



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

**UNIDAD IZTAPALAPA**

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

**LOS CONTROLES POLÍTICOS DEL PODER LEGISLATIVO HACIA EL  
PODER EJECUTIVO DURANTE LA LXIV LEGISLATURA EN MÉXICO**

(2018-2021)

Tesis que presenta

Lilia Gómez Jiménez

Matrícula: 2183800199

Para optar al grado de Doctor en Estudios Sociales

Línea: Procesos Políticos

Director: Dr. Alberto Escamilla Cadena

Jurado: Dra. Laura del Alizal Arriaga

Dr. Raúl Figueroa Romero

*Iztapalapa, Ciudad de México, diciembre de 2022*

## **AGRADECIMIENTOS**

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) por la subvención económica para la realización de esta investigación.

Al Posgrado en Estudios Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa

A mi Director Dr. Alberto Escamilla Cadena por la confianza que depositó en mí. Por compartir conmigo su conocimiento, recursos académicos y por enseñarme el camino de la adecuada investigación.

A mis lectores y sínodo.

Dra. Laura del Alizal Arriaga por el tiempo, dedicación y ahínco de su lectura. Por sus valiosos comentarios a lo largo de estos cuatro años. Por su apoyo en todo momento. Sus consejos, recomendaciones, y su forma de trabajo han sido siempre una motivación para mí.

Dr. Raúl Figueroa Romero por ser parte del sínodo. Por la lectura y los comentarios realizados.

A Christian y MaryFer por ser mi aliciente de todos los días y todos los momentos.

Y por supuesto, a mis estrellas que desde el cielo siguen guiando mis pasos.

**¡Gracias!**

## CONTENIDO

ÍNDICE DE TABLAS, CUADROS Y GRÁFICAS .....	6
INTRODUCCIÓN .....	8
<b>CAPITULO I. EL CONTROL AL PODER POLÍTICO EN EL GOBIERNO</b>	
<b>PRESIDENCIAL: BASES TEÓRICAS PARA COMPRENDER SU ORIGEN E</b>	
<b>IMPLEMENTACIÓN.....</b>	<b>15</b>
<b>1.1 Las formas de gobierno desde la perspectiva teórica .....</b>	<b>16</b>
<b>1.2 El origen del gobierno presidencial.....</b>	<b>21</b>
<i>1.2.1 El presidencialismo latinoamericano .....</i>	<i>26</i>
<i>1.2.2 Tipologías del presidencialismo .....</i>	<i>29</i>
<b>1.3 El control al poder político .....</b>	<b>33</b>
<i>1.3.1 El control político como instrumento de limitación al poder constituido .....</i>	<i>36</i>
<i>1.3.2 Clasificación de los controles políticos .....</i>	<i>39</i>
<i>1.3.3 Relación entre el control político y las facultades constitucionales .....</i>	<i>43</i>
<i>1.3.4 Los controles políticos al poder ejecutivo .....</i>	<i>45</i>
<b>1.4 Conclusiones.....</b>	<b>50</b>
<b>CAPÍTULO II. CARACTERIZACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO Y</b>	
<b>MEDIOS DE CONTROL AL PODER EJECUTIVO .....</b>	<b>53</b>
<b>2.1 Origen normativo del régimen presidencial mexicano .....</b>	<b>54</b>
<b>2.2 Caracterización del Ejecutivo en el presidencialismo mexicano.....</b>	<b>63</b>
<i>2.2.1 Bases normativas del Ejecutivo mexicano .....</i>	<i>63</i>
<i>2.2.2 Facultades del presidente como titular del Poder Ejecutivo.....</i>	<i>67</i>
<b>2.3 El control político al Ejecutivo mexicano. ....</b>	<b>74</b>
<b>2.4 El presidencialismo mexicano a través de la tipología de Diego Valadés .....</b>	<b>81</b>
<i>2.4.1 Presidencialismo tradicional. El autoritarismo del siglo XX .....</i>	<i>82</i>
<i>2.4.2 Presidencialismo transicional. Del desgaste del autoritarismo a los gobiernos</i> <i>sin mayoría .....</i>	<i>85</i>
<b>2.5 Conclusiones.....</b>	<b>91</b>
<b>CAPITULO III. LA CONSTRUCCIÓN DEL LIDERAZGO DE AMLO Y SU</b>	
<b>ASCENSO AL PODER EN 2018.....</b>	<b>94</b>

<b>3.1 Construcción del liderazgo de Andrés Manuel López Obrador .....</b>	<b>95</b>
3.1.1 <i>Antecedentes políticos .....</i>	97
3.1.2 <i>El éxodo por la democracia .....</i>	102
3.1.3 <i>La caravana por la democracia .....</i>	104
<b>3.2 La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal .....</b>	<b>107</b>
3.2.1 <i>Acciones de gobierno .....</i>	<b>112</b>
<b>3.3 Los procesos electorales 2006-2012 y la creación de Morena.....</b>	<b>118</b>
3.3.1 <i>Candidatura y elección 2006 .....</i>	<b>119</b>
3.3.2 <i>Candidatura y elección 2012 .....</i>	<b>124</b>
3.3.3 <i>Movimiento Regeneración Nacional como instrumento de liderazgo político y electoral .....</i>	<b>130</b>
<b>3.4. El proceso electoral de 2018 y el ascenso al poder de Andrés Manuel López Obrador.....</b>	<b>136</b>
3.4.1 <i>Candidatura, elección y resultados .....</i>	<b>137</b>
3.4.2 <i>La reconfiguración del poder político y el regreso del gobierno de mayoría ....</i>	<b>143</b>
<b>3.5 Conclusiones .....</b>	<b>147</b>
 <b>CAPITULO IV. EL CONTROL POLÍTICO AL PODER EJECUTIVO DURANTE LA LXIV LEGISLATURA: CITAS A COMPARECENCIA Y LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN .....</b>	
<b>4.1 Origen de las citas a comparecencias como control político .....</b>	<b>151</b>
4.1.1 <i>La comparecencia en la Constitución mexicana.....</i>	<b>152</b>
4.1.2 <i>Comparecencias durante la LXIV Legislatura .....</i>	<b>156</b>
4.1.3 <i>Primer Año de la Legislatura 2018-2019.....</i>	<b>159</b>
4.1.4 <i>Segundo Año de la Legislatura 2019-2020 .....</i>	<b>175</b>
4.1.5 <i>Tercer Año de la Legislatura 2020-2021 .....</i>	<b>186</b>
4.1.6 <i>Balance de comparecencias .....</i>	<b>194</b>
<b>4.2 Comisiones de Investigación .....</b>	<b>199</b>
4.2.1 <i>Origen de las comisiones como control político .....</i>	<b>200</b>

4.2.2 Tipos de comisiones, características y objetivos .....	202
4.2.3 La comisión de investigación en la Constitución Mexicana .....	203
4.2.4 Comisiones de investigación durante la LXIV Legislatura.....	210
4.3 Conclusiones .....	221

## **CAPÍTULO V. LOS CONTROLES POLÍTICOS AL PODER EJECUTIVO**

### **DURANTE LA LXIV LEGISLATURA: INICIATIVAS DE LEY Y NOMBRAMIENTOS 224**

5.1 La iniciativa de ley o decreto en la normatividad mexicana .....	225
5.1.1 Año I, LXIV Legislatura .....	229
5.1.2 Año II, LXIV Legislatura .....	240
5.1.3 Año III, LXIV Legislatura .....	249
5.1.4 Balance sobre iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo en la LXIV Legislatura.	259
5.2 La facultad de nombramiento en la Constitución mexicana.....	263
5.2.1 El control al Ejecutivo a través de la facultad de nombramientos en la LXIV Legislatura .....	268
5.3 Conclusiones.....	278
<b>CONCLUSIONES GENERALES .....</b>	<b>280</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>288</b>

## ÍNDICE DE TABLAS, CUADROS Y GRÁFICAS

<b>TABLAS</b>	<b>Pág.</b>
Tabla 1. Facultades legislativas del Ejecutivo mexicano	70
Tabla 2. Facultades en materia de nombramiento y remoción del Ejecutivo mexicano.	71
Tabla 3. Medios de control del Legislativo sobre el Ejecutivo.	76
Tabla 4. Porcentaje de iniciativas ejecutivas aprobadas durante el periodo de gobiernos sin mayoría.	89
Tabla 5. Balance de comparecencias LXIV Legislatura	194
Tabla 6. Reformas al artículo 89 constitucional en materia de nombramientos del Ejecutivo con participación del Legislativo.	265
<b>CUADROS</b>	
Cuadro 1. Poderes del Ejecutivo Mexicano.	73
Cuadro 2. Ejercicio de control político del Legislativo sobre el Ejecutivo.	78
Cuadro 3. Resultados de la elección presidencial en México (2018)	141
Cuadro 4. Resultados de la elección 2018 en la Cámara de Diputados	143
Cuadro 5. Resultados de la elección 2018 en el Senado de la República	144
Cuadro 6. Citas a comparecencia, LXIV Legislatura Año I. (2018-2019)	172
Cuadro 7. Citas a comparecencia, LXIV Legislatura Año II (2019-2020)	182
Cuadro 8. Citas a comparecencia, LXIV Legislatura Año III (2020-2021)	190
Cuadro 9. Comparecencias LXIV Legislatura según órgano convocante y tipo.	196
Cuadro 10. Comisiones de investigación creadas en Cámara de Diputados por Legislatura	209
Cuadro 11. Propuestas con punto de acuerdo para solicitar creación de comisiones de investigación. LXIV Legislatura.	214
Cuadro 12. Iniciativas presentadas por el Ejecutivo. (Año I. LXIV Legislatura)	237
Cuadro 13. Iniciativas presentadas y aprobadas por el Ejecutivo (Año II. LXIV Legislatura)	246
Cuadro 14. Iniciativas presentadas y aprobadas por el Ejecutivo (Año III LXIV Legislatura)	256
Cuadro 15. Iniciativas del Ejecutivo Federal LXIV Legislatura.	259
Cuadro 16. Iniciativas del Ejecutivo que sufrieron modificaciones por cámara revisora (LXIV Legislatura).	261

Cuadro 17. Relación de nombramientos ratificados por el congreso (LXIV Legislatura)	274
Cuadro 18. Relación de nombramientos o propuesta rechazados por el congreso (LXIV Legislatura)	277
<b>GRAFICAS</b>	
Gráfica 1. Comparecencias según representación.	195
Gráfica 2. Balance de comparecencias durante la LXIV Legislatura (por secretaría)	197
Gráfica 3. Puntos de acuerdo con solicitud de creación de comisión de investigación (por porcentaje)	218
Gráfica 3.1 Puntos de acuerdo con solicitud de creación de comisión de investigación (por partido)	219
Gráfica 4. Comisiones creadas respecto al total de puntos de acuerdo presentados (por porcentaje)	219
Gráfica 5. Iniciativas del Ejecutivo según su estatus.	260
Gráfica 6. Iniciativas presentadas por el ejecutivo por año.	260
Gráfica 7. Iniciativas del Ejecutivo según cámara de origen	261
Gráfica 8. Iniciativas del Ejecutivo que sufrieron modificaciones por cámara revisora (LXIV Legislatura).	262
Gráfica 9. Nombramientos del Ejecutivo durante la LXIV Legislatura.	273

