuencia, lo anuló y resolvió que, en adelante, el Congreso de la Unión sería el único facultado para realizar modificaciones en los usos de horarios; y no el Ejecutivo Federal, como se venía practicando desde el sexenio del presidente Carlos Salinas. A partir del año 2002, el Congreso de la Unión ha sido el responsable de modificar y establecer los usos de horarios en todo el país.

En este asunto la actuación del poder judicial era necesaria y no había otro camino para fortalecer la división de poderes en el país y tuvo resultados positivos. Una de las características más significativas del sistema autoritario anterior fue la continua invasión del

---

<sup>253</sup> *Ibid.*, p. 15.

presidente de la República en la esfera de competencia de los otros poderes (el Legislativo y el judicial) y niveles de gobierno (la sumisión de los gobiernos locales, incluido, el gobierno del Distrito Federal). Actualmente, casi cualquier autoridad pública puede recurrir ante la Suprema Corte para que rectifique, establezca límites y determine a cuál poder corresponde alguna facultad, cuando su asignación es ambigua (artículo 105 constitucional), como lo hizo en este caso el jefe de gobierno. Por otro lado, la Corte se ha erigido como el único y auténtico poder capaz de interpretar y aclarar a los demás actores políticos el contenido de los postulados de la Constitución Política que rigen a la República. En vez de guardar silencio ante los excesos del Ejecutivo Federal, como en épocas pasadas.

### **C) La judicialización del desafuero del jefe de gobierno del Distrito Federal**

En el análisis del proceso de desafuero de Andrés Manuel Lópezo del supuesto que tanto el presidente como la Cámara de Diputados parecían dispuestos, en un principio, a dejar la decisión final -sobre el futuro legal de López Obrador- en manos del poder judicial. Sin embargo, el escalonamiento de la protesta social y las presiones de diferentes actores políticos que exigían acabar con este conflicto por la cercanía de las elecciones federales de 2006; hicieron que el presidente Fox desistiera de perseguir a López Obrador para ponerlo a disposición de los tribunales. Veamos la ruta que siguió el proceso de desafuero.

Por judicialización de la política entiendo que los actores políticos son incapaces de llegar a un acuerdo, de convencer a la otra parte mediante el diálogo. Es decir, ninguno quiere ceder un poco a sus pretensiones para beneficiar la posición del otro y mejorar con ello la convivencia política o la cohabitación política. Por tanto, la participación del poder judicial en los asuntos políticos es necesaria y su acción pretende destrabar la posición inamovible de los actores involucrados.

En el caso del proceso de desafuero, los desacuerdos políticos que tenía el jefe de gobierno con el presidente, estimularon la cerrazón de sus posiciones y no pudieron llegar a

un acuerdo para terminar con sus diferencias por la vía política y no legal. En consecuencia, recurrieron a los procesos judiciales como única salida a sus discrepancias, es decir, intervino un tercero –en este caso un juez-, quien tuvo la última palabra para decidir a quién asistía la razón. El problema radicó en hacer cumplir la decisión final al o los afectados, ya que los medios del proceso político pueden rebasar el marco jurídico vigente (este último también podría no responder a las necesidades actuales y así lo interpretaron los afectados), quienes buscaron medios alternativos para obligar una negociación más favorable a sus intereses.

Las dos ocasiones en que se reunieron ambos ejecutivos durante el proceso del desafuero constituyen una prueba irrefutable de la incapacidad y la indisposición de ambas partes para llegar a un acuerdo o pacto para resolver sus diferencias. La primera vez, el 29 de septiembre de 2004, no llegaron a ningún tipo de acuerdo para detener el desafuero; y en la segunda ocasión y última, el 6 de mayo de 2005, decidieron de común acuerdo no seguir por la vía del enfrentamiento y proseguir cada quien en su cargo.

Cuando el presidente y el jefe de gobierno decidieron continuar con el proceso de desafuero y no por la vía de la política, cada uno vio la forma de disminuir sus pérdidas y maximizar sus beneficios. El presidente pudo desistir desde el inicio del desafuero y evitar la confrontación con el jefe de gobierno, tal como lo hizo al final. Pero la intención del presidente, en un principio, era que si lograba suspender los derechos políticos de Andrés Manuel (de acuerdo con el art. 38 constitucional), ya no ocuparía la Jefatura de Gobierno ni sería candidato presidencial y podría proponer al Senado a un sustituto más adecuado a sus intereses. La estrategia presidencial inicial -apoyada por el procurador general de la Republica- fue hacer valer el “estado de derecho”. Durante el proceso argumentó que la finalidad era no permitir la impunidad del jefe de gobierno, quien no había obedecido la suspensión definitiva ordenada por una autoridad judicial y castigar este desacato. Por esta razón, el presidente desechó constantemente la sugerencia de López Obrador de concretar un acuerdo político y terminar así con sus diferencias. Sin embargo, a mediados de junio de 2004, el secretario de Gobernación -Santiago Creel Miranda- expresó una postura diferente y

ofreció a López Obrador un diálogo directo y la voluntad de "disipar las diferencias" entre ambos gobiernos.

Ambas posiciones revelaron la diferencia de enfoques que existía dentro del gabinete presidencial, entre Macedo de la Concha y Santiago Creel, en torno al desafuero del jefe de gobierno. Esta discrepancia interna fue frecuente en el gabinete, ya que el presidente Fox tuvo problemas de coordinación entre sus colaboradores, quienes tenían su propia agenda personal. El primero representó la parte dura del gobierno y estaba comprometido con la vigencia del "estado de derecho" hasta sus últimas consecuencias. Mientras Creel mantenía una postura más conciliadora para resolver las discrepancias entre ambos gobiernos, sin necesidad de recurrir a una estricta aplicación de la ley. Además el secretario de Gobernación tenía la intención de convertirse en el candidato presidencial del PAN y le preocupaba que el proceso de desafuero enrareciera el clima político y se convirtiera en un obstáculo a sus aspiraciones políticas.

Por su parte, Andrés Manuel pudo preparar mejor su defensa legal para evitar su desafuero y su posible encarcelamiento. Un elemento esencial para establecer la probable responsabilidad penal del jefe de gobierno fue el informe que rindió respecto de la denuncia de violación a la suspensión, en ese documento reconoció que continuaban las obras de apertura de vialidades. En este sentido, quedaba en claro que el jefe de gobierno nunca había ordenado de manera expresa y contundente a Servicios Metropolitanos, Sociedad Anónima de Capital Variable (empresa encargada de ejecutar las obras de construcción de las vialidades) cumplir en todos sus términos con la suspensión ordenada por el juez.<sup>254</sup> Esta información se encuentra en la averiguación previa de la PGR (desde el 25 de mayo de 2004). Los especialistas, en su momento, opinaron que se trató de un error de la defensa, es decir, la consejería jurídica capitalina, pues Andrés Manuel firmó los documentos con el aval de dicha área. Para ellos, si López Obrador hubiera alegado que la sentencia se había acatado, aun cuando los representantes legales de la empresa demostraran lo contrario, la responsabilidad

---

<sup>254</sup> *Diario de los debates*, Cámara de Diputados, México, D.F., año II, segundo periodo, sesión 21, 7 de abril de 2005, pp. 21, 24.

del incumplimiento seguramente hubiera recaído en un funcionario menor y no en el jefe de gobierno.

Asimismo, López Obrador utilizó este asunto para incrementar tanto su aceptación como gobernante de la ciudad como sus posibilidades para convertirse en el candidato presidencial del PRD. Andrés Manuel advirtió desde el principio que algunos grupos intentaban inhabilitarlo para que no pudiera participar en la elección presidencial de 2006. A pesar de ello manifestó su disposición para dialogar con el presidente y resolver de este modo sus diferencias y lograr un pacto político que les permitiría llegar a la elección presidencial en un clima político más adecuado. Simultáneamente, el jefe de gobierno inició una campaña de información pública, dirigida principalmente a los medios de comunicación, que impartió en 5 seminarios sobre el caso del Encino (los días 2, 3, 4, 7 y 8 de junio de 2004) y presentó argumentos a su favor. Las conclusiones de estos seminarios fueron las siguientes:<sup>255</sup>

- 1) Este caso “no es un asunto legal sino político”. “Es evidente que la ley y las instituciones están siendo utilizadas como instrumentos de acoso y descalificación política, con miras a las elecciones presidenciales del 2006”.
- 2) “El presunto dueño del predio, FEDERICO ESCOBEDO GARDUÑO es un influyente empresario que, desde los tiempos de la regencia de CARLOS HANK GONZÁLEZ, acaparaba alrededor de 35 hectáreas del patrimonio de la Ciudad , que están valuadas en más de 3 mil 500 millones de pesos, por eso, el 20 de febrero de 2003, el Gobierno del Distrito Federal recuperó administrativamente los predios denominados “La mexicana”, “La rosita”, “Aureli-Viadas” y “G2” que son bienes del dominio público”.
- 3) “El hecho más evidente de que en el caso de El Encino no hay afanes de hacer justicia, sino de perjudicarnos, se encuentra en la vaguedad y en el manejo faccioso de las pruebas”.
- 4) “Es evidente que nunca se violó la suspensión definitiva del juicio de amparo y, mucho menos, existe responsabilidad del Jefe de Gobierno”.

---

<sup>255</sup> [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx) (información obtenida de la página electrónica del gobierno de la ciudad en 2004).