## INTRODUCCIÓN

El régimen presidencial mexicano tiene su origen normativo en la Constitución de 1824. Desde entonces hasta hoy, ha sufrido una serie de cambios y adecuaciones ya sea por motivos de controversias ideológicas y pugnas entre grupos de poder o bien intereses particulares, entre otros. Sin embargo, a casi doscientos años de su formación, el régimen mantiene algunas máximas fundamentales como la división del poder político en tres órganos y sus respectivas representaciones que son: Ejecutivo-Presidente, Legislativo-Congreso y Judicial-Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De acuerdo con la revisión histórica realizada, es posible identificar tres periodos de desarrollo y cambio durante el siglo XX y XXI. El primero corresponde al presidencialismo autoritario conocido como sistema de partido hegemónico durante la segunda mitad del siglo; el segundo periodo corresponde al sistema presidencial posterior a la transición democrática que derivó en la alternancia política y la creación de lo que se conoce como gobiernos divididos o sin mayorías; y, por último, el tercero corresponde a una nueva transición que desemboca en un gobierno unificado a partir de la elección de 2018 y la victoria de Andrés Manuel López Obrador. Dichos periodos han incorporado cambios y adecuaciones al ejercicio del presidencialismo mexicano, tanto en lo jurídico como en la relación entre actores.

Dos hechos fundamentales nos ayudan a comprender el primer periodo: la firma de la Constitución de 1917 y la organización del Partido Nacional Revolucionario (PNR), hoy Partido Revolucionario Institucional (PRI). La Constitución otorgó al Ejecutivo facultades formales y poderes amplios, tales como: promulgar y ejecutar las leyes que expidiera el Congreso de la Unión; nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado; dirigir la política exterior; nombrar con aprobación del Senado a los embajadores, cónsules, y ciertos miembros de las fuerzas armadas, entre otros, en este sentido, el Ejecutivo fue dotado de facultades incluso compartidas con otros órganos de poder.

Por su parte, el PRI junto con su maquinaria electoral, jugó un papel fundamental en la formación de una elite política que se afianzó en el poder a partir de una estructura que asoció al presidente de la república y al partido en una relación sinérgica y permanente en la cual el

Ejecutivo adquirió un papel de superioridad respecto al poder Legislativo y en ciertos casos al Judicial.

Hacia la década de los cuarenta, el poder del Ejecutivo era tal que no enfrentaba control político o contrapeso. La relación Ejecutivo-Legislativo se caracterizó por la subordinación del segundo (en su mayoría priista), a la autoridad del primero. De manera paralela, se conformó un sistema de partidos no competitivo donde la oposición carecía de fuerza para hacer frente a los embates políticos del PRI, el poder político centrado en el Ejecutivo no admitía discrepancias y los controles al poder establecidos en la Constitución, tales como la fiscalización, las comparecencias, la creación de comisiones de investigación o la revocación de nombramientos, no fueron implementados.

En los setenta, el régimen priista atravesó por un escenario de inestabilidad provocado en parte por los movimientos sociales ocurridos una década anterior, pero también por el agotamiento del modelo económico del Estado Benefactor. La sociedad y el Estado tenían que resolver varios problemas estructurales de manera simultánea: enfrentar las demandas de una población creciente, hacerse cargo de la quiebra de un modelo de desarrollo económico, asimilar un cambio cultural de grandes dimensiones y cambiar sus mecanismos políticos reales y las reglas asociadas a él.<sup>1</sup>

Factores como la gradual pérdida de unidad y legitimidad del PRI, el fortalecimiento de la oposición, la aprobación de reformas electorales y una mayor participación ciudadana detonaron que el PRI perdiera la mayoría en el Congreso, así como la jefatura de la Ciudad de México y la presidencia en el 2000. En cierta forma, ello permitió el fortalecimiento de la labor legislativa ante la necesidad de negociar prácticamente cualquier asunto.

Por primera vez los partidos de oposición tuvieron la oportunidad de impulsar con probabilidad de éxito su propia agenda. Pero también se gestó la incertidumbre de una posible parálisis gubernamental resultante en caso de ausencia de acuerdos.

En este contexto, el sistema de partidos adquirió tanto competencia como competitividad y el resultado inmediato del proceso de democratización se manifestó en el fortalecimiento

---

<sup>1</sup> Ricardo Becerra, et al. (coords), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reforma*, Cal y Arena, México, 2000, pp. 15-16.

de la oposición mediante victorias electorales. Por un lado, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se colocó como primera fuerza electoral en el entonces Distrito Federal, mientras que el Partido Acción Nacional (PAN) logró hacia el año 2000 la presidencia de la república con la candidatura de Vicente Fox Quezada, quien obtuvo poco más de cuarenta por ciento de los votos, posicionándolo como la primera fuerza política del país por encima del PRI y del PRD.

Con la llegada del PAN se inicia el segundo periodo del presidencialismo mexicano, el de la alternancia. De la mano de Vicente Fox culminó una etapa de transición a la democracia, en el sentido de cerrar un proceso que había iniciado por lo menos tres décadas atrás. La relación entre el Ejecutivo y Legislativo mostró entonces una nueva dinámica basada en un PRI que ahora era oposición y un PAN que no contaba con mayorías.

Este escenario se mantendría tanto para el gobierno panista de Felipe Calderón como para el de Enrique Peña Nieto, quien tampoco contó con mayoría en el Congreso. No obstante, el regreso del PRI a la presidencia, la búsqueda y establecimientos de acuerdos se convirtió en una práctica obligada y necesaria, propios de un poder político diverso y plural. La relación entre el Ejecutivo-Legislativo se tornó más vigorosa y se pudo observar la implementación de algunos controles políticos facultados en la Constitución.

La exclusión de los presidentes de la República Vicente Fox y Felipe Calderón del salón de plenos de la Cámara de Diputados, el registro de 22 controversias constitucionales, la negativa a autorizar viajes presidenciales y la aprobación del 80% de las iniciativas enviadas desde Los Pinos, impulsaron una tensa relación entre estos dos poderes en 12 años de gobiernos federales panistas. Convertido en un espejo de la pluralidad política del país, el Congreso de la Unión protagonizó con los gobiernos federales del PAN, una relación por momentos tan distanciada que abrió la etapa de distintas controversias constitucionales entre ambos.<sup>2</sup>

Durante el sexenio de Enrique Peña, los escándalos de corrupción, el aumento de la violencia en el país y el costo de la gasolina, así como el caso Ayotzinapa marcaron una relación tirante con el Congreso y particularmente con la bancada opositora. El presidente

---

<sup>2</sup> Leticia Robles, "Análisis a sexenios panistas: años de tensiones con el Congreso" en *Excelsior*, México, 19 de noviembre 2012, <https://www.excelsior.com.mx/2012/11/19/nacional/870482>

cerró el sexenio con una aprobación del 24%. Hacia el final de su mandato el 46.7% de la población opinó que había cumplido “pocas” promesas de campaña. Mientras que el 68.4% aseguró que había hecho “menos de lo que se esperaba”.<sup>3</sup>

Entre los años de 2000 y 2018 el poder Legislativo fue ganando autonomía, la oposición se fortaleció y los controles políticos se hicieron más eficientes en su implementación. El conjunto de estas disposiciones, “permite mantener el equilibrio de las instituciones para evitar que se desvíen de las atribuciones constitucionales que les corresponden, sin afectar los niveles de eficacia y efectividad”<sup>4</sup>

No obstante, después de veintiún años de gobiernos sin mayorías en el Congreso Mexicano, los resultados electorales de 2018 arrojaron la conformación de un poder Legislativo en el que el partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena) obtuvo la mayoría, gracias a la coalición con el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES).

Lo anterior significa de forma simple, que el partido estaba en condición de aprobar iniciativas sin la necesidad de recurrir al apoyo de las otras bancadas parlamentarias y, por ende, su no integración a las decisiones parlamentarias.

El poder Legislativo de mayoría morenista, acompañado de un Ejecutivo también morenista derivó en un gobierno unificado. Con el control del poder Ejecutivo, de las mayorías legislativas y del liderazgo de Morena como partido mayoritario, el ejercicio del presidencialismo mexicano, bajo el mandato de Andrés Manuel López Obrador, suponía la posible concentración y centralización del poder lo que eventualmente podía derivar en el débil uso y aplicación de los controles políticos que prevé la Constitución, dando con ello un revés a los avances democráticos de las últimas décadas.

Por lo anterior, el problema de investigación que se plantea en el presente trabajo es que, bajo este escenario de gobierno unificado, junto con la presencia de una oposición disminuida, el ejercicio del contrapeso del Legislativo se reduce casi al punto de ser anulado

---

<sup>3</sup> Alberto Molina, “Sexenio de Peña Nieto cierra con una aprobación de 24%” en *El Economista*, México, 23 de noviembre de 2018, <https://www.economista.com.mx/politica/Sexenio-de-Pena-Nieto-cierra-con-una-aprobacion-de-24-20181122-0182.html>

<sup>4</sup> Diego Valadés, *El control del poder*, UNAM, México, 1998, p. 179.

De esta forma, entre menos controles se apliquen mayor será el poder presidencial y su tendencia a la centralización.

Partiendo de la relación Ejecutivo – Legislativo, el objetivo general de la presente investigación consiste en analizar el ejercicio del control político del Legislativo sobre el Ejecutivo, mediante la revisión de cuatro instrumentos que son: 1) Citas a comparecencia; 2) Comisiones de investigación; 3) Iniciativas de ley y 4) La facultad de nombramiento, para determinar si las condiciones de gobierno unificado favorecen al presidente y debilitan el alcance del control constitucional. Por lo anterior, planteamos la siguiente pregunta de investigación: ¿Durante la LXIV Legislatura el Poder Legislativo ejerció control político sobre el Ejecutivo? En su caso ¿Qué medios de control implementó y de qué manera?

Al respecto planteamos la siguiente hipótesis: El presidencialismo mexicano bajo el mandato de AMLO se desarrolla en un escenario de gobierno unificado con mayores condiciones para la gobernabilidad, pero en detrimento de los controles políticos previstos en el régimen presidencial.