Cuando el Juez ordenó la suspensión definitiva, el 14 de marzo de 2001, “fue acatada y cumplida, puntualmente, por el Secretario de Gobierno, el Director General de Servicios Legales de la Consejería Jurídica y por el Director General de Servicios Metropolitanos (Servimet)”.

- 5) “El 17 de agosto de 2001, el representante legal de Promotora Internacional Santa Fe, S.A. de C.V., denunció ante el Juez la supuesta violación a la resolución definitiva. El 28 de agosto del mismo año, un actuario adscrito al Juzgado hizo una inspección ocular en donde manifiesta [...] que no estaban bloqueados los accesos al predio”.
- 6) “Más de dos años después, el Ministerio Público Federal, por consigna política, consideró que el Jefe de Gobierno, por su carácter de autoridad responsable, violó el artículo 206 de la Ley de Amparo. Aquí reitero: no hay ningún escrito o informe que demuestre que el Jefe de Gobierno haya desobedecido las órdenes judiciales”.

De acuerdo con las conclusiones anteriores, Andrés Manuel consideraba que su desafuero respondía a una intencionalidad política y no era un asunto legal fortuito como sostenía el gobierno federal; ya que el gobierno local había respetado la suspensión definitiva y el poder judicial así lo había confirmado. De acuerdo con López Obrador, el presidente – por medio de la PGR- estaba usando la ley y las instituciones “como instrumentos de acoso y descalificación política” para frenar su candidatura de cara a las elecciones presidenciales de 2006.

Durante el proceso de desafuero, López Obrador atrajo la atención de los medios y difundió una metáfora política muy convincente y sencilla de entender para la mayoría de la gente: “el complot político” en su contra. En este sentido, el jefe de gobierno responsabilizó de su desafuero a los principales miembros del PRI y del PAN: entre la gente del PRI mencionaba frecuentemente al ex mandatario Carlos Salinas de Gortari (“el innombrable”), a Roberto Madrazo –presidente nacional en ese entonces-, a los legisladores Manlio Fabio Beltrones y Emilio Chuayffet. Por el PAN estaba el presidente Vicente Fox y su esposa Marta

Sahagún, a Santiago Creel -secretario de Gobernación- y al senador Diego Fernández de Cevallos.

López Obrador aprovechó la movilización social en contra de su desafuero para impulsar su candidatura a la presidencia de la República y empezar desde este momento a posicionarse entre el electorado de todo el país, en especial, entre los miembros de su partido, el PRD. En la marcha-mitín del domingo 29 de agosto de 2004 convocó a un pacto social "que permita construir soluciones a los grandes problemas nacionales". En el mismo acto, delineó 20 puntos que debía contener su "proyecto alternativo de nación". Además de buscar el crecimiento económico con bienestar, el nuevo pacto social debía tener como objetivo "desterrar el influyentismo, la corrupción y la impunidad, de lo contrario, México no saldrá adelante".

En este mismo esquema, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal intentó defender al ejecutivo local en la lógica de la judicialización del proceso político, es decir, presentó una controversia constitucional en la Suprema Corte de Justicia, en contra de la Cámara de Diputados. En esa controversia, la Asamblea sostenía que era la autoridad local competente para decidir si aceptaba o no la decisión de los diputados en torno al destino final del jefe de gobierno. Sin embargo, la Corte -el 7 de septiembre de 2004- le negó a la Asamblea dicha facultad, ya que no tenía el *status* de poder legislativo como el resto de las legislaturas locales del país. Con base en este argumento, el 22 de septiembre del mismo año, la Sección Instructora desechó el incidente de nulidad promovido por la Asamblea por carecer de legitimación procesal.

Sin embargo, el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Mariano Azuela Guitron, intentó disminuir la participación del poder judicial en este diferendo. Por este motivo, pretendió mediar entre ambos ejecutivos y sostuvo reuniones informales con el presidente Fox y Andrés Manuel; en las que abordó el tema del desafuero y los conminó a llegar a un acuerdo menos drástico que la declaración de procedencia en contra de Andrés Manuel, su posterior destitución del gobierno de la ciudad y posible detención. La Corte no quería asumir

el papel de árbitro en este conflicto porque su decisión no desactivaría la posible radicalización del movimiento social en contra del desafuero. Mariano Azuela pretendió ser neutral, pero estas reuniones, una vez descubiertas, fueron severamente criticadas por la opinión pública y López Obrador las aprovechó para sostener el supuesto complot político en su contra.

Un debate interesante al interior de la Suprema Corte fue sobre la conveniencia que un juez de distrito pudiera solicitar la remoción de un gobernante de primer nivel y elegido por el pueblo, como era el caso del jefe de gobierno. Esta discusión se suscitó entre el 19 y 20 de mayo de 2004 y hubo dos posturas al respecto: para el ministro en retiro, Juventino Castro y Castro, había “un error de procedimiento terrible”, ya que el juez Álvaro Tovilla León no debió darle vista a la PGR del incumplimiento de la suspensión definitiva en que había incurrido López Obrador, sino que debió turnar el caso a la Suprema Corte de Justicia para que ella decidiera qué procedía. La otra interpretación la sostenía otro ministro de la Suprema Corte, José de Jesús Gudiño Pelayo, para él la Constitución establecía que cuando se viola una suspensión definitiva, el juez que la otorgó tiene la obligación de dar vista al Ministerio Público. En cambio, cuando se incumple una sentencia de amparo, el juez o el tribunal federal que lo concedió tiene que enviar el caso a la Corte para que determine si la decisión de la autoridad es excusable o no.

#### **D) La legalidad y la legitimidad del desafuero del jefe de gobierno**

El proceso de desafuero contó con la legalidad apropiada, ya que el juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa (Álvaro Tovilla León) exigió a la PGR determinar la probable responsabilidad del jefe de gobierno al desacato a una orden judicial y actuar en consecuencia. Pero antes debía solicitar el desafuero del jefe de gobierno a la Cámara de Diputados, mediante la declaración de procedencia (mecanismo contemplado en la

Constitución Política mexicana y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos) para retirar la inmunidad constitucional y dejarlo a disposición de los tribunales.

También dicho proceso gozó de la legitimidad institucional suficiente toda vez que la PGR solicitó a la Cámara de Diputados –en una República, el poder legislativo lo ejerce (directa o indirectamente) el pueblo, así el Congreso actúa en representación de la nación<sup>256</sup>- retirar la inmunidad constitucional del jefe de gobierno y, después de un largo proceso deliberativo, esta Cámara decidió retirar el fuero constitucional al jefe de gobierno y separarlo de su cargo en su sección del 7 de abril de 2005 –casi un año después- y lo dejó a disposición de la PGR.

De este modo, a finales de mayo de 2004, la Sección Instructora decidió iniciar la declaración de procedencia en contra del jefe de gobierno del Distrito Federal. Con la anuencia de tres diputados (dos del PRI -Rebeca Godínez y Bravo y Francisco Cuauhtémoc Frías Castro - y uno del PAN -Álvaro Elías Loredó-) y la abstención del presidente de este organismo y diputado por el PRD, Horacio Duarte Olivares, quien sugirió desechar la solicitud de declaración de procedencia en contra del jefe de gobierno. Después que la PGR presentó las pruebas en favor del desafuero y López Obrador en contra de su desafuero, la Sección Instructora, a principios de abril de 2005, decidió turnar su dictamen a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para convocar al pleno a erigirse en Jurado de Procedencia y emitir el fallo definitivo.

Pero antes de la votación definitiva del pleno de la Cámara, en la fracción del PRI de la Cámara de Diputados había un cierto consenso para apoyar la declaración de procedencia en contra del jefe de gobierno sugerida por la Sección Instructora. El martes 22 de marzo de 2005, sólo dos gobernadores de este partido -Enrique Martínez de Coahuila e Ismael Hernández Deras de Durango- manifestaron públicamente su desacuerdo. En cambio, a finales de marzo, trascendió que en la fracción legislativa del PAN había 12 diputados, encabezados por Germán Martínez Cázares -coordinador adjunto de la bancada-, que no

---

<sup>256</sup> Ferenjohn, *op. cit.*, pp. 17-18.

estaban de acuerdo con el desafuero de Andrés Manuel. No obstante, anunciaron que votarían en favor del desafuero de López Obrador y lo harían en apego a su reglamento interno, el cual obligaba a los diputados a votar en el mismo sentido de la decisión votada por la mayoría, ya que no permitía el voto de conciencia o las abstenciones.

En los considerandos del Diario de los Debates del jueves 7 de abril de 2005 se lee que la Cámara de Diputados debe velar por la protección constitucional de los servidores públicos (artículo 111 de la Constitución) e igualmente cuidar que dicha protección no se convierta en un instrumento de impunidad o un subterfugio para eludir su responsabilidad penal. Esta tarea cameral tiene como fin supremo salvaguardar el principio de igualdad ante la ley (fracción II del artículo 109 de la Carta Magna) para garantizar que nadie quede impune por las conductas ilícitas desplegadas, y los servidores públicos respondan a los hechos ilícitos que se les imputen como a cualquier ciudadano.<sup>257</sup>

En el capítulo I de este trabajo argumenté que el Congreso mexicano (una o ambas cámaras) juega un papel fundamental a la hora de determinar si procede o no en contra de algún servidor público. Su decisión depende de la calidad de la información disponible, la deliberación interna de este órgano legislativo y los intereses de cada partido político con representación en la Cámara. Estas condiciones se vuelven determinantes para valorar en su dimensión real las pruebas en contra de algún funcionario, ya que como se puede procesar a una amplia variedad de políticos por diversas causas se corre el riesgo de abusar de este mecanismo y utilizarlo como un arma en contra de los adversarios políticos. En este sentido, coincido con la idea de Woldenberg en el sentido que la Sección Instructora de la Cámara de Diputados perdió la oportunidad -en el marco de la ley y de sus atribuciones- para finiquitar un conflicto político que sólo polarizaba las posiciones de los actores políticos y desgastaba a las instituciones políticas, más que para hacer realidad el supuesto estado de derecho.<sup>258</sup>

---

<sup>257</sup> *Diario de los debates, op. cit.*, p. 19.

<sup>258</sup> Véase Woldenberg, *op. cit.*, p. 247.

Siguiendo con la lectura del Diario de los Debates, menciona que una vez despojado de la inmunidad constitucional Andrés Manuel quedaría a disposición de las autoridades competentes. En este caso, la imposición de la pena era exclusiva de la autoridad judicial e incumbía al Ministerio Público la investigación y persecución de los delitos. Ambas instancias deberían emitir sus decisiones jurídicas sobre la probable responsabilidad de López Obrador.<sup>259</sup>

El mismo documento argumentaba que la PGR había solicitado la declaración de procedencia en contra de Andrés Manuel, ya que le atribuía ser probable responsable del delito de **“violación a la suspensión”** definitiva a una orden judicial, derivada del juicio de amparo (número 862/2000), concedido a la quejosa (Promotora Internacional Santa Fe, Sociedad Anónima de Capital Variable) el 14 de marzo de 2001 (cuyo representante legal era el Lic. Fernando Espejel Cisneros) por el Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, y que le fue debidamente notificado al servidor público imputado el 22 de marzo del mismo año.<sup>260</sup>

Dicho amparo aducía que “las autoridades responsables paralicen los trabajos de apertura de vialidades sólo en la parte de las fracciones expropiadas que servían de acceso al predio denominado “El Encino” ubicado en la zona la Ponderosa, en la Delegación [...] Cuajimalpa de Morelos, así como para que se abstengan de bloquear y cancelar los accesos al predio de la quejosa”.<sup>261</sup>

La votación final de los diputados en torno a la aprobación del dictamen de la Sección Instructora fue la siguiente: 360 votos a favor, 127 en contra, 2 abstenciones y 10 diputados no asistieron a la sesión. El dictamen fue aprobado con el 74 por ciento de los diputados presentes en la Cámara, es decir, se cumplió y rebasó la mayoría absoluta que exige la Constitución; por tanto, Andrés Manuel perdió el fuero constitucional y quedó separado del cargo de jefe de gobierno del Distrito Federal (véase cuadro 4).

---

<sup>259</sup> *Ibidem.*

<sup>260</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>261</sup> *Ibid.*, p. 21.

Cuadro 4

**Votación de los diputados sobre el desafuero del jefe de gobierno**

Partidos Políticos	A favor	En contra	Abstención	Ausencias	Total de la bancada
PAN	145	1		3	149
PRI	206	11	1	6	224
PRD		96			96
PT		6			6
PVEM	8	8		1	17
Convergencia		5			5
Diputados independientes	1		1		2
<b>Total de votos</b>	<b>360</b>	<b>127</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>499</b>

Fuente: Cámara de Diputados, *Diario de los debates*, México, D.F., año II, segundo periodo, sesión 21, 7 de abril de 2005, pp. 111-115.

Como se desprende del cuadro anterior, la votación final tanto del PAN como del PRI fue homogénea, casi todos sus diputados votaron en favor del dictamen. En el caso de Acción Nacional -antes de la sesión del desafuero- Germán Martínez Casarez manifestó su desacuerdo con la medida y está posición la apoyaron cerca de 11 diputados más, pero el reglamento interno de la bancada panista establecía que si la mayoría apoyaba el dictamen de la Sección Instructora, entonces todos estaban obligados a votar en ese sentido; al final sólo un diputado panista votó en contra y tres no asistieron a la sesión. En el PRI sólo dos de sus gobernadores se pronunciaron en contra del dictamen, 11 diputados votaron en contra del desafuero, uno se abstuvo y seis no asistieron.

Este resultado adverso demostró la debilidad parlamentaria del PRD, ya que fue incapaz de evitar la mayoría absoluta y detener de esta forma el desafuero de su gobernante. Su alianza legislativa se limitaba a los votos del Partido del Trabajo y de Convergencia que sumaron en total 107 votos. 20 diputados más de otros partidos (PAN, PRI y PVEM) votaron en contra del dictamen. El PRD necesitaba cerca de 118 votos más para evitar la mayoría

absoluta y los tenía que conseguir del PAN y/o del PRI; partidos con los que no tuvo ni ha tenido una coalición legislativa estable, más bien han sido alianzas de tipo coyuntural y temporal.

La votación del Partido Verde se dividió en dos grupos: 8 diputados en favor del desafuero y 8 en contra, seguramente esta división respondió a los cálculos electorales de una fracción del partido que veía a Andrés Manuel como posible presidente de la República. Por esta razón, rechazó el dictamen de la Sección Instructora con el fin de lograr una alianza política futura (electoral o gubernamental) con López Obrador y así conseguir espacios dentro del gabinete presidencial en caso que se confirmará su pronóstico.

La interpretación que podemos extraer de este resultado parlamentario es que las divergencias políticas no existieron entre uno y otro poder, de hecho el legislativo respaldó apropiadamente la decisión tanto del ejecutivo como del judicial, ya que los tres –a partir de sus pesquisas- concluyeron que había elementos suficientes para presumir la responsabilidad del jefe de gobierno al desacato de la orden judicial. Los poderes de la Unión siguieron la ruta adecuada para destituir al gobernante del Distrito Federal: los tribunales exigieron al ejecutivo poner a su disposición al jefe de gobierno y para conseguirlo la PGR solicitó a la Cámara de Diputados retirar la inmunidad constitucional de este servidor público para que el judicial pudiera imponerle un castigo en caso de comprobar su responsabilidad.

La complejidad del proceso del desafuero no se correspondió con la gravedad del desacato cometido por el jefe de gobierno, ya que se trató de un delito menor en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales, lo único que establecía era una pena de uno a ocho años de prisión que podía ser conmutada por una fianza. Paradójicamente, al final de este conflicto, el ejecutivo argumentaría que este delito no existía en la legislación mexicana.

Otro elemento interesante para el análisis fue como el judicial intentó limitar la acción de gobierno de una autoridad local -en este caso, el jefe de gobierno- y trató de garantizar el derecho de libre tránsito que tenían los propietarios del Encino, sin importar las consecuencias políticas del asunto. Esta ampliación de derechos es para Ferenjohn una de las

causas más significativas de la creciente importancia del poder judicial en el mundo, es decir, los tribunales además de los derechos de propiedad, han empezado a defender los derechos y libertades individuales de los abusos del poder político.<sup>262</sup>

Siguiendo con la idea de los costos políticos, en especial para el poder ejecutivo, el judicial exigió la acción del presidente en contra del jefe de gobierno. Aquí se observó un claro conflicto entre la lógica política con la dinámica legal. La primera puede seguir diferentes cursos de acción dependiendo del costo político que representa cada alternativa y generalmente el político optará por la que represente los mayores beneficios y las menores pérdidas; en cambio, la autoridad legal si comprueba que alguien cometió algún delito, impone un castigo sin importar las consecuencias que esto ocasione, pero su efectividad depende de la acción del ejecutivo, responsable de presentar a los inculcados en los tribunales.

### **E) La des-judicialización del proceso de desafuero del jefe de gobierno**

López Obrador una vez que perdió la inmunidad constitucional, decidió encarar directamente al gobierno federal y, sin más, acudió personalmente a la PGR para ser detenido, pero no pudo cumplir su propósito porque no había una orden de aprehensión en su contra. Fue a mediados de abril de 2005, cuando la PGR solicitó una orden de presentación –y no de detención- en contra de Andrés Manuel, pero dos asambleístas del PAN (Gabriela Cuevas y Jorge Lara) pagaron la fianza (que ascendía a 2 mil pesos) de López Obrador para que no fuera detenido, pudiera enfrentar su juicio en libertad y evitar así que Andrés Manuel " se convierta en un mártir" –de acuerdo con ellos-.

El subprocurador Vega Memije explicó que el Ministerio Público de la Federación había acordado concederle la libertad caucional a López Obrador, debido a que el delito que se le imputaba no era grave y alcanzaba fianza. Además desde la averiguación previa gozaba

---

<sup>262</sup> Ferenjohn, *Op. cit.*, p. 33.

de este beneficio. La actitud tanto de los asambleístas panistas como de la PGR delató la indecisión del gobierno federal de no solicitar la orden de aprehensión en contra de López Obrador, por temor a pagar un alto costo político por esta medida.

Como el presidente no quiso obsequiar la orden de aprehensión en contra del jefe de gobierno para ponerlo a disposición de los tribunales que exigían la presencia de López Obrador para imponerle un castigo; la acción de los tribunales perdió eficacia<sup>263</sup> y quedó en evidencia la debilidad orgánica del poder judicial mexicano, ya que este poder no puede por sí sólo ejercer la acción penal en contra de los acusados, depende de la acción de la PGR que los presenta ante los jueces para iniciar el proceso correspondiente.

Todavía el martes 19 de abril de 2005, el gobierno federal declaraba –por medio de su vocero presidencial- que no contemplaba ningún tipo de negociación política con Andrés Manuel y mucho menos una que estuviera fuera de las leyes. "Nunca una decisión política fuera del ámbito de la justicia y nunca una decisión política fuera del ámbito de las posibilidades que las propias leyes otorgan", de acuerdo con el comunicado de la presidencia.