Para la consecución de los objetivos, se desarrolla una investigación explicativa documental con la cual se busca el porqué de los hechos mediante una relación causa–efecto. La metodología considera al Poder Ejecutivo como actor primario y al Poder Legislativo como secundario. Ambos constituyen los sujetos de estudio, en tanto el control político representa nuestro principal objeto de estudio. Se estructuran dos categorías de análisis: 1) Poderes presidenciales (iniciativa, veto y nombramientos), y 2) Instrumentos de control (rechazo de iniciativas y nombramientos, comparecencias y comisiones de investigación). A partir de ello, el Congreso de la Unión se postula como la principal unidad de observación. México es la dimensión espacial, en tanto que la temporal va de 2018 a 2021.

El análisis cualitativo deriva de la identificación de cuatro variables constituidas por los instrumentos de control ya mencionados, en tanto que los indicadores se constituyen a partir de la propuesta, creación, aprobación o rechazo de dichos instrumentos.

El documento está dividido en cinco capítulos. El primero revisa los elementos teóricos necesarios para sustentar la investigación. Nos referimos particularmente a cuatro conceptos

clave: formas de gobierno, gobierno presidencial, poder y control político. Este último concepto constituye la pieza medular de todo el desarrollo posterior.

El segundo capítulo, realiza una caracterización del presidencialismo mexicano a partir de dos dimensiones: la normativa y la histórica. Aquí buscamos destacar las diferencias existentes entre el gobierno presidencial norteamericano y el latinoamericano para después enfocarnos en el mexicano. Se revisan los cambios o adecuaciones realizados al régimen y se determinan sus características a partir de la última Constitución promulgada para identificar tanto las facultades como los controles vigentes para nuestro análisis.

En el capítulo tercero, se analiza el proceso de construcción de liderazgo de Andrés Manuel López Obrador y algunas de las estrategias que le permitieron llegar a la presidencia después de presentarse como candidato en dos procesos electorales. Repasamos dichos procesos, así como su jefatura de gobierno en Distrito Federal, pero sobre todo nos enfocamos en revisar la conformación de Morena primero como asociación y más tarde como partido político.

En el cuarto capítulo, entramos ya en materia de análisis y tomamos como objeto de estudio dos instrumentos de control político: las comparecencias y las comisiones de investigación. Las primeras constituyen un recurso por medio del cual el poder Legislativo puede requerir la presencia de secretarios de estado o titulares de dependencias para que rindan cuentas sobre una materia específica de su jurisdicción. En tanto que las comisiones de investigación constituyen un recurso para asignar responsabilidades al Ejecutivo y su gabinete sobre acciones cuyos resultados han sido insatisfactorios.

El quinto capítulo analiza dos instrumentos más de control político: las iniciativas de ley y los nombramientos. En ambos casos estamos hablando de facultades que implican una interacción obligada entre el Ejecutivo y el Legislativo toda vez que por disposición constitucional ambos órganos de poder intervienen en su rechazo o aprobación. En el caso específico de los nombramientos en que interviene el presidente también se requiere su ratificación por alguna cámara del Congreso. Finalmente presentamos las conclusiones de la investigación donde se dará respuesta a la pregunta planteada y se determinará el rumbo de la hipótesis. Con lo anterior buscamos dejar cubiertos los objetivos planteados.

Sin duda, en su desarrollo, la investigación generó diversas intersecciones que mostrarán la presencia de otros elementos de análisis que coadyuvan a explicar el problema planteado. Si bien estos no constituyen nuestro objeto de estudio, si postulan la presencia de otras vetas de investigación que en el futuro pueden incorporarse al análisis en torno al ejercicio del poder político en el actual régimen presidencial mexicano.

# **CAPITULO I. EL CONTROL AL PODER POLÍTICO EN EL GOBIERNO PRESIDENCIAL: BASES TEÓRICAS PARA COMPRENDER SU ORIGEN E IMPLEMENTACIÓN**

La forma de gobierno presidencial se caracterizó desde su nacimiento por dividir el ejercicio del poder político en tres órganos de poder denominados Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales se sustentan en normas constitucionales que los dotan de facultades definidas, acotadas y limitadas. Las causas que fundamentaron la división de poderes son de tipo históricas, culturales, políticas y/o ideológicas, de entre las cuales destaca la necesidad de garantizar la no concentración del poder político y limitar un probable abuso por parte de algún órgano de poder. Así, para los casos en los que existiera una superposición de un órgano sobre otro, la ingeniería constitucional prevendría medios para corregirla.

Estos medios de control político poseen una función preventiva y otra correctiva. De igual manera, poseen dos ámbitos de acción; uno interno, que regula el ejercicio de poder dentro de un solo órgano y sus integrantes; y otro externo que lo hace entre los órganos constituidos. Este control se encuentra, por tanto, estrechamente vinculado a las facultades mencionadas formando una mancuerna indisoluble.

Por lo anterior, el objetivo del presente capítulo consiste en identificar los aportes teóricos que explican el origen del control político y su implementación en la forma de gobierno presidencial. Para ello, este capítulo se divide en tres apartados: el primero revisa la base teórica que versa sobre las formas de gobierno; el segundo, se enfoca en el origen y distinción del gobierno presidencial en los países latinoamericanos lo que permitirá registrar sus tipologías; y el tercero se refiere a la definición del control político, particularmente del Poder Ejecutivo.

## 1.1 Las formas de gobierno desde la perspectiva teórica

Así como el Estado y el sistema político tienen sus formas y tipologías, el gobierno también ha configurado las propias. Estas se organizan en función de elementos como las doctrinas, las instituciones, la historia, el poder, la soberanía, la estructura, entre otras. Para Nohlen “la noción de sistema de gobierno (*government*) se entiende en general como sinónimo de sistema político, aunque se refiere sólo al ámbito institucional de este concepto más amplio”<sup>5</sup>. Bobbio aseguró que, “respecto a la tipología de las formas de gobierno se toma en cuenta más la estructura de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que la Constitución asigna el ejercicio del poder”, esto para diferenciarlas de los tipos de Estado donde “se toma más en cuenta las relaciones de clase, las relaciones entre el sistema de poder y la sociedad subyacente, las ideologías y lo fines de carácter histórico y sociológico”<sup>6</sup>

Desde la perspectiva de la ciencia política las formas de gobierno pueden dividirse en dos: clásicas y modernas o contemporáneas. Las primeras corresponden a las propuestas de Aristóteles, Nicolás Maquiavelo y Charles Louis de Secondant, señor de la Brède y Barón de Montesquieu (en adelante Montesquieu), mientras que las segundas son resultado de la incorporación de pautas democráticas que transformarán sustantivamente los sistemas políticos a partir del siglo XVIII y que darán vida al parlamentarismo y presidencialismo.

La primera y más precisa distinción que se conoce entre las dos formas de gobierno es la que formuló Walter Bagehot en su famoso ensayo sobre la Constitución inglesa (1865-1867), el estudioso británico hacía ver el contraste entre la forma de gobierno parlamentario del Reino Unido definida por él como cabinet government, y la forma de gobierno de Estados Unidos, definida como presidential government<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Dieter Nohlen, *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción de trece lecciones*, TEPJF, México, 2012, p.129.

<sup>6</sup> Norberto Bobbio, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, FCE, México: 2001, p. 144.

<sup>7</sup> Gianfranco Pasquino, “Formas de gobierno” en Norberto Bobbio *et al*, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 2008, pp. 670 y ss.

Bagehot (1902) consideró al parlamentarismo como resultado de un proceso histórico evolutivo y no creado, por tanto, difícil de reproducir deliberadamente. En contraste llama sistema rival al presidencialismo anotando que:

El rasgo característico de este sistema es el de que el presidente es elegido por el pueblo de una cierta manera y la Cámara de Representantes de otra. La Independencia mutua del poder legislativo y del ejecutivo, es la cualidad distintiva del gobierno presidencial, mientras que, por el contrario, la fusión y la combinación de sus poderes sirve de principio al gobierno de gabinete <sup>8</sup>.

El parlamentarismo es el sistema de gobierno más generalmente adoptado, según alude Douglas, al referirse a la experiencia parlamentaria británica, pues este ha servido de ejemplo para un gran número de países entre los cuales pueden derivarse dos tipos principales de procedimiento parlamentario: el británico y el continental. Según el autor, en el procedimiento parlamentario británico, tal como está establecido en la Commonwealth y en Irlanda, el derecho de hacer una propuesta legislativa corresponde a la Asamblea en pleno y no a los Comités. Los miembros hablan desde sus sitios, no desde una tribuna <sup>9</sup>

En general y de acuerdo con el autor un sistema parlamentario presentará los siguientes rasgos: un Ejecutivo dividido en dos partes, el monarca y un primer ministro elegido por la Asamblea; el jefe de Estado nombra al jefe de Gobierno, que se convertirá en primer ministro; el jefe de Gobierno nombra al ministerio cuyos integrantes generalmente son miembros del Parlamento.

Ambos, jefe de Gobierno y ministerio conforman el “gobierno” siendo políticamente responsables ante la Asamblea que los eligió e indirectamente responsables ante el electorado; existe la posibilidad de disolución del Parlamento pero ésta debe ser aconsejada por el Jefe de Gobierno al Jefe de Estado; el Parlamento, en su conjunto, por lo tanto, es superior a sus partes constituyentes, Gobierno y Asamblea, ninguna tiene supremacía sobre

---

<sup>8</sup> Walter Bagehot, *La Constitución inglesa*, (Adolfo Posada, Trad.), La España moderna, Madrid, 1902, p. 18. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/291/1.pdf>

<sup>9</sup> Verney Douglas, *Análisis de los sistemas políticos*, Mariano Berdejo (Trad.), Tecnos, Madrid, 1965, pp.27-28.

la otra; el Gobierno, como conjunto, es solo indirectamente responsable ante el electorado y finalmente el Parlamento es el foco de poder en el sistema político.

En lo que toca al gobierno presidencial, Douglas advierte que, “se asocia muchas veces con la teoría de la separación de Poderes que ya era popular en el siglo XVIII, al tiempo de fraguarse la Constitución americana”<sup>10</sup>. El gobierno presidencial en comparación con el parlamentario presentará las siguientes características: el poder Ejecutivo recae exclusivamente en el presidente, que al mismo tiempo es jefe de Estado y jefe de Gobierno, es elegido por el pueblo por un plazo definido, nombra a sus subordinados (secretarios) los cuales no pueden ostentar otro cargo, es responsable ante la Constitución y el electorado y no puede coaccionar a la Asamblea ni disolverla.