Sin embargo, el secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, -el jueves 21 de abril- aseguró que la dependencia a su cargo iniciaría una campaña informativa en el ámbito internacional para contrarrestar la percepción "errónea" que se tenía sobre el proceso de desafuero en contra de López Obrador. Esta medida sugiere que los gobiernos de otros países, en especial Estados Unidos, tenían la impresión que el objetivo verdadero del desafuero era eliminar a Andrés Manuel como posible candidato presidencial y no para castigar un supuesto delito.

Esta sospecha la confirmó el periódico El Universal en su edición del sábado 23 de abril. En una nota advertía que el desafuero del jefe de gobierno preocupaba al gobierno estadounidense, porque este conflicto podía provocar inestabilidad política en México.

---

<sup>263</sup> Como sugería Hamilton de la tríada de la división de poderes, el poder judicial es el menos peligroso para los derechos políticos de la Constitución, porque su situación le permitirá estorbarlos o perjudicarlos en menor medida que los otros dos poderes. No influye sobre las armas como el ejecutivo, ni sobre el tesoro como el legislativo. No posee fuerza ni voluntad, sino únicamente discernimiento y deberá apoyarse en el poder ejecutivo para que sus fallos sean eficaces. Véase Hamilton, Alejandro, "El federalista LXXVIII" en *op. cit.*, pp. 330-331.

Entonces un importante funcionario estadounidense del equipo cercano del presidente George W. Bush –cuyo nombre no reveló- declaró que "desafortunadamente, (...) el desafuero que aprobó la Cámara de Diputados para levantarle la inmunidad es considerado como una maniobra política, más que como un proceso judicial". Agregaba que "la gente aquí está preocupada porque esto puede sentar las bases para una potencial inestabilidad política en México que ni ellos ni nosotros podemos enfrentar".

Es sintomático que después de conocer la presión del gobierno estadounidense para terminar con este conflicto, la estrategia presidencial cambió. Primero, el martes 26 de abril, el vocero de la presidencia anunciaba finalmente la disposición del presidente para dialogar con Andrés Manuel en el lugar, la fecha y la hora que señalará el jefe de gobierno. Segundo, el presidente Fox, en un mensaje dirigido a la nación, daba a conocer la destitución del procurador Macedo de la Concha, el miércoles 27 de abril, y nombraba en su lugar a Daniel Cabeza de Vaca, miembro de su grupo político.

El presidente con ambas acciones pretendía *des-judicializar* el proceso de desafuero del jefe de gobierno, es decir, por fin desechara la vía de los tribunales y optaba por el camino de la política para zanjar sus diferencias. De acuerdo con Woldenberg, el presidente buscó la armonía y no el fomento del conflicto, atendió un problema que se fomentaba desde su gobierno, trató de incluir y no de excluir a un posible candidato presidencial de izquierda, vio más allá de la coyuntura y el presidente Fox “pasó de una posición facciosa a tutelar el conjunto de las relaciones políticas”.<sup>264</sup>

El nuevo procurador arribó al cargo con la instrucción presidencial de terminar con el enfrentamiento con Andrés Manuel y, de esta forma, el gobierno federal decidió el sobreseimiento del procedimiento porque se trataba de un delito inexistente en el Código Penal. Una vez que el presidente Fox decidió terminar el enfrentamiento con el gobierno de la Ciudad de México, López Obrador correspondió de la misma forma, concluyó la resistencia civil pacífica el lunes 9 de mayo y también anunció que el 31 de julio de 2005 dejaría la

---

<sup>264</sup> Véase Woldenberg, *op. cit.*, p. 257.

Jefatura de Gobierno para participar en el proceso interno de selección del PRD para elegir a su candidato presidencial.

La indecisión del presidente Fox para encarcelar a López Obrador y el argumento final en el sentido que el delito de desacato a una orden judicial no existía en la normatividad mexicana, disminuyó el prestigio público tanto de la Suprema Corte como de la Cámara de Diputados. El poder judicial había exigido a la PGR poner a su disposición al jefe de gobierno por desacatar una orden judicial; y la Cámara de Diputados con base en la averiguación previa de la PGR y su deliberación interna encontró elementos suficientes que demostraban la responsabilidad de Andrés Manuel en este asunto y por ello decidió retirarle el fuero constitucional. Al final, el ejecutivo federal hizo caso omiso de la solicitud de ambos poderes y los dejó en entredicho ante los ciudadanos.

Cabría preguntarse ¿quién ganó, el jefe de gobierno o el presidente Fox? Pienso que todos pudimos perder, ya que la consolidación de la democracia mexicana estuvo en riesgo permanente, porque el juicio político y la declaración de procedencia son dos mecanismos últimos de control que tiene el ciudadano a su disposición para llamar a cuentas a sus gobernantes por una conducta indigna en el cargo. Tanto el presidente como la Cámara de Diputados usaron de forma inadecuada la declaración de procedencia, lo que desvirtuó el fin de dicho instrumento extremo de rendición de cuentas y deslegitimaron su uso futuro. Emprender un juicio en contra de un gobernante de primer nivel con amplia aceptación social, máxime por delitos menores que no implicaban ningún riesgo a la seguridad local y la integridad de los poderes de la Unión, no fue tan fácil como se pensó. Por el contrario, este tipo de acciones si desencadenaron importantes déficit de gobernabilidad en la relación institucional de ambos gobernantes que pudieron escalar a verdaderas crisis de gobernabilidad.

## **F) Los déficit de gobernabilidad en la relación institucional entre ambos ejecutivos**

La relación político-institucional entre el presidente de la República y el jefe de gobierno de la Ciudad de México durante sus periodos de gobierno estuvo acompañada de varios déficit de gobernabilidad importantes. Estos déficit se definen como desequilibrios o anomalías presentes entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. Las anomalías pueden presentarse en cualquier esfera de la sociedad (economía, política, cultura, etc.) y se vuelven inaceptables para algunos actores políticos que utilizan su capacidad para amenazar la relación con el gobierno.<sup>265</sup>

Los analistas sugieren cuatro áreas donde pueden surgir déficit de gobernabilidad: 1) en el mantenimiento del orden y de la ley; 2) en la gestión gubernamental ineficaz de la economía; 3) en la incapacidad gubernamental para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales suficientes; y 4) las complicaciones en el control del orden político y la inestabilidad institucional. En esta última área los déficit pueden hallarse en tres dimensiones: a) en el interior del sistema político debido a su incapacidad para incorporar nuevas fuerzas emergentes de la sociedad; b) al interior de los gobiernos democráticos, cuando los poderes republicanos se encuentran en manos de partidos opositores distintos o cuando no es posible conformar mayorías consistentes en el Congreso; y c) cuando prevalece la tensión entre agencias de gobierno encargadas de dar respuesta a demandas sociales.<sup>266</sup>

Los elementos de la última área de los déficit de gobernabilidad, es decir, las complicaciones en el control del orden político y la inestabilidad institucional explican el enfrentamiento entre el ejecutivo federal y el jefe de gobierno, ya que ambos ejecutivos pertenecían a partidos políticos distintos –Fox provenía del PAN y Andrés Manuel del PRD; en consecuencia, la tensión entre ambos ordenes de gobierno fue continua y su relación institucional fue complicada.

---

<sup>265</sup> Camou, “Estudio preliminar”, en *op. cit.*, p. 39.

<sup>266</sup> *Ibidem.*

El primer déficit de gobernabilidad importante en la relación político-institucional entre ambos ejecutivos, sucedió cuando el jefe de gobierno se negó a respetar el primer decreto presidencial sobre el horario de verano -a principios de marzo de 2001- y, con el fin de nulificar esta decisión, presentó una controversia constitucional sobre los “usos de horario” ante la Suprema Corte de Justicia en contra del Ejecutivo Federal.

El segundo déficit aconteció cuando el presidente Fox destituyó al titular de la Secretaría de Seguridad Pública -a principios de diciembre del 2004- por su responsabilidad en el linchamiento de dos miembros de la PFP en San Juan Ixtayopan, delegación Tláhuac. A pesar del desacuerdo inicial del jefe de gobierno que argumentó que esa decisión le correspondía a él y no al presidente, respetó la determinación y presentó al presidente a Joel Ortega como el nuevo secretario.

El tercero y más importante déficit de gobernabilidad lo constituyó el desafuero del jefe de gobierno. Este proceso enfrentó a los ejecutivos de ambos niveles de gobierno. Las autoridades federales perfilaban una sanción en contra de López Obrador por el supuesto desacato a una orden judicial y las autoridades locales pretendían evitar esta sanción de cualquier forma.

El jefe de gobierno siempre aspiró una especie de “pacto de no agresión” con el presidente Fox para llegar a la elección presidencial de 2006 en un contexto político más propicio. Pero esta sugerencia fue adoptada por el presidente casi un año después y tras una serie de presiones por parte de otros actores políticos que veían este diferendo gubernamental como un peligro potencial a la estabilidad de la democracia mexicana. Al final, el presidente desechó la vía judicial, optó por el camino del dialogo directo con el jefe de gobierno para concluir su perenne enfrentamiento y salvar así su débil relación político-institucional.

Pero si el presidente hubiera seguido por el camino judicial y hubiera puesto a disposición de los tribunales a López Obrador; el Senado hubiera nombrado a un jefe de gobierno sustituto a propuesta del presidente y esto hubiera provocado el rompimiento de las relaciones entre las autoridades locales con las federales. Además el nuevo jefe de gobierno

hubiera tenido que enfrentar a una mayoría beligerante de representantes del PRD en el gobierno local y seguramente con la firme intención de paralizar el trabajo del nuevo ejecutivo local.

El último déficit entre el gobierno federal y el local se desarrolló después de las elecciones presidenciales del 2 de julio del año 2006, en las que resultó triunfador –casi por medio punto porcentual (poco más de 233 mil votos)- el candidato presidencial del PAN, Felipe Calderón, sobre el candidato de la Coalición por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador.<sup>267</sup> Lo cerrado de la elección presidencial, el inadecuado manejo de los resultados electorales por parte de los consejeros electorales del IFE, la aparente intervención del presidente Vicente Fox en la elección<sup>268</sup> y su permanente rivalidad con López Obrador, desde que fue jefe de gobierno: todos estos factores los aprovecharon Andrés Manuel y el PRD para construir un convincente discurso político basado en el fraude electoral y así desconocer la validez de los resultados de la elección presidencial.

López Obrador mantuvo, cerca de mes y medio (del 31 de julio al 15 septiembre), en plantón permanente a sus seguidores provenientes de diversos estados del país en el zócalo capitalino, la avenida Juárez y parte de Reforma, su demanda principal era respetar la voluntad ciudadana expresada el 2 de julio. Con esta acción trató de presionar tanto a las autoridades electorales como al gobierno federal y puso en entredicho la capacidad e imparcialidad del propio gobierno local que tuvo un margen de tolerancia amplio hacia la estrategia poselectoral de Andrés Manuel en detrimento de los capitalinos.

Sin embargo, una vez que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) -máxima instancia electoral competente- calificó la elección presidencial el 5 de septiembre del mismo año, otorgando plena validez a los resultados electorales,<sup>269</sup> López Obrador y sus seguidores levantaron el plantón el 15 de septiembre (un día antes del

---

<sup>267</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo*, TEPJF, México, 2006, p. 35

<sup>268</sup> *Ibid.*, pp. 159-203, 258-261, 264-284

<sup>269</sup> *Ibid.*, pp. 307-308

tradicional desfile militar), después de intensas negociaciones que sostuvieron con el gobierno de la ciudad y la cúpula militar.

Estos cuatro acontecimientos revelan que la relación institucional entre ambos niveles de gobierno estuvo cerca de una crisis de gobernabilidad, en diferentes momentos y circunstancias. Estas crisis describen una situación donde simultáneamente proliferan las anomalías en varias esferas de la sociedad que genera un desequilibrio intolerable entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales.<sup>270</sup>

Eduardo Feldman considera que la gobernabilidad se pone en entre dicho y entra en crisis cuando algún actor o grupo de actores importantes actúan a-institucionalmente y de forma “pretoriana”<sup>271</sup> para impugnar cualquiera de las “fórmulas”<sup>272</sup> que subyacen y sustentan las relaciones entre actores poderosos (impugnación directa) o algunas de sus consecuencias (impugnación indirecta). Cuanto mayor es el número de impugnaciones directas y/o indirectas recibidas por las fórmulas, especialmente las de mayor relevancia, más grave se torna la crisis de gobernabilidad.<sup>273</sup>

- 1) Impugnaciones indirectas (crisis de gobernabilidad en democracia): los actores tratan de modificar decisiones tomadas, o impedir su aplicación, o forzar un rumbo específico, o ser tomado en cuenta para futuras decisiones. En general, las crisis de gobernabilidad producidas por este tipo de impugnaciones son manejables en el marco de los parámetros institucionales del régimen político y las impugnaciones de importancia pueden modificar las fórmulas.
- 2) Impugnaciones directas (crisis de gobernabilidad democrática): son las que cuestionan a las “fórmulas constitucionales” que regulan las relaciones entre los actores, ello resulta en la puesta en tela de juicio de las coordenadas del juego democrático y en la introducción de otra lógica de relación entre actores; estas si pueden desencadenar una

---

<sup>270</sup> Camou, “Estudio preliminar”, en *op. cit.*, p. 39.

<sup>271</sup> “Pretoriano” alude al despliegue de recursos en beneficio propio, en Feldman, *op. cit.*, p.1.

<sup>272</sup> “Fórmula” se refiere a cualquier regla para manejar conflictos que surgen entre dos o más actores, en *Idem*.

<sup>273</sup> *Ibid.*, pp.1-2.

severa crisis de gobernabilidad que puede derivar en el colapso del régimen, ya que rompen con los marcos político-institucionales vigentes y pretenden imponer otros parámetros mediante el uso de la fuerza no autorizada.

## Conclusiones

La idea que orientó el primer capítulo fue la forma o el modo en que se ejerce el poder político en el sistema presidencial federado. El ejercicio del poder sería la capacidad que tiene el Estado de imponer a los ciudadanos los fines que persigue su gobierno. Sin embargo, para lograr la obediencia civil es necesario además que el Estado goce de una serie de recursos (políticos, económicos, militares, culturales, etc.) para obligar a los ciudadanos a respetar sus decisiones.

El federalismo supone la división del poder en dos niveles de gobierno, dos de los cuales divididos para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial. Este es un sistema de frenos y contrapesos lo suficientemente complejo para evitar el abuso del poder y, por ende, garantizar la libertad individual establecida en una Constitución escrita.

El gobierno central ejerce una serie de competencias que tienen que ver con objetos externos a cada miembro de la federación (como la política y el comercio internacional, la defensa nacional, declarar la guerra a naciones enemigas, etc.); en cambio, cada estado está facultado para gobernar en los límites de su territorio.

La relación institucional que priva entre el gobierno central y los estados es asimétrica, debido a que las decisiones federales son superiores a las de cualquier estado ya que están basadas en la Constitución, una relación simétrica provocaría la parálisis gubernamental tal como ocurrió con la Confederación estadounidense. Dicha situación obliga a que cada estado coopere con el gobierno central. Mientras que la relación entre los estados es simétrica ya que se trata de dos sujetos semejantes e iguales y la relación que debe privar entre ellos está basada en la cordialidad.

Este sistema de frenos y contrapesos hace complejo el ejercicio del poder, como el poder está altamente fragmentado, por lo general se estará compartiendo con otras instituciones y las decisiones finales deberán reflejar esa relación compleja y serán las que logren mayor consenso entre las distintas partes.

En este tipo de sistemas sobresale el ejecutivo federal que se caracteriza por ser unipersonal, unipartidista en la composición del gabinete, con amplias facultades (tanto las ejecutivas propiamente dichas como legislativas) y con poder de veto para defenderse del legislativo.

La facultad del poder legislativo es aprobar lo que debe realizar el presidente; y el poder judicial ejerce la interpretación de la Constitución (o ley suprema) con el fin de fijar y declarar la uniformidad de la justicia civil. Si bien el intercambio más importante ocurrirá entre el ejecutivo y el legislativo (este último, a nivel federal, dividido en dos cámaras)

Otra variable que incrementa la fragmentación del poder es la competencia entre los partidos políticos por los cargos en el gobierno. En una democracia, los partidos se comportan como agencias de colocación del personal político en los cargos del gobierno y una vez en el gobierno la orientación de cada partido será importante, ya que determinará su disposición o indisposición para cooperar con otras fuerzas políticas. Así tendremos partidos que se interesan por los votos (*voto-seeking*), los cargos públicos (*office-seeking*) y las políticas públicas (*policy-seeking*). En consecuencia, los partidos se distinguirán entre sí tanto por sus estrategias para dirigirse a sus votantes como sus objetivos una vez en el gobierno, situación que favorecerá el disenso y dificultará el consenso en la deliberación pública.

Por tanto, en un sistema presidencial federado con división de poderes y multipartidismo será más frecuente el gobierno dividido tanto horizontal como verticalmente, es decir, cuando varios partidos tienen poder en instituciones importantes; que el gobierno unificado, o sea, cuando un solo partido político tiene el control absoluto.

La consecuencia positiva de la fragmentación del poder sobre el sistema presidencial es que lo hace menos excluyente y mayoritario; transforma el juego de suma cero (como podría ser en un sistema presidencial puro) a uno de suma variable, donde más de un partido puede ganar espacios de representación política en cualquier nivel de gobierno.

El aspecto negativo de dicha fragmentación será el tiempo que tardará la toma de decisiones para solucionar los problemas urgentes. Además como el ejercicio del poder en

una democracia está constantemente en un ambiente electoral, la polarización de las posiciones será frecuente, lo que incrementa el disenso y disminuye el consenso entre los diferentes actores políticos. En particular, cada partido fijará sus prioridades con base en los beneficios electorales que le pueda redituar apoyar o no determinada política de gobierno.

La división de poderes tendera a generar fricciones entre distintas instituciones influyentes lo que desencadenara el conflicto o el enfrentamiento político, el cual podemos conceptualizar en diferentes grados de gobernabilidad a saber (excluyendo los conceptos extremos como son la gobernabilidad ideal e ingobernabilidad por referirse a situaciones improbables de suceder en la realidad): la gobernabilidad normal, entendida como un desequilibrio dinámico entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales, aceptado por los actores políticos poderosos; los déficit de gobernabilidad constituyen desequilibrios inaceptados en alguna esfera de la sociedad; y las crisis de gobernabilidad también son desequilibrios inaceptados, pero su extensión es mayor ya que se presentan simultáneamente en varios ámbitos sociales.