Giovanni Sartori determina tres criterios fundamentales para considerar un régimen como presidencial: el primero es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años); el segundo criterio consiste en que, en los sistemas presidenciales, el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario y el tercero implica que, efectivamente, es el presidente quien dirige el Ejecutivo<sup>11</sup>. Cabe destacar que, si bien ambos autores centran sus más amplias investigaciones en torno del gobierno presidencial y parlamentarismo, no omiten mencionar al semi presidencialismo como una configuración intermedia que postula la elección del presidente por medio del sufragio universal y un primer ministro electo al interior de la asamblea, entre otras características.

Linz, estudioso de los sistemas latinoamericanos, anotó respecto del gobierno presidencial: Es aquél que configura un Ejecutivo con considerables poderes institucionales –que generalmente incluyen el total control en la composición del gabinete y la administración– el cual, es elegido directamente por el pueblo por un periodo determinado y no depende del voto de confianza del Parlamento. Y argumenta, que no es sólo quien detenta el Poder Ejecutivo, sino también la cabeza simbólica del Estado y, en el lapso entre dos elecciones regulares, únicamente puede ser removido por el drástico recurso del

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 46

<sup>11</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1994, pp. 97-99.

*impeachment*. De manera concisa el autor resalta dos cuestiones, la primera el fuerte sesgo presidencial a la legitimidad democrática y, la segunda, es su periodo fijo en el cargo <sup>12</sup>.

Desde otro enfoque y mediante una relación teórica entre dos tipos de democracias opuestos: por un lado, democracia presidencial versus democracia parlamentaria, y por otro, democracias mayoritarias versus democracias consensuales, Arend Lijphart define a las democracias presidenciales a partir de tres elementos esenciales: 1) el jefe de gobierno llamado presidente es elegido para un mandato fijo por lo que no puede ser destituido por el poder Legislativo salvo en casos de excepción (juicio político); 2) los jefes de gobierno presidenciales son elegidos popularmente, ya sea directamente o por un colegio electoral; y 3) el presidente es un ejecutivo de una sola persona <sup>13</sup>.

El autor prioriza el elemento democrático para determinar que, tanto el presidencialismo como el parlamentarismo, corresponden indiscutidamente a formas de gobierno en las cuales deben existir derechos políticos que permitan la elección de los representantes. Ello permite de inmediato, diferenciarlos de las formas de gobierno autoritarias y vislumbrar un proceso de cambio en las estructuras sociopolíticas de estas sociedades.

Al respecto, Shugart y Carey, determinan que todo régimen presidencial debe cumplir con las siguientes características:

- a) El jefe del ejecutivo es electo popularmente.
- b) Son fijos los periodos por los que el Congreso y el jefe del Ejecutivo son electos, y no dependen del voto de confianza o de la censura de uno sobre el otro.
- c) El ejecutivo decide la composición de su gobierno.
- d) El ejecutivo está dotado, constitucionalmente, de facultades legislativas<sup>14</sup>.

La Palombara según cita Jorge Carpizo, va a referenciar al sistema presidencial como aquel donde:

---

<sup>12</sup> Juan Linz, "Los peligros del presidencialismo" en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, vol., 7, julio 2013, Quito, p. 13.

<sup>13</sup> Arend Lijphart, "Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas", en Arturo Valenzuela y Juan Linz, *La crisis del presidencialismo*, Alianza, Madrid, 1998, pp. 149-150.

<sup>14</sup> María Amparo Casar, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en Carlos Elizondo y Benito Nacif, (comps.). *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE-FCE, México, 2000, p. 43

a) El presidente, quien es jefe de estado y jefe de gobierno a la vez, es independiente del Poder Legislativo y, por tanto, no depende mayor ni continuamente de este para su existencia o sobrevivencia.

b) Los poderes Legislativo y Ejecutivo son independientes: el primero no está obligado a aprobar los proyectos de ley que provienen del Ejecutivo, pero este puede vetar los poderes del Congreso.

c) El presidente tiene la facultad de realizar nombramientos.

d) El Ejecutivo puede apelar directamente al pueblo a través de plebiscitos y referendos.

e) El Legislativo puede juzgar y remover al presidente.

f) Éste posee facultades para nombrar y remover a los miembros del gabinete, para presentar iniciativas de ley para preparar el presupuesto.

g) El pueblo elige al presidente y espera que sea su líder <sup>15</sup>.

Ahora bien, debido al hecho de que casi no existen sistemas puros, Jorge Carpizo considera necesario realizar algunas precisiones sobre las características antes descritas las cuales se sintetizan como sigue: el voto sigue siendo popular aunque la elección la realice un colegio electoral, si un presidente disuelve el congreso atenta contra el orden constitucional, el Congreso no puede censurar al presidente porque no es políticamente responsable ante él, el juicio político o *impeachment* es de carácter excepcional, el sistema presidencial posee sus controles propios de los cuales el más importante para el presidente es el de veto de las leyes, mismo que solo se puede superar por mayoría calificada; los controles del Legislativo lo facultan para ratificar nombramientos y actos realizados por el presidente; el poder de la bolsa (ley de ingresos, presupuesto de egresos y límite de deuda pública), las comisiones de investigación y el control extremo y extraordinario que es el *impeachment*. En cualquier sistema presidencial el funcionamiento de los controles mutuos es esencial pues de ello depende en gran parte la calidad de la democracia y la gobernabilidad <sup>16</sup>.

De lo expuesto hasta aquí, extraemos lo siguiente: 1) las formas de gobierno se dividen en clásicas y modernas/contemporáneas; 2) su distinción obedece a criterios descriptivos, prescriptivos e históricos; 3) las llamadas formas clásicas derivan de los aportes analíticos de

---

<sup>15</sup> Jorge Carpizo, "Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIX, núm. 115, México, 2006, pp. 58-59.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 66-68

Aristóteles, Maquiavelo y Montesquieu; 4) las formas modernas se vinculan directamente con la evolución histórica de los regímenes políticos y sus sociedades en relación con las pautas democráticas o autoritarias que adoptan los sistemas políticos modernos en lo referente a sus instituciones; 5) a los sistemas políticos democráticos corresponden las formas de gobierno de tipo parlamentaria, presidencial y semi presidencial; 6) el sistema presidencial es característico de América mientras el parlamentario lo es de Europa Occidental, 7) el sistema presidencial se caracteriza por un Ejecutivo monocéfalo que reside en la figura de presidente, quien es electo popularmente, así como el congreso; y 8) a diferencia del parlamentarismo, el poder Ejecutivo y el Legislativo son independientes y no pueden coaccionarse mutuamente por lo que están obligados a trabajar de manera coordinada.

Podemos entonces concluir que en lo que respecta a la organización y división del poder político, todos los regímenes con gobiernos presidenciales poseen características similares. No obstante, en su implementación, el ejercicio del poder político y en la interrelación de los poderes, se observan diferencias sustantivas que muestran la existencia de más de un tipo de presidencialismo.

## **1.2 El origen del gobierno presidencial**

El régimen presidencial como forma de gobierno tiene su origen en el modelo norteamericano de finales del siglo XVIII, no obstante, sus bases teóricas residen en un cúmulo de ideas concebidas previamente en la Europa occidental. De acuerdo con Duverger, “el régimen presidencial se desarrolló en los Estados Unidos sobre las bases de la Constitución de 1787” por tanto “el sistema político de los Estados Unidos constituye el régimen presidencial clásico”<sup>17</sup>.

Desde sus orígenes las trece colonias inglesas que se establecieron en el litoral del Atlántico gozaron de suficiente libertad para manejarse cada una por separado de las demás,

---

<sup>17</sup> Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Madrid, 1982, p. 150.

de acuerdo con sus inclinaciones o según las circunstancias. Aunque estaban subordinadas al gobierno inglés, no se excluyó la participación de los colonos en el gobierno propio <sup>18</sup>.

Será a causa de una serie de medidas impuestas en 1764 por el Rey Jorge III de Inglaterra como la negativa para aprobar leyes convenientes al bien público, la repartición de distritos de los pueblos, la obstrucción de la administración de justicia y las afrentas contra las libertades civiles, que habitantes de las trece colonias al mando de Thomas Jefferson, George Washington, Benjamín Franklin, iniciaron un proceso revolucionario. Factores como la gradual consolidación de las colonias, las ideas ilustradas que cuestionaban el derecho divino del rey o la residencia de la soberanía e igualdad sustantiva, influyeron para que se gestara dicha sublevación que culminó con la declaratoria de independencia el 4 de julio de 1776 a partir de la cual se llevó a cabo la guerra contra Inglaterra.

Las arbitrariedades que las colonias atribuían al Parlamento inglés y que escapaban a todo control constitucional puesto que (la Constitución flexible estaba a merced del Parlamento), hicieron pensar en la necesidad de una Constitución fija por encima de todos los poderes <sup>19</sup>.

Desconociendo la autoridad del monarca, –hecho históricamente insólito en una colonia americana– los colonos anotaban en su declaración: “Un príncipe cuyo carácter está marcado por todos los actos que definen a un tirano, no es apto para ser el gobernador de un pueblo libre” por lo que convocan abiertamente a reformar su gobierno, y establecen que “...existen condiciones bajo las cuales el pueblo debe cambiar su gobierno, y es necesario que las colonias anuncien su separación y disuelvan sus lazos con la corona británica” estableciendo así su independencia, como consta en la Declaración de independencia de los Estados Unidos de América que:

Por tanto... declaramos lo presente: que estas colonias son, y por derecho deben ser, estados libres e independientes; que están absueltas de toda obligación de fidelidad a la corona británica: que toda conexión política entre ellas y el estado de la Gran Bretaña, es y debe ser totalmente disuelta, y que como estados libres e independientes, tienen pleno poder para hacer la guerra, concluir la

---

<sup>18</sup> Felipe Tena, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1998, p. 102

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 104

paz, contraer alianzas, establecer comercio y hacer todos los otros actos que los estados independientes pueden por derecho efectuar <sup>20</sup>

Firmada la declaratoria de independencia, el conflicto armado que enfrentó a las colonias contra la corona británica se va a extender hasta 1781 en el marco de un escenario de pérdida gradual de unidad. Este periodo es descrito con precisión por Velasco refiere que:

Terminada la Guerra de Independencia mediante un tratado preliminar firmado a fines de 1782, sobrevino un movimiento de desilusión y reacción que sigue a las épocas de gran tensión, una vez que desaparece el peligro el exterior que aplaca las diferencias internas. Las trece colonias que habían conducido la lucha en la forma más desunida posible y atendiendo ante todo sus intereses particulares, y que hasta marzo de 1781 no terminaron de ratificar el pacto un poco más firme conocido con el nombre de “Artículos de Confederación”, recayeron en una condición cercana a la anarquía.<sup>21</sup>

La convocatoria posterior de una Convención que debía reunirse en Filadelfia en mayo de 1787 dio paso, tanto a la revisión de los artículos de la Confederación como a la propuesta de un innovador sistema de gobierno, derivando en el proyecto de Constitución que fue firmada 39 de los 55 delegados presentes, de un número total de 72.