La rigidez del sistema presidencial federado garantiza la permanencia de los políticos en su cargo, es decir, el titular de otro poder o nivel de gobierno carece de la facultad para remover a un funcionario de un poder diferente. La única forma es que dichos políticos incurran en algún supuesto del juicio político y el legislativo compruebe su falta para destituirlo de su responsabilidad. Este mecanismo constituye un recurso último a disposición del Congreso para llamar a rendir cuentas a los funcionarios en turno, y de incurrir en alguna falta imponer el castigo establecido previamente.

En México, este mecanismo de control a disposición del Congreso de la Unión sobre los servidores públicos contemplados en la Constitución se desdobra en el juicio político que castiga una responsabilidad política; y la declaración de procedencia retira la inmunidad constitucional de cualquier funcionario para que quede a disposición de los tribunales.

La variedad de servidores públicos a los que se les pueden aplicar estos mecanismo es amplia, contempla tanto aquellos que acceden al cargo por medio de elecciones periódicas

(desde el presidente de la República hasta los presidentes municipales) como los que son resultado de una decisión colegiada (como los miembros del Poder Judicial, los empleados de la administración pública y de los organismos autónomos).

También existen dos categorías de funcionarios, dependiendo de la importancia del puesto: el titular de la presidencia de la República y el resto de los servidores públicos. Al primero sólo se le puede perseguir por “faltas graves” que afecten el interés público y únicamente por medio del juicio político; mientras que los otros funcionarios la gravedad de sus actos queda a consideración del Congreso y pueden ser sujetos tanto del juicio político como de la declaración de procedencia.

Esta medida obedece a los intereses de cuando menos tres partidos representados en el Congreso: dos de los cuales (PRI y PAN) marchan juntos regularmente en temas importantes para la definición de la política nacional y cuya representación conjunta alcanzaría la mayoría de los votos que se requieren; y el PRD difícilmente ha podido llegar a acuerdos con alguno de estos partidos.

Por último, el juicio político y la declaración de procedencia funcionan como mecanismos de control político, a disposición de los ciudadanos sobre sus gobernantes; y de autocontrol porque los mismos gobernantes pueden hacer uso de ambos procedimientos para excluir a los malos elementos del gobierno. En ambos casos el Congreso de la Unión (una o ambas cámaras) juega un papel fundamental a la hora de determinar si procede o no en contra de algún servidor público. Su decisión dependerá de la calidad tanto de la información en su poder como de la deliberación interna de este órgano legislativo. Ambas condiciones serán determinantes para valorar en su dimensión real las pruebas en contra de algún funcionario, ya que como se puede procesar a una amplia variedad de políticos, se corre el riesgo de abusar de este mecanismo y utilizarlo como un arma en contra de los adversarios políticos.

En el segundo capítulo se explicó como el sistema federal mexicano durante casi todo el siglo XX no funcionó como estaba establecido en la Constitución Política. Durante el régimen autoritario (1917-2000), la concentración del poder en la Presidencia de la República

fue una de las causas principales por la que la división del poder horizontal (entre los tres poderes de la Unión) y vertical (entre la federación y los 31 estados) fue inexistente o poco notoria en el siglo pasado. El presidente utilizó al PRI para controlar los espacios de representación política. Por este motivo, el federalismo en México tendió en la práctica hacia la centralización política, cuya institución política principal fue la Presidencia que eliminó a los poderes federales y estatales de la toma de decisiones. En palabras de Casar el hiperpresidencialismo supuso la formación de un gobierno indiviso y unitario, en lugar de una organización política basada en estados libres y autónomos, vinculados a una federación.

El partido oficial (en sus diferentes facetas: PNR, PRM y PRI), visto desde la óptica electoral, se comportó como un partido hegemónico. Durante el régimen autoritario copó la gran mayoría de los espacios de representación política a nivel federal: la presidencia de la República y el Congreso de la Unión (ambas Cámaras); y a nivel local: las gubernaturas, los congresos locales y las presidencias municipales. Esta hegemonía se constituyó en una de las causas principales de la debilidad del arreglo federal en el país.

Me parece que la democratización del régimen mexicano y el advenimiento de las elecciones competitivas hicieron posible el resurgimiento del federalismo y, en consecuencia, el acotamiento del poder presidencial. En este sentido, los dos poderes federales (Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia) y los gobiernos estatales resurgieron, ya que estos espacios corresponden a diferentes partidos políticos. En este sentido, pasamos de un centro articulador a tener varios polos de decisión (los 31 gobernadores y el jefe de gobierno del Distrito Federal), los cuales han empezado a establecer una nueva relación con la federación, en especial, con el presidente, basada en la defensa de los intereses locales sobre los nacionales. Esta situación entraña serios riesgos para la estabilidad política y la unidad nacional de la República; sobre todo a consecuencia de la alternancia partidista en la Presidencia, es más probable el surgimiento tanto de cacicazgos como líderes políticos locales lo suficientemente fuertes como para oponerse a las directrices del gobierno federal.

El sistema presidencial mexicano en un arreglo federal incrementa la fragmentación del poder, ya que impera la división de poderes, a nivel federal el poder se divide en ejecutivo, legislativo y judicial; y el poder local se divide para su ejercicio en estatal y el municipal. Además dichas posiciones están ocupadas por diferentes partidos (los tres partidos más importantes son el PAN, el PRI y el PRD). En este sentido, se multiplica la dispersión del poder entre diferentes fuerzas políticas lo que favorece el disenso y dificulta el consenso. De acuerdo con la teoría de la gobernabilidad democrática, los déficit de gobernabilidad al interior de los gobiernos democráticos suceden cuando los diferentes niveles de gobierno están gobernados por distintos partidos políticos.

Por otra parte, en el siglo XX la relación institucional que guardó el Distrito Federal con el gobierno federal fue de absoluta subordinación. La ciudad perdió el régimen municipal en 1928, derivado de la pugna de los liderazgos revolucionarios nacionales por la Presidencia de la República. Sin embargo, desde la Constitución Política de 1917 el presidente nombraba al gobernante de la ciudad de México, hecho que lo convertía en parte del gabinete presidencial y, por tanto, en un funcionario que debía su puesto al presidente y no representaba a los habitantes de la ciudad, quienes carecían de representantes políticos en el gobierno local y participaban en el mismo por medio de las organizaciones corporativas del PRI (como la CNOP, entre otras). El regente era un funcionario y no un representante político, impuesto por el grupo gobernante en el gobierno federal.

Desde la Constitución Política de 1917 prevaleció el régimen de excepción de la ciudad de México que consistió en restringir los derechos políticos de los habitantes de la ciudad para elegir a sus representantes locales; a quienes el presidente imponían un gobernante afín a sus intereses y gobernaba de acuerdo con esas directrices. No obstante, el presidente delegó en el regente la función de gobernar dicho territorio con la sola condición de no asumir una posición opuesta a los objetivos y metas del presidente. En caso de surgir un déficit de gobernabilidad en la relación institucional entre ambos gobernantes, el presidente disponía

del poder suficiente (del PRI y el Congreso de la Unión) para obligar al gobernante de la ciudad a renunciar al cargo.

Las sucesivas reformas al gobierno del Distrito Federal se han dado de forma incompleta y gradual. La primera modificación importante fue la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1987, cuyos integrantes serían elegidos mediante votaciones regulares, a pesar de no tener funciones legislativas, logró constituirse como un órgano de participación de los habitantes de la ciudad, en vez de las organizaciones corporativas del PRI que a la larga desaparecieron de la política local. En 1993 el gobierno federal permitió la ampliación de las facultades de la Asamblea, entre las más importantes estaban que podía expedir diferentes leyes orgánicas: su propia ley para regular su estructura y funcionamiento internos, la de los tribunales de justicia del Distrito Federal, la del tribunal de lo contencioso administrativo; también se le autorizó presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal; revisar la cuenta pública del año anterior; legislar en materias propias del ámbito local y ratificar al jefe del DDF.

La reforma política más completa al gobierno de la ciudad aconteció en 1996-1997. Su lado positivo fue que introdujo la elección popular tanto del jefe de gobierno (antes lo nombraba el presidente), los asambleístas como los titulares de cada delegación y dejó de ser un departamento para convertirse en un gobierno con funciones limitadas por los poderes de la Unión.

Sin embargo, el lado negativo fue que no eliminó el régimen de excepción y, por ende, las funciones de las autoridades locales siguen limitadas por los poderes federales, en particular, el presidente y el Congreso de la Unión. Dos de los nombramientos más importantes del gabinete del jefe de gobierno están bajo la tutela del presidente de la República. La Asamblea Legislativa no puede expedir su Estatuto de Gobierno, tampoco puede fijar los toques de endeudamiento de la ciudad; lo hace la Cámara de Diputados. No puede proponer iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión en materias de competencia

federal ni participar con su voto en las reformas constitucionales. También la Cámara de Senadores mantuvo la facultad para remover al jefe de gobierno por “causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal”. De producirse este caso, el Senado puede nombrar a un gobernante sustituto a propuesta del Presidente.

Es importante mencionar que a partir de la reforma de 1996, el jefe de gobierno depende menos del Presidente. Ambos personajes han adquirido legitimidad democrática gracias a que son elegidos directamente por la ciudadanía, pertenecen a distintos partidos, persiguen proyectos políticos diferentes y la permanencia del jefe de gobierno en su cargo ya no depende del presidente: es en cierta medida autónomo. Un hecho importante que propicia el conflicto es que quien ocupa la jefatura de gobierno del Distrito Federal se convierte, por ese sólo hecho, en *candidato natural* a la presidencia de la República y, al mismo tiempo, en blanco permanente de los ataques de los diferentes grupos en disputa, al menos así ocurrió con los dos últimos jefes de gobierno: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Andrés Manuel López Obrador.