El documento se aprobó tras largas discusiones que giraron en torno a dos programas principales, el de Virginia y el de Nuevo Hampshire. También se estableció que para ser aprobado debía contar con la ratificación de mínimo nueve de las trece colonias existentes, lo cual implicaba la aprobación de dos terceras partes.

De manera casi simultánea se suscitó una gran polémica en torno a la factibilidad o no de aplicar lo que se presentaba como una novedosa forma de gobierno, lo que provocó acaloradas discusiones. Una serie de artículos en defensa de la Constitución, aparecieron en los periódicos locales, mismos que más tarde, tras develar los seudónimos revelarían a Hamilton, Madison y Jay, quienes con amplia elocuencia discutían sobre el tema. Tiempo después tras ser recopilados y publicados dieron origen a *El Federalista* donde muchos de los preceptos ilustrados fueron incorporados.

---

<sup>20</sup> Véase, *Declaración de los Estados Unidos de América*, 1787.

<sup>21</sup> Gustavo Velasco, Prólogo a "El Federalista", en Alexander Hamilton *et al*, *El Federalista*, Librodot, México, s/f, p. 2-3. Recuperado de: <https://libertad.org/media/El-Federalista.pdf>

En el texto, figura la idea central de la separación del poder de Montesquieu según la cual: en cada Estado hay tres clases de poderes: el poder Legislativo, el poder Ejecutivo relativo al derecho de gentes y un Ejecutivo relativo a las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder Judicial, y al otro poder Ejecutivo del Estado.<sup>22</sup>

Las razones en que Montesquieu funda su máxima constituyen una demostración más de su intención al declarar que “No, puede haber libertad donde los poderes legislativo y ejecutivo se hallan unidos en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados”,<sup>23</sup> en el mismo sentido agrega “...pueden surgir temores de que el mismo monarca o senado decreten leyes tiránicas con objeto de ejecutarlas de modo tiránico también.”<sup>24</sup>

Según Melgar, ya antes que Montesquieu, Locke había anunciado (aunque no enunciado) la teoría de la separación de poderes. Su preocupación central subyacía en el poder, no habla de poderes iguales, equivalentes o análogos, pero afirma que el Legislativo es el poder supremo –y solo debe haber uno– porque representa la fuerza de la unidad de la comunidad y particularmente el poder.

Por tanto, concibió al Ejecutivo como inferior, y aún más, considera que el Legislativo y el Ejecutivo pueden ser ejercidos por la misma persona o cuerpo colegiado. Además, agrega otro poder al que llama “federativo”, que estará en manos del Ejecutivo y será responsable de la relación con el exterior, con otras comunidades en relaciones amistosas o bien para proteger a la comunidad de agresiones externas. Por ello debe estar en manos del Ejecutivo a fin de que pueda tomar decisiones inmediatas y oportunas, para lo cual debe disponer de la mayor libertad posible<sup>25</sup>. Al respecto, Loewenstein aseguró:

---

<sup>22</sup> Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Éxodo, México, 2013, p. 196.

<sup>23</sup> <sup>23</sup> Alexander Hamilton, *et al. El federalista*, Librodot, México, s/f, p. 189. Recuperado de: <https://libertad.org/media/El-Federalista.pdf>

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 190

<sup>25</sup> Mario Melgar, *Separación de Poderes*, I.N.E.H.R.M, México, 2016, p. 52-53.

El dogma de la equiparación del constitucionalismo y de la separación de poderes encontró su formulación clásica en el artículo 16 de la Declaración francesa de los derechos del hombre, de agosto de 1789 que rezaba así: «*Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée et la séparation de pouvoirs déterminée, n'a point de constitution*». Desde entonces, el principio de la separación de poderes pertenece al estándar del Estado constitucional <sup>26</sup>.

En el debate de la citada Constitución estadounidense se expresaron tres tendencias: la de los Estados grandes, la de los Estados pequeños y lo que se conoce como Transacción de Connecticut.

Los primeros presentaron el plan Virginia donde se propuso la creación de un poder nacional con sus tres divisiones, de las cuales el poder Legislativo estaría dividido en dos cuerpos, es decir, los miembros designados proporcionalmente por la población y por las facultades para legislar fuera de la competencia de estos Estados.

Los segundos- los Estados pequeños- previendo su desventaja poblacional, proponían, mediante el plan New Jersey el sistema de cámara única con representación igual para todos los Estados. Por último, la Transacción de Connecticut recogió del plan de Virginia la representación proporcional al número de habitantes exclusivamente para la Cámara de representantes y del plan de Nueva Jersey, el voto igualitario para los Estados dentro de la otra Cámara (Senado), dando origen al bicameralismo federal en el cual, una Cámara representaba directamente al pueblo y la otra a las entidades federativas, al tiempo que los Estados conservaban su propio gobierno <sup>27</sup>.

El 21 de junio de 1788 con la ratificación del documento por parte de Nuevo Hampshire como noveno estado de la Unión, se logró su aprobación lo que permitió que en marzo del año siguiente entrara en vigor mientras que George Washington ocupaba la presidencia.

Los artículos primero, segundo y tercero establecieron que a los poderes legislativos corresponden a un Congreso compuesto por un Senado y una Cámara de Representantes elegidos por sus habitantes. El artículo segundo, deposita el poder Ejecutivo en un presidente que será electo por los habitantes por vía indirecta (se eligen electores) y quien desempeñará el cargo por un tiempo limitado (cuatro años). Junto al presidente se nombra a un

---

<sup>26</sup> Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1986, p. 54-55.

<sup>27</sup> Felipe Tena, *op. cit.*, p. 106-107

vicepresidente para el mismo periodo. Se deposita el poder judicial en un Tribunal Supremo y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya. (*El bicameralismo*). Por primera vez se instituyen dos Cámaras que son electas mediante voto ciudadano por tiempo determinado.

En el caso de la Cámara de Representantes corresponde a la Nación en su conjunto, mientras la del Senado corresponde a representantes por estado (*El Federalismo*). A lo largo del artículo cuatro se hace referencia al reconocimiento de un estado respecto a otro de actos públicos, registros y procedimientos judiciales efectuados. En su cuarta sección determina la garantía de una forma de gobierno republicana y protección para las invasiones que los Estados Unidos da a cada estado miembro. Finalmente, a través de sus diversas enmiendas, la Constitución otorga: la libertad de culto, derecho a la propiedad privada, derecho a juicio, proscripción de la esclavitud, ciudadanía, entre algunas.<sup>28</sup>

De esta forma, quedó constituido el gobierno presidencial en Estados Unidos postulando como rasgo innovador, la división del poder político. En lo sucesivo, cuando éste es adoptado en Latinoamérica, asumiría rasgos particulares y característicos de la región como se muestra a continuación.

### ***1.2.1 El presidencialismo latinoamericano***

Después de la independencia de los Estados Unidos, se suscitaron movimientos y levantamientos armados al interior de las colonias españolas y portuguesas. El ideal libertario comenzó a propagarse por el continente derivando en el nacimiento de nuevas naciones que en general van a adoptar el régimen presidencial

En la mayoría de los casos, al desvincularse de la Corona, las jóvenes naciones optaron por redactar rápidamente constituciones con el objetivo de normar la estructura de los nuevos gobiernos. En ellas, “los principios liberales fueron acogidos, incluso antes que en Europa y el modelo a seguir para los reformadores latinoamericanos fue la Constitución de los Estados

---

<sup>28</sup> Véase, *Constitución de los Estados Unidos de América*, 1787.

Unidos de América”<sup>29</sup> Los autores precisan que, en un lapso muy corto de tiempo (1811-1830), diecisiete países promulgaron constituciones republicanas.

No obstante, aparecieron elementos distintos al modelo norteamericano pues, como afirma Linz:

Las constituciones presidencialistas incorporaron principios y supuestos contradictorios debido a que, por un lado, propusieron crear ejecutivos fuertes, estables y con legitimidad plebiscitaria para enfrentar a las legislaturas y por el otro, reflejan también profundas sospechas de la personalización que remiten a recordar el poder de reyes y caudillos de antaño<sup>30</sup>.

Si bien en este proceso hay influencia estadounidense, no debe descartarse que también la hubo de otras fuentes como la Constitución de Cádiz, la de Brasil, el pensamiento francés de Rousseau, Montesquieu y Sièyes. En sustento a ello, Melgar anota:

El pensamiento y la experiencia inglesa fueron importantes por ser el origen, pero la doctrina y su concretización en la práctica política se da en los trabajos del constituyente de Filadelfia, que produce la Constitución de Estados Unidos de 1787, y, más adelante, en la Constitución francesa de 1789. La Constitución estadounidense, la que primero regula el principio, habría de ejercer una notable influencia en los países latinoamericanos, particularmente, en México por la cercanía geográfica y académica que existía en aquellos días en que el país luchaba por abrirse paso como nación independiente<sup>31</sup>.

Es importante mencionar que, entre las colonias inglesas y las latinoamericanas existieron contextos de desarrollo diferentes, hecho que derivó en formas de gobierno distintas o matizadas respecto al régimen presidencial originalmente adoptado en Norteamérica. Carpizo considera que los intereses de grupos oligárquicos, la fuerte inestabilidad política y económica, el atraso tecnológico, el caudillismo, el subdesarrollo, la corrupción, la falta de credibilidad en los partidos, etc., son factores que podrían explicar el alejamiento de los países latinoamericanos del modelo estadounidense<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela, “La democracia en América Latina desde 1930”, en Leslie Bethell, *Historia de América Latina*, vol. 12, Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1997, p. 18-19.

<sup>30</sup> Juan Liz, *op. cit.*, pp. 15.

<sup>31</sup> Mario Melgar, *op. cit.*, p. 45.

<sup>32</sup> Jorge Carpizo, *op. cit.*, pp. 80-81.

Orozco y Zovatto , coinciden en que, a diferencia del modelo estadounidense, cuyo sistema presidencial evolucionó hacia un equilibrio relativo de los tres poderes de gobierno, el régimen presidencial en América Latina, como consecuencia de causas históricas, sociológicas y económicas, así como de las influencias del caudillismo y el cacicazgo, se caracterizó desde sus orígenes por una preponderancia total del Poder Ejecutivo frente a los otros dos poderes del gobierno, basado no sólo en el cúmulo de atribuciones constitucionales sino metaconstitucionales, con una fuerte tendencia a personalizar el poder y a ejercerlo de forma paternalista.

La adaptación del modelo estadounidense en México y en la mayor parte de América Latina, modificó sustantivamente algunos de sus elementos. Al contrario que en Estados Unidos, no se estableció un sistema de frenos y contrapesos entre las distintas instituciones (la Presidencia, las dos cámaras del Congreso, el Tribunal Supremo, los estados), sino más bien derivó en una alta concentración del poder en la Presidencia <sup>33</sup>.