En el tercer capítulo más allá de las razones expresadas por el presidente de la República y el jefe de gobierno, el contexto político del momento aporta elementos valiosos sobre las razones del desafuero de Andrés Manuel: el enfrentamiento constante entre el gobierno de la Ciudad de México y el gobierno federal, el posicionamiento electoral del jefe de gobierno como el candidato favorito a la Presidencia de la República y en vísperas de las elecciones federales de 2006. Razones suficientes para que algunos grupos de poder intentaran disminuir la influencia que empezaba a adquirir a escala nacional el proyecto político de López Obrador.

De este modo, tuvimos una pugna recurrente entre políticos que gozaban de legitimidad democrática, pero con diferente nivel jerárquico: el ejecutivo federal está por encima del ejecutivo local. Éste desfase jerárquico ocasionó que el presidente recurriera a los mecanismos de intervención que poseía en el gobierno de la ciudad para descalificar y

obstaculizar el trabajo realizado por el jefe de gobierno y disminuir de esta forma su popularidad entre la población. Como ocurrió en el proceso de desafuero en contra del jefe de gobierno, donde la parte acusadora competía a la Procuraduría General de la República (PGR) y la decisión final correspondía a la Cámara de Diputados y no a la Asamblea Legislativa. También cuando el presidente Fox destituyó a Marcelo Ebrard de la Secretaría de Seguridad Pública a finales del 2004, sin necesitar la aprobación del jefe de gobierno.

Por otra parte, las condiciones democráticas que imperan en la capital han incrementado de manera importante la competencia política por los distintos cargos de representación popular, lo que inevitablemente ha aumentado los roces entre las diferentes fuerzas; pero a mi modo de ver se trata de un conflicto moderado o institucionalizado<sup>274</sup>, es decir, dicho conflicto se ha regulado y existen mecanismos institucionales de solución (establecidos en la Constitución, en el Estatuto de Gobierno y los códigos electorales), mediante los cuales los actores políticos pueden resolver sus diferencias derivadas de la lucha por el poder de manera pacífica y civilizada: sin poner en riesgo el pacto federal, la integridad de los poderes federales y la propia gobernabilidad de la ciudad.

El recurso de inconstitucionalidad que promovió el jefe de gobierno en contra del presidente de la República sobre el horario de verano y la destitución del secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal que realizó el presidente; ilustran claramente el enfrentamiento permanente entre el Ejecutivo federal y el Ejecutivo local. El tipo de relación que prevaleció entre ambos niveles de gobierno más que de colaboración, fue de conflicto, pero sin caer en la ruptura definitiva. En estos años pudimos ver discursos y acciones aparentemente radicales, no obstante, los actores políticos respetaron los mecanismos institucionales, pensados para procesar el conflicto prevaleciente entre ellos de manera

---

<sup>274</sup> Las teorías sobre el “conflicto moderado”, suponen a éste como un “conflicto institucionalizado” que será consenso, ya que el conflicto no institucionalizado tiende a expandirse sin control hacia una gran variedad de arenas políticas, económicas y territoriales. Por tanto, “la meta principal de las sociedades libres no consiste en eliminar el conflicto, sino en reglamentarlo racionalmente con la ayuda de los principios del derecho y las instituciones. Éstas deben crear los mecanismos formales de solución de los conflictos con el objetivo de estabilizar el sistema social y equilibrar los intereses contrapuestos”. Isidro Cisneros, “Conflicto”, en Baca Olamendi, Laura; Bokser, Judit et al. (comps.), *Léxico de la Política*, México, FLACSO/SEP-CONACYT/Fundación Heinrich Böll/FCE, 2000, pp. 82, 85.

pacífica y ordenada. Además la ciudadanía espera esa actitud de ellos y ahora tiene la capacidad real de premiar o castigar la actitud de los políticos si se apartan del camino previamente establecido.

La cronología sobre el proceso de desafuero del jefe de gobierno me ayudo a identificar tres momentos que definieron las estrategias de los actores involucrados en este proceso: el primero, transcurrió de mediados de mayo de 2004 hasta el 7 de abril de 2005, se caracterizó por la inflexibilidad tanto del presidente Vicente Fox como de la mayoría de las fracciones partidistas representadas en la Cámara de Diputados; en contraste con la disposición del gobierno local para llegar a un acuerdo y el intento fallido de la Asamblea Legislativa para asumir la decisión final sobre el desafuero de López Obrador decretado por la Cámara de Diputados. El segundo, correspondió al día 7 de abril de 2005, cuando la Cámara de Diputados -en su calidad de Jurado de Procedencia- aprobó el dictamen de la Sección Instructora. El tercer momento aconteció desde el 8 de abril hasta principios de mayo de 2005, cuando Andrés Manuel perdió la inmunidad constitucional y el presidente Fox desistió de la orden de aprehensión, flexibilizó su posición y anunció finalmente su disposición para solucionar sus diferencias con López Obrador, fuera de los tribunales.

En el cuarto capítulo se apreció el conflicto como un elemento permanente en la relación entre ambos ejecutivos, así sus posiciones se volvieron muy rígidas y por ello tuvieron que recurrir a un tercero –en este caso el poder judicial- para horadar la posición del otro y, de este modo, disminuir su poder. La judicialización de la política tuvo efectos positivos en el caso de los usos de horario, ya que la Suprema Corte determinó que la facultad de establecer el horario de verano correspondía al Congreso de la Unión y no al Presidente. En cambio, la judicialización del desafuero de Andrés Manuel tuvo consecuencias negativas, no se concretó la solución legal como pretendía el presidente Fox; sino que la salida fue política, el presidente al final tuvo que desistir de la acción penal en contra de López Obrador. Situación que daño el prestigio público y la eficacia de los poderes de la Unión en materia de juicio político.

Derivado del proceso de desafuero del jefe de gobierno es importante hacer varias reflexiones. El gobierno de la ciudad demostró que tiene los recursos económicos, políticos y sociales suficientes para enfrentar cualquier acometida de los poderes federales, a pesar de los mecanismos de intervención o control contemplados en la Constitución y el Estatuto de Gobierno.

Tanto el presidente como la Cámara de Diputados, a pesar de las consecuencias políticas de iniciar un juicio político en contra de un político con amplia aceptación popular, actuaron con bastante prepotencia e irresponsabilidad y confiaron demasiado en su posición jerárquica de superioridad bastaría para conseguir el desafuero al menor costo político, ahora sabemos que su cálculo fue erróneo.

Una vez que el jefe de gobierno perdió el fuero constitucional, el mecanismo de intervención que faculta al Senado para nombrar a su sustituto a propuesta del presidente,<sup>275</sup> no funcionó como está previsto en la ley. Una posible explicación de este proceder es que tanto en la presidencia como en el Senado, después de las dimensiones que alcanzó el desafuero, prevaleció la prudencia y no quisieron ejercer esta facultad por temor a la posible radicalización del movimiento social en contra del desafuero de López Obrador.

La estrategia del ejecutivo federal en contra del jefe de gobierno tuvo un éxito parcial, ya que logró desaforarlo con el aval de la Cámara de Diputados, pero no pudo destituirlo de su cargo ni logró nombrar a un gobernante sustituto en su lugar, ya que la PGR no solicitó -como se esperaba- la orden de aprehensión, sino sólo de presentación en contra de López Obrador.

La actitud que mostró el jefe de gobierno sobre su desafuero contrastó con la del presidente. López Obrador siempre expresó su disposición para dialogar y llegar a un acuerdo con el presidente; mientras Fox sostenía que la única salida al desafuero era la jurídica y se negó en repetidas ocasiones a buscar una salida política al problema. Posición que cambió cuando el gobierno de los Estados Unidos –a partir del sábado 23 de abril de 2005- expresó

---

<sup>275</sup> Consultar el apartado anterior sobre el tema.

su preocupación por los signos de inestabilidad que estaba produciendo este asunto en la política interna del país. A partir de este momento el presidente Fox se dijo dispuesto a dialogar con el jefe de gobierno y encontrar una salida política al problema del desafuero. Por esta razón, el presidente destituyó al titular de la PGR, Rafael Macedo de la Concha, el 27 de abril, y nombró en su lugar a Daniel Cabeza de Vaca, quien siguió la directriz presidencial de no ejercer la acción penal y trató de evitar así el costo político para el gobierno federal que hubiera significado detener a un posible candidato presidencial con amplia aceptación popular.

Perversión de los controles institucionales (el juicio político y la declaración de procedencia contemplados en la Constitución), es decir, usarlos de forma selectiva en contra de los adversarios políticos, y no para castigar cualquier abuso de poder político por parte de las autoridades públicas.

Por último, parece inadecuado que un juez de distrito y no la Suprema Corte de Justicia pueda solicitar el desafuero de un gobernante de primer nivel por faltas menores o dudosas, como ocurrió en el caso del jefe de gobierno.