De lo anterior destacamos los siguientes puntos: *primero*, más allá del modelo norteamericano establecido en la Constitución de 1787 se han configurado varios presidencialismos; *segundo*, que éstos deben entenderse no solo a partir del marco constitucional, sino de sus características particulares (históricas, políticas, sociales, etc.); *tercero*, en los presidencialismos latinoamericanos la relación entre el Ejecutivo y Legislativo es un elemento de análisis característico, así como su relación con los partidos políticos.

Nogueira, caracterizó al presidencialismo latinoamericano por:

Ser un gobierno democrático representativo con un Ejecutivo monista donde un presidente de la república elegido por sufragio universal directo es jefe de Estado y de gobierno, dirigiendo las relaciones internacionales y siendo jefe superior de las Fuerzas Armadas (...) El Congreso o Parlamento, además de sus funciones de órgano colegislador, desarrolla la función de fiscalización de los actos del gobierno (...) El Poder Judicial es un órgano independiente e imparcial que administra justicia <sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Jesús Orozco y Daniel Zovatto, "Alcance de los poderes presidenciales en los países latinoamericanos", en Jesús Orozco *et al*, (coord.), *¿Cómo hacer que funcione el sistema presidencial?. Making presidentialism work*, UNAM, México, 2009, pp. 45 ss.

<sup>34</sup> Humberto Nogueira, "La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semi presidenciales en Europa", en Revista *Estudios Constitucionales*, México, p. 18.

De acuerdo con lo anterior, hablar de presidencialismo latinoamericano nos llevaría por principio a referir a una generalización. Por tal razón numerosos autores se dan a la tarea de clasificar y tipificar el presidencialismo en relación con elementos institucionales de la democracia, lo que será abordado en el siguiente apartado.

### ***1.2.2 Tipologías del presidencialismo***

Debido a las disimiles características históricas que las naciones latinoamericanas poseen en relación con Estados Unidos, los regímenes presidenciales imprimieron sus propias particularidades que hacen imposible hablar de un solo tipo de presidencialismo. Por ello algunos autores han propuesto tipologías para su mejor comprensión, ya sea en base al tipo de democracia, el ejercicio del poder, la correlación de fuerzas, el sistema de partidos, etc. Particularmente citaremos las propuestas de Dieter Nohlen y Diego Valadés. El primero debido a que construye su tipología a partir del modelo original implementado en Estados Unidos, validando así su primacía. El segundo, con el objetivo de abordar expresamente el control político en relación con el ejercicio del poder para crear categorías que corresponden a contextos históricos determinados.

Nohlen establece una tipología de los sistemas presidenciales basada en la distribución de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo en relación con otros elementos determinantes como son: el tipo de partidos (disciplinados o no), el sistema de partidos (concentrado o fragmentado), el estilo político (decisionista, mayoritario, consensual), etc.

Si bien el autor es muy acertado en su argumentación al establecer que, para plantear una adecuada tipología del presidencialismo se debe considerar la vinculación e interacción de diferentes elementos institucionales con relación al poder político, también lo es al afirmar que no es posible incluir y tipificar todos esos elementos, por lo cual considera solo aquellos que se puedan analizar con mayor claridad. De acuerdo con lo anterior, el autor propone cinco tipos de presidencialismo:

- 1) *Hiperpresidencialismo*. - Concentración del poder en el Ejecutivo, sin que la Constitución lo prevea, y que deriva en la supresión de los controles horizontales, y un ejercicio del poder

con alto ingredientes personalistas y plebiscitarios con un estilo de decisión jerárquico-decisional.

2) *Reforzado o racionalizado*. - Fuerte poder Ejecutivo en cuanto a competencias, que resulta de reformas constitucionales, de una racionalización del proceso político en función de agilizar políticas de desarrollo y de un estilo de decisión mayoritaria.

3) *Puro o equilibrado*. – Este es el modelo estadounidense enmarcado por poderes equilibrados entre el Ejecutivo y el Legislativo, un funcionamiento muy dependiente del sistema de partidos y un estilo de decisión mayoritaria.

4) *Atenuado*. - Poderes constitucionalmente equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo, pero el proceso político es determinado por otros factores, especialmente por el tipo de sistema de partidos; estilo de decisión mayoritaria.

5) *Parlamentarizado*. - No está determinado por elementos constitucionales de origen parlamentarista (por ejemplo, figura de un primer ministro, voto de censura, o capacidad de disolver el Parlamento), sino por la práctica política (por ejemplo, gobiernos de coalición), estilo de decisión negocial y de compromiso <sup>35</sup>.

Este modelo es relevante en la medida que sitúa al régimen estadounidense en el centro para después, destacar dos extremos en los cuales se encuentra el hiper presidencialismo y el parlamentarizado. Particularmente en América Latina durante las primeras décadas del siglo XX es que se experimenta el ascenso al poder de partidos que, a la postre se convierten en hegemónicos o dominantes al controlar tanto las estructuras de poder como los mecanismos de elección por encima de cualquier oposición. En algunos casos como el mexicano se gestó incluso el hiper presidencialismo que imperó por siete décadas.

Diego Valadés propone tres modelos de sistema presidencial en América Latina atendiendo a una perspectiva jurídica y las formas de concentración del poder.

1) *Tradicional*. - Corresponde al ejercicio autoritario del poder, muy concentrado en la persona que ocupa la titularidad de la presidencia, en relación con quienes los controles políticos y jurisdiccionales no representan una garantía eficaz para los derechos

---

<sup>35</sup> Dieter Nohlen, *op. cit.*, pp. 143-144.

fundamentales. 2) *Transicional*. - Corresponde a una etapa de desarrollo en la que existen controles jurisdiccionales eficaces, pero donde los controles políticos no han alcanzado un pleno desarrollo. 3) *Democrático*. - Están presentes los controles políticos y jurisdiccionales

36

La importancia de este modelo consiste en la consideración puntual de los controles políticos como base sustancial para determinar el proceso de evolución y desarrollo del presidencialismo con respecto a la democracia. Dirigido a las democracias latinoamericanas esta tipología permite conjuntar tanto el ejercicio del poder como sus controles políticos. Valadés afirma que la mayor parte de los estados constitucionales latinoamericanos se encuentran en la fase transicional.

Si bien, las tipologías en sí no son el objeto de estudio de este documento, si es pertinente mencionar que existen otros tipos de clasificaciones. Hartly y Valenzuela destacan que en un artículo publicado en 1949, el renombrado erudito en asuntos constitucionales Karl Loewenstein distinguía tres tipos diferentes de regímenes presidenciales que a la sazón estaban en el poder en América Latina: presidencialismo puro, atenuado y aproximado<sup>37</sup>.

Luis Sánchez Agesta, quien parte de la tipología de Karl Loewenstein y agrega dos modelos más: el modelo colegial de Uruguay de 1952, vigente hasta 1966, y la democracia popular de Cuba<sup>38</sup>.

Por su parte, Nogueira propone una tipología que distingue entre los regímenes autoritarios con fórmulas presidencialistas, como fue el caso chileno entre 1981 y 1990, y Argentina, Brasil y Uruguay, bajo los autoritarismos militares entre las décadas de los sesenta y ochenta del siglo pasado, y los presidencialismos democráticos. A su vez, clasifica a los gobiernos democráticos con fórmulas presidencialistas en base al criterio institucional de la interrelación entre el gobierno y el Parlamento y sus competencias e interacciones centrales aportando tres modelos: presidencialismos puros, presidencialismos atenuados o parlamentarizados y presidencialismos hegemónicos parlamentarizados<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Diego Valadés, "Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano", en Jesús Orozco, *et al.*, (coord.), *¿Cómo hacer que funcione el sistema presidencial? Making presidentialism work*, UNAM, México, 2009. p. 439.

<sup>37</sup> Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela, *op cit.*, p. 25.

<sup>38</sup> Citado por Jorge Carpizo, "Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano", en *Cátedra Nacional de Derecho. Reflexiones constitucionales*. UNAM, México, 2014, p12.

<sup>39</sup> Humberto Nogueira, *op. cit.*, pp. 29-36.

Estas tipologías constituyen un esfuerzo por clasificar el presidencialismo latinoamericano, y aunque como afirman los autores, si bien no es posible analizar todos y cada uno de los casos de manera particular, si se logra establecer tipologías que conjuntan los casos similares bajo criterios de análisis determinados. A partir de dicho ejercicio es posible identificar las características del presidencialismo como forma de gobierno moderna.

### 1.3 El control al poder político

Al analizar la anatomía del poder político, Karl Loewenstein asegura que existen tres incentivos fundamentales capaces de dominar la vida del hombre en sociedad: el amor, la fe y el poder. (Loewenstein, 1986:23) El poder, en su significado más general, “designa la capacidad o posibilidad de obrar, de producir efectos, y puede ser referida tanto a individuos o grupos humanos como a objetos o fenómenos de la naturaleza”<sup>40</sup>

No obstante, como fenómeno social, el poder adquiere una connotación distinta al convertirse en un elemento omnipresente de toda relación social. Una relación social existe a partir de la interacción de dos o más personas. En tal sentido, es por demás reconocido el concepto Weberiano de que el poder es la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena<sup>41</sup>. Ha sido ampliamente tratado por autores desde clásicos a contemporáneos, desde Hobbes y Maquiavelo hasta Foucault y Hanna Arendt. Desde una perspectiva moderna Norberto Bobbio distingue tres formas de poder que son:

El económico es el que asegura la posesión de ciertos bienes, necesarios o supuestos tales, en una situación de escasez, para inducir a aquellos que no los poseen a tener una cierta conducta, que consiste principalmente en la ejecución de un cierto tipo de trabajo. El ideológico se basa en la creencia que las ideas formuladas de cierta manera, emitidas en ciertas circunstancias, por una persona investida con una cierta autoridad, difundidas con ciertos procedimientos, tienen sobre las conductas de los asociados [...]. El poder político se basa en la posesión de los instrumentos a través de los cuales se ejerce la fuerza física (las armas de todo tipo y grado): es el poder coactivo en el sentido más estricto de la palabra<sup>42</sup>.

En este sentido el poder político refiere una relación interactiva entre un individuo y otro y difiere del sentido general del poder que abarca tanto a objetos como a fenómenos naturales, puesto que el elemento sustancial reside en el ejercicio del uso de la fuerza. Aunque claro,

---

<sup>40</sup> Mario Stoppino, “Poder”, en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, 16 ed., México, 2008, p. 1192.

<sup>41</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad*, FCE, 2ed., México, 1964, p. 696.