## Fuentes de información

### *Libros*

- ❖ Arbós, Xavier y Giner, Salvador, *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI, 1993.
- ❖ Bauman, Zygmunt, *La globalización. Consecuencias humanas*, FCE, México, 2001.
- ❖ Becerra Chávez, Pablo Javier, “La reforma político electoral del Distrito Federal: evolución reciente y perspectivas”, en *Análisis y perspectivas de la reforma del Distrito Federal*, Colección Sinergia, México, IEDF, 2001, pp. 101-153.
- ❖ Biscaretti, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado: las formas de Estado y las formas de gobierno*, México, FCE, 1998.
- ❖ Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1989.
- ❖ Camou, Antonio (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, PyV/FLACSO/IIS-UNAM, 2001.
- ❖ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 14 ed., Siglo XXI, México, 1998.
- ❖ Cisneros, Isidro, “Conflicto”, en Baca Olamendi, Laura; Bokser, Judit et al. (comps.), *Léxico de la Política*, México, FLACSO/SEP-CONACYT/Fundación Heinrich Böll/FCE, 2000, pp. 82-85.
- ❖ Colomer, Josep, *Instituciones Políticas*, Ariel, España, 2001.
- ❖ Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974.
- ❖ Davis, Diane, *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, FCE, México, 1999.
- ❖ Deutsch, Karl, *Política y gobierno*, FCE, México, 1976.

- ❖ Esparza Frausto, Abelardo, *El juicio político*, Cuadernos de la Judicatura, Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas, México, 2001 <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1758>.
- ❖ Espinoza, Ricardo, “Presidencialismo”, en Baca Olamendi, Laura, et al., *Léxico de la política*, México, FCE-FLACSO-CONACYT-FHB, 2000.
- ❖ Flores Molina, Oscar, *La reforma política del Distrito Federal*, México, IEDF, 2001.
- ❖ Giménez, Gilberto, *Poder, Estado y discurso*, México, UNAM, 1981.
- ❖ Hamilton, Alejandro; Madison, Santiago y Jay, Juan, *El federalista*, FCE, México, 1987.
- ❖ Held, David, *Modelos de Democracia*, España, Alianza Ensayo, 2002.
- ❖ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1997.
- ❖ Lijphart, Arend, *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel, 2000.
- ❖ Linz, Juan, “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?” en Linz y Valenzuela (coords.), *Las crisis del presidencialismo*, T. I, España, Alianza Editorial, 1998.
- ❖ López Rosas, Moisés, “Consolidación democrática”, en Baca Olamendi, Laura; Bokser, Judit et al. (comps.), *Léxico de la Política*, México, FLACSO/SEP-CONACYT/Fundación Heinrich Böll/FCE, 2000, pp. 95-98.
- ❖ Lujambio, Alonso, “Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México”, en Hernández Chávez, Alicia (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, FCE, México, 1994.
- ❖ Ochoa Campos, Moisés, *El Municipio. Su evolución institucional*, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS, México, 1981.
- ❖ Panebianco, Angelo, *Modelos de partido*, Alianza Editorial, Madrid, 1990.
- ❖ Pasquino, Gianfranco, “Formas de gobierno”, en Bobbio, Norberto, et al., *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1998.
- ❖ Pina, Rafael de, et al., *Diccionario de derecho*, Porrúa, México, 1995.

- ❖ Salvadori, Massimo, *Un estado para la democracia*, Porrúa-IETD, México, 1997.
- ❖ Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno. Poderes federales y estatales*, T. 1, Facultad de Derecho (UNAM), México, 1966.
- ❖ Stolorowicz, Beatriz (coord.), *Gobiernos de izquierda en América Latina*, UAM-Plaza y Valdes, México, 2001.
- ❖ Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, FCE, México, 1987.
- ❖ Woldenberg, José, *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*, Cal y Arena, México, 2006.
- ❖ Wolinetz, Steven B., “Más allá del partidos catch-all: enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas”, en Montero, José Ramón; Gunther, Richard y Linz, Juan (edits.), *Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Trotta-Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 2007.
- ❖ Ziccardi Contigiani, Alicia, “Las reformas al gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes”, en *Análisis y perspectivas de la reforma del Distrito Federal*, Colección Sinergia, México, IEDF, 2001, pp. 65-97.

#### *Revistas*

- ❖ Baca, Laura, “Intelectuales, gobernabilidad y democracia, en *Revista Sociedad Civil*, Instituto de Análisis y Propuestas Sociales/ Foro de Apoyo Mutuo/ DEMOS/ Iniciativa social para el desarrollo, núm. 3, vol. II, verano de 1998.
- ❖ Camou, Antonio, “Sociedad civil, estado y mercado”, en *Revista Sociedad Civil*, México, Instituto de Análisis y Propuestas Sociales/ Foro de Apoyo Mutuo/ DEMOS/ Iniciativa social para el desarrollo, núm. 3, vol. II, verano de 1998.
- ❖ Casar, María Amparo, “Las bases político institucionales del poder presidencial en México”, *Política y gobierno*, México, CIDE, núm. 1, primer semestre de 1996, pp. 61-92.

- ❖ Cisneros, Isidro, “Tolerancia y gobernabilidad”, en Revista *Sociedad Civil*, Instituto de Análisis y Propuestas Sociales/ Foro de Apoyo Mutuo/ DEMOS/ Iniciativa social para el desarrollo, núm. 3, vol. II, verano de 1998.
- ❖ Feldman, Eduardo, “A propósito de la publicación de un nuevo informe a la Comisión Trilateral sobre la salud de las democracias avanzadas: algunas reflexiones sobre una oportunidad perdida”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad, núm. 7, noviembre de 2000.
- ❖ Ferenjohn, John, “Judicialización de la política, politización de la ley”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM, núm. 184, enero-abril de 2002.
- ❖ Flisfisch, Angel, “Gobernabilidad y consolidación democrática”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, núm. 3, julio-septiembre de 1989.
- ❖ Hernández Rodríguez, Rogelio, “Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México”, *Foro Internacional*, México, Colegio de México, núm. 4, octubre-diciembre de 2003, pp. 789-821.
- ❖ Hernández Rodríguez, Rogelio, “El resurgimiento de los poderes locales”, *Estudios Sociológicos*, México, Colegio de México, núm. 66, septiembre-diciembre de 2004, p. 773-781.
- ❖ Lujambio, Alonso, “De la hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México”, *Política y gobierno*, México, CIDE, núm. 1, primer semestre de 1997, pp. 43-71.
- ❖ Mainwaring, Scott, “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil contradicción”, en *Revista de Estudios Políticos*, España, Nueva Época, núm. 88, abril-junio de 1995 (versión electrónica: [www.cepc.es/rap/publicaciones/Revistas/3/REPNE\\_088\\_113.pdf](http://www.cepc.es/rap/publicaciones/Revistas/3/REPNE_088_113.pdf)).

- ❖ Mizrahi, Yemile, “Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México”, *Política y gobierno*, México, CIDE, núm. 2, segundo semestre de 1995, pp. 177-205.
- ❖ Modoux, Magali, “Geografía de la gobernanza: ¿la alternancia partidista como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?”, *Foro Internacional*, México, Colegio de México, núm. 185, julio-septiembre 2006, pp. 513-532.
- ❖ Rial, Juan, “Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, año L, núm. 2, abril-junio de 1988.
- ❖ Soto Reyes, Ernesto, “Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir”, *Política y Cultura*, México, UAM-Xochimilco, núm. 25, primavera 2006, pp.27-45.

#### *Periódicos*

- ❖ El Universal y La Jornada.
- ❖ Marín, Carlos, “El asalto a la razón”, *Milenio Diario*, México, 13 y 14 de septiembre de 2004, p. 6

#### *Documentos jurídicos*

- ❖ “Código Electoral del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 10 de enero de 2008 ([http://www.iedf.org.mx/taip/mlegal/cedf/CEDF\\_080110.pdf](http://www.iedf.org.mx/taip/mlegal/cedf/CEDF_080110.pdf)).
- ❖ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, IJ-UNAM, México, 2004.
- ❖ *Diario de los debates*, Cámara de Diputados, México, D.F., año II, segundo periodo, sesión 21, 7 de abril de 2005.
- ❖ *Diario Oficial de la Federación*, México, lunes 25 de octubre de 1993.
- ❖ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Porrúa, México, 2000.

- ❖ *Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos*, Cámara de Diputados, México, 2003 (<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>).
- ❖ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo*, TEPJF, México, 2006.

#### *Tesis*

- ❖ Bedolla Garduño, Ehtel, *Andrés Manuel López Obrador: un ejercicio neopopulista del poder*, Tesis de maestría, FCPS-UNAM, México, 2006.
- ❖ Llanos Gómez, Miguel Ángel, *Nuevos criterios políticos en la construcción del gabinete presidencial: el gobierno de Vicente Fox*, Tesis de licenciatura, México, FCPS-UNAM, 2006.

#### *Páginas electrónicas*

- ❖ <http://www.iis.unam.mx/obsdem/obsdem.htm>
- ❖ <http://www.df.gob.mx>



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

# ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No. 00093

Matrícula: 208380406

EL FEDERALISMO MEXICANO Y EL REGIMEN POLITICO EN EL DISTRITO FEDERAL: UN BALANCE EN EL CONTEXTO DEL DESAFUERO DEL JEFE DE GOBIERNO, 2004-2005.

En México, D.F., se presentaron a las 11:00 horas del día 22 del mes de noviembre del año 2010 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

- DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA
- DR. LUIS EDUARDO MEDINA TORRES
- DR. LUIS REYES GARCIA



MIGUEL ANGEL LLANOS GOMEZ  
ALUMNO

Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: MIGUEL ANGEL LLANOS GOMEZ

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

Aprobar

REVISÓ  
LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI  
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH  
DR. JOSE OCTAVIO NATERAS DOMINGUEZ

PRESIDENTA  
DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA

VOCAL  
DR. LUIS EDUARDO MEDINA TORRES

SECRETARIO  
DR. LUIS REYES GARCIA