<sup>42</sup> Norberto Bobbio, “Política”, en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de Política*, *op cit.*, pp. 1226, 1217.

este uso deriva de un consenso legítimo emanado de la sociedad constituida como un estado civil.

El poder político puede entonces considerarse como la relación surgida entre quien goza de la autoridad y el don de mando, y quienes acatan u obedecen, mismos que originariamente confirieron dicha autoridad al reconocerlo como legítimo. Es, por tanto, la facultad reconocida por el orden jurídico para que determinados individuos actualicen sobre otros los mandatos contenidos en las normas jurídicas bajo amenazas de coacción <sup>43</sup>.

En las formas de gobierno de extracción democrática, modernas y contemporáneas, el poder político reside en órganos de poder formalmente constituidos cuya validez y reconocimiento deviene de la legitimidad social. De acuerdo con Carla Huerta, el poder político se distribuye en órganos comúnmente designados con el nombre de poderes, los cuales llevan a cabo distintas funciones en virtud de las cuales reciben su designación. Estos órganos son:

a) El Poder Legislativo que tiene como principal función elaborar las leyes que estructuran al Estado, a sus órganos, dotarlos de su regulación y establecer sus relaciones entre sí y con los ciudadanos;

b) El Poder Ejecutivo que se encarga de ejecutar las normas, de proveer mediante la facultad reglamentaria la correcta observancia de las leyes, y de representar al país ante la comunidad internacional, y;

c) El Poder Judicial que resuelve controversias de carácter jurídico, se ocupa de vigilar y mantener la supremacía constitucional y de interpretar y aplicar la ley <sup>44</sup>

Esta división y distribución de poderes y funciones contiene varios objetivos: evitar la concentración de poder en un órgano o persona, definir de forma adecuada y precisa sus funciones, e imponer límites al propio poder en relación con su ejercicio. Por tanto, llevarlos a cabo debería asegurar la estabilidad y funcionalidad del sistema en su conjunto.

---

<sup>43</sup> Carla Huerta, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. UNAM, México, 2001, p. 8-12.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 24

Crespo asegura que la división de poderes como principio esencial de la democracia, se encuentra estrechamente vinculada con la rendición de cuentas. Además, agrega que “sin una determinada división de poder no podría haber una eficaz rendición de cuentas de los gobernantes.” Por lo que “lo contrario de la división del poder es su concentración en una sola persona o institución, lo cual propicia la impunidad, exactamente lo inverso de la rendición de cuentas”<sup>45</sup>

Sin embargo, el poder y, particularmente el poder político, ejercido por los seres humanos no puede eximirse de su propia naturaleza, pues desde un enfoque filosófico, éste consiste en la creencia de que la gran mayoría de los seres humanos buscará satisfacer sus intereses y ambiciones personales por encima de los intereses de los demás, según los enfoques individualistas.

Tomas Hobbes y Nicolás Maquiavelo refirieron que la ambición constituye la fuente principal del conflicto humano. Por tanto, ante la inseguridad derivada de la ambición sin límite lo procedente es erigir un Estado con la fuerza suficiente para poner orden entre los ciudadanos, obligándolos a respetar sus derechos básicos y propiedades, so pena de castigarlos<sup>46</sup>. Constant argumentó que “la concentración en un solo lugar de un poder que se extiende hasta los últimos confines hace aún más peligrosa la concentración de dicho poder en una sola persona.”<sup>47</sup>

La tendencia, por tanto, a concentrar, usar y abusar del poder político es latente. Motivo por el cual es necesario limitarlo, pues como anotaba Lord Acton “Power tends to corrupt absolute power tends to corrupt absolutely”<sup>48</sup>. En el mismo sentido, Loewenstein refirió al poder absoluto como un peligro inmanente a todo poder, por lo que el Estado organizado exige de manera imperativa, que el ejercicio del poder político, tanto en interés de los detentadores como de los destinatarios del poder sea restringido y limitado<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> José Antonio Crespo, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, Congreso de la Unión, México, 2002, p. 21.

<sup>46</sup> *Ibid.*, pp. 13-15.

<sup>47</sup> Benjamín Constant, *Una Constitución para la república de los modernos*, Technos Madrid, 2013, p.52.

<sup>48</sup> Karl Loewenstein, *op. cit.* p. 29.

<sup>49</sup> *Idem.*

### ***1.3.1 El control político como instrumento de limitación al poder constituido***

La noción de control es muy vieja pero el nombre, en cambio, es relativamente más joven pues data de hace sólo seis o siete siglos, como anota Manuel Aragón:

La palabra «control» proviene del término latino-fiscal medieval *contra rotula* y de ahí pasó al francés *conire-rôle* (controle), que significa, literalmente, «contra-libro», es decir, «libro-registro», que permite contrastar la veracidad de los asientos realizados en otros. El término se generalizó, poco a poco, hasta ampliar su significado al de «fiscalizar», «someter», «dominar», etc. Aunque suele decirse que en el idioma inglés «control» se refiere a dominio, a diferencia de lo que ocurre en francés, en el que el término se restringe más bien a «comprobación», lo cierto es que la amplitud del significado se manifiesta en ambos idiomas, y en otros.

En inglés significa «mando», «gobierno», «dirección», pero también «freno» y «comprobación»; en francés, «registro», «inspección», «verificación», pero también «vigilancia», «dominio» y «revisión»; en alemán (*kontrolle*), «comprobación», «registro», «vigilancia», pero también «intervención», «dominio» y «revisión»; en italiano (*controllo*), «revisión», «inspección», «verificación», pero también «vigilancia», «freno» y «mando». El Diccionario de la Real Academia Española otorga a la palabra los siguientes significados: «inspección», «fiscalización», «intervención», «dominio», «mando», «preponderancia.»<sup>50</sup>

En este sentido, a partir de amplios estudios sobre el tema, Huerta considera que, el control es el “conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder; la forma en que se asegura la vigencia de la libertad y de los derechos fundamentales del ser humano.”<sup>51</sup> El control es un sistema de vigilancia que asegura la observancia del sistema jurídico.

En los regímenes representativos, el ciudadano posee un papel determinante en la conformación de su gobierno el cual elige mediante procesos electorales que lo dotan de poder para incidir en la conformación de poder. No obstante, más allá del proceso electoral, el ciudadano carece de control efectivo directo sobre aquellos a los que ha elegido; el control

---

<sup>50</sup> Manuel Aragón, “La interpretación de la constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 6, núm. 17, España, 1986, p 87.

<sup>51</sup> Carla Huerta, *op. cit.*, pp. 36-37.

constituye, por tanto, el recurso normativo del que dispone la sociedad en su conjunto para, aun indirectamente, limitar a los detentadores del poder.

Según Loewenstein la incorporación de controles es necesaria si se desea el buen funcionamiento del Estado, ya que por un lado limita el ejercicio del poder y, por el otro, evita que crezca o se acumule arbitrariamente en un grupo o persona. Así, el Estado organizado exige de manera imperativa que el ejercicio del poder político, tanto en interés de los detentadores como de los destinatarios del poder, sea restringido y limitado. Sin embargo, dichas limitaciones no actúan automáticamente, sino que deben ser introducidas en el proceso del poder desde fuera <sup>52</sup>.

En el contexto jurídico la palabra control no se limita únicamente a supervisar las actividades de otros o las propias, sino que simultáneamente establece métodos que eviten el ejercicio abusivo del poder, es decir que se acaten las limitaciones establecidas. Su función, pues, no es solamente vigilar el respeto a los límites, sino también evitar el abuso del poder, impidiendo que se lleven a cabo acciones que violen las normas que la establecen o, en su defecto, imponer sanciones a quienes se extralimiten en el ejercicio de sus funciones <sup>53</sup>.

Para Valadés “los controles son instrumentos versátiles y dinámicos pues no siempre los mismos instrumentos producen los mismos resultados, incluso dentro de los mismos sistemas constitucionales” <sup>54</sup> considera también que “las interacciones de los controles son las que realmente dan sentido a un sistema constitucional. Ningún control actúa por sí solo” <sup>55</sup>. Por lo tanto, “el control del poder tiene un doble objeto: la defensa de las libertades, por lo que se refiere al interés de los gobernados y, desde la perspectiva del interés del poder, la preservación de su legitimidad”. El control, “no se ejerce para destruir ni para sustituir al poder, se ejerce por el propio poder para su mantenimiento” <sup>56</sup>

El control, entonces, no contraviene el poder constituido, más bien se percibe como un complemento que coadyuva a su correcto ejercicio y delimita sus alcances para garantizar su

---

<sup>52</sup> Karl. Loewenstein, *op. cit.*, p. 28.

<sup>53</sup> Carla Huerta, *op. cit.*, p. 35.

<sup>54</sup> Diego Valadés, *op. cit.*, 1998, p. 16.

<sup>55</sup> *Idem.*

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 17.

aplicabilidad. Lo cual lleva a preguntarnos ¿cuál es con precisión el carácter y la función que ha de cumplir el control? Para Loewenstein lo puede hacer de dos maneras:

Obligatorio y recíproco, por participar dos o más órganos en la realización de actos estatales en virtud de una norma jurídica, ya que estos solo podrán llevar a cabo determinadas funciones conjuntamente. O bien como control discrecional y unilateral, si es de un órgano respecto de otro; se considera facultativo, por dejar al árbitro de ese órgano la decisión de ejercer o no el control, pues el detentador individual de poder está facultado constitucionalmente para intervenir en la actividad de otro y frustrar su acción <sup>57</sup>.

Por lo anterior, si bien no existe un concepto unificado de control, se comprende que es un mecanismo de vigilancia cuya función es garantizar la limitación al ejercicio del poder mediante métodos versátiles y dinámicos capaces de evitar el abuso de este y en su caso sancionar los excesos. Todo ello con el fin de garantizar el respeto a los derechos de la sociedad y la legitimidad del ejercicio del poder. El control como hasta ahora se ha descrito, está enfocado a los órganos de poder y su la vigilancia, el control es pues, un *control político*.

Por tanto, el control del poder político será como afirma Huerta “la facultad que los órganos constituidos tienen de frenar, vigilar y sancionar aquellos actos que pretendan excederse de la propia esfera competencial o de las de otros órganos, de acuerdo con las facultades que determine el orden jurídico” <sup>58</sup> Esta facultad, “es concedida a los órganos del Estado por el orden jurídico, para que en el curso de su interrelación vigilen la observancia de las limitaciones establecidas al ejercicio de sus funciones y las hagan efectivas <sup>59</sup>.

Respecto al contenido del control, Valadés anota “la idea de control político contiene los siguientes elementos: a) normas jurídicas, b) acciones jurídicas, c) acciones políticas, d) equilibrio institucional, e) atribuciones constitucionales, f) eficacia institucional, y g) efectividad institucional” <sup>60</sup> Estos elementos bien pueden explicarse en tanto que los controles tienen como objeto mantener el dinamismo institucional y no desmontar el aparato de gobierno.

---

<sup>57</sup> Citado por Carla Huerta, *op. cit.*, pp. 38-39.

<sup>58</sup> *Ibid.*, *op. cit.*, p. 117.

<sup>59</sup> *Ibid.*, *op. cit.*, p. 56

<sup>60</sup> Diego Valadés, *op. cit.*, 1998, p. 179.

De entre la diversidad de controles políticos que se mostrarán en el siguiente apartado, Loewenstein adelanta que el mecanismo más eficaz en este sentido consiste en la atribución de diferentes funciones estatales a diferentes detentadores<sup>61</sup> del poder u órganos estatales. La distribución de los poderes entre varios detentadores significa tener límites a través de los *checks and balances* –frenos y contrapesos, – o como afirma Montesquieu «le pouvoir arrête le pouvoir» o lo que es lo mismo “el poder, detiene al poder.”<sup>62</sup>

Tanto el presidencialismo como el parlamentarismo han establecido no solo la división de poderes, sino que han regulado y normado los medios de control político. No obstante, la sola implementación de controles no puede garantizar el riesgo constante de que ocurran excesos al ejercicio del poder político. Ello depende de los resultados de su aplicabilidad, pero también de otros factores que van desde lo cultural y lo económico hasta lo ideológico. Debido a la versatilidad de los controles políticos y el dinamismo al que Valadés hace referencia, estos varían en su tipo y enfoque, pues en el proceso de su institucionalización cada sociedad los adecuará a sus necesidades. De ahí la necesidad de su clasificación.

### ***1.3.2 Clasificación de los controles políticos***

Los regímenes democráticos se caracterizan por definir institucionalmente tanto a los órganos de poder como a los responsables de su ejercicio. Muchos de ellos –particularmente los presidenciales– los han plasmado en constituciones escritas que delimitan sus funciones y alcances, para limitar el poder dividiéndolo y evitar que se concentre en un solo órgano, pues ello implica el riesgo de su uso excesivo. Si lo anterior ocurre, se manifestará una abierta tendencia a alejarse de las pautas democráticas-representativas y acercarse cada vez más a ejercicios de poder autoritarios.

---

<sup>61</sup> Karl Loewenstein define a los *detentadores de poder* como aquellos órganos estatales que detentan y ejercen el poder en virtud de una investidura constitucional, los cuales reconoce como oficiales, legítimos y visibles. Aunque también anota la existencia de otros que de manera no oficial, indirecta y frecuentemente de manera extra constitucional, influyen y conforman el proceso de poder. A los primeros corresponden: el gobierno, la asamblea, los destinatarios de poder organizados en partidos políticos y los tribunales de justicia. A los segundos corresponden los representantes de instituciones religiosas, grupos pluralistas, asociaciones de interés, etc.

<sup>62</sup> Karl Loewenstein, *op. cit.*, pp. 68-69.

En este sentido, el sistema representativo plantea dos requerimientos: instrumentos para expresarse e instrumentos para conservarse. Entre los primeros se inscriben los sistemas electorales y de partidos; entre los segundos los controles políticos. Sin aquellos se rompería el nexo entre el poder soberano y sus órganos de representación; sin los últimos, los órganos de representación tenderían a autonomizarse de su fuente de legitimidad. Los controles, por ende, forman parte de los mecanismos que el constitucionalismo ideó para impedir la disolución del poder soberano, sin el cual los poderes constituidos carecerían de sustento a su vez <sup>63</sup>.

Es así como el establecimiento de controles al poder político es no solo deseable sino necesario. Pero, así como no existe un único concepto de poder, tampoco existe una sola forma del control. El esfuerzo académico por identificarlos y clasificarlos no ha sido menor y diversos autores se han dado a la tarea de emplear criterios específicos dando como resultado tipologías que facilitan su comprensión.

Loewenstein, uno de los analistas pioneros del tema, retomó la terminología del derecho constitucional americano, que distingue entre la jurisdicción de los estados miembros (*intra-state*) y la jurisdicción entre los estados o jurisdicción federal (*inter-state*) y la empleó para distinguir dos tipos de controles:

1. Controles intraórgano, es decir, cuando las instituciones de control operan dentro de la organización de un solo detentador del poder. Aquí se encuentran a) los controles intraórgano del gobierno como la organización colegiada, el gobierno y el presidente dualista, junto con la estructura del gabinete, y b) los controles intraórgano en el parlamento como la división de la función legislativa en dos cámaras.
2. Controles interórgano, es decir, cuando las instituciones de control operan entre diversos detentadores del poder que cooperan en la gestión estatal. Aquí se encuentran, los controles del parlamento frente al gobierno como el nombramiento del gobierno y voto de no confianza (caso parlamentario), y el control sobre el ejercicio de funciones gubernamentales (rechazar propuestas, negar recursos, y las comisiones de investigación), y del otro lado, los controles del gobierno frente al parlamento como el veto suspensivo o definitivo, el retraso de la

---

<sup>63</sup> Diego Valadés, *op. cit.*, 1998, p. 25.

aprobación de iniciativas, las convocatorias a referéndum, iniciativas de ley, y emisiones de reglamentos de ejecución, entre otras <sup>64</sup>

En un análisis más profundo, el autor refiere que ambos controles constituyen la categoría de los controles horizontales, misma que se completa y confronta con la articulación vertical del proceso del poder en cuya categoría se encuentran los controles que operan entre la totalidad de los detentadores del poder establecidos constitucionalmente y encargados de dirigir el proceso gubernamental, y todas las otras fuerzas sociopolíticas de la sociedad estatal <sup>65</sup>.

En su análisis sobre los controles, Aragón comienza por distinguir a los agentes de control, los cuales define como “órganos, autoridades o sujetos de poder, es decir, cualificados por su condición «política», pero nunca órganos jurisdiccionales. Precisamente porque el control político se basa en la capacidad de una voluntad para fiscalizar e incluso imponerse a otra voluntad...” <sup>66</sup> Posteriormente clasifica a los controles en:

- a. Controles sociales. - refieren a controles no institucionalizados, generales y difusos, entre los que se encuentran las garantías sociales como otros instrumentos de control que se manifiestan a través del juego de la opinión pública e incluso por medios no públicos de presión.
- b. Controles políticos. - refieren controles institucionalizados de carácter subjetivo y ejercicio voluntario de la autoridad o sujeto de poder que en cada caso se encuentra en situación de supremacía o jerarquía.
- c. Controles jurídicos.- refieren a los controles institucionalizados de carácter objetivado de ejercicio necesario, no por un órgano que goce de superioridad, sino por un órgano

---

<sup>64</sup> Karl Loewenstein, *op. cit.*, 1998, 232 ss.

<sup>65</sup> *Idem.*

<sup>66</sup> Manuel Aragón, “El control parlamentario como control político”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 23, España, 1986, pp. 11-12.

independiente e imparcial, dotado de singular competencia técnica para resolver cuestiones de derecho <sup>67</sup>.

Una primera distinción entre la clasificación propuesta por Loewenstein y Aragón, consiste en que el primero considera únicamente los medios de control establecidos en la Constitución donde la legalidad y legitimidad derivan de la propia norma suprema, lo que no permite considerar como control político a ningún mecanismo no contemplado en dicha ley. En cuanto a Aragón, más allá de lo jurídico, incorpora a los controles sociales de carácter subjetivo – aquí, los agentes de control social son los ciudadanos, grupos de diversa índole, medios de comunicación, etc.–

Respecto a su tipología Valadés conforma una división y subdivisión muy amplia. Esto debido a la multiplicidad de enfoques identificados como son: la naturaleza, su objeto, la frecuencia, efecto, destinatarios, etc. también destaca la existencia de controles materiales y formales; unidireccionales y bidireccionales; organizativos y funcionales y preventivos y correctivos; perceptibles e imperceptibles; controles constitucionales y para constitucionales, entre otros <sup>68</sup>.

Desde este contexto, los controles constituyen una institución de índole social y todas ellos producen patrones de comportamiento que dependen de los cambios y necesidades de la sociedad. Es lo que Shedler identificó como la “*función social de las instituciones*, que tienen efectos, tienen peso propio; inciden sobre variables sociales clave, aun cuando no existe consenso sobre cuales en concreto” <sup>69</sup>

Por su parte, Hesse apunta tres tipos de control dirigidos a limitar las acciones de los órganos representativos y de gobierno: los políticos, los administrativos y los jurisdiccionales. El primero ejercido por el poder Legislativo y como un contrapeso (en una situación de gobierno sin mayoría) hacia las disposiciones legislativas del presidente el segundo, encabezado por el titular del Ejecutivo, que tiene por objetivo fiscalizar, vigilar y

---

<sup>67</sup> Manuel Aragón, "La interpretación de la constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional" *op. cit.*, 1986, pp. 95-96.

<sup>68</sup> Diego Valadés, *El control del poder*, *op. cit.*, pp. 435 ss.

<sup>69</sup> Andreas Shedler, "Neoinstitucionalismo", en Laura Baca, *Léxico de la Política*. Flacso-México, CONACYT, México, 2001, p 472.

auditar el ejercicio de la administración pública; y, el tercero regula los procedimientos de los poderes públicos para someterlos al criterio de la legalidad <sup>70</sup>. Esta misma clasificación será suscrita por Huerta quien enfoca su clasificación en el control inter órgano y su modo de ejercicio ya sea político, jurídico o administrativo <sup>71</sup>

Para efectos de la presente investigación, suscribiremos esta última tipología, toda vez que conjuga acertadamente el elemento interorgánico propuesto por Loewenstein con los enfoques político, jurídico o administrativo. Dejaremos fuera las tipologías que suscriben los controles sociales pues, aunque consideramos que en ciertos contextos pueden ejercer una fuerte presión sobre los detentadores de poder, su ejercicio es más bien un acto voluntario derivado de por principio, de una decisión individual. En este sentido, es necesario aclarar que en lo sucesivo y de acuerdo con los objetivos de la presente investigación, nos centraremos en los controles políticos del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.

### ***1.3.3 Relación entre el control político y las facultades constitucionales***

En el gobierno presidencial, la delimitación de ámbitos de actuación de los titulares del poder político mediante su regulación tanto en la Constitución como en las leyes secundarias es una forma de control al ejercicio del poder a través de atribuciones jurídicas que corresponden a cada funcionario, aunque no son suficientes, pues requieren de medios de control que las garanticen y las hagan efectivas.

Es a partir de las facultades que cada órgano de poder inviste por mandato constitucional, que se pueden visualizar los controles políticos que se instituyen entre los órganos de poder. En general, se reconoce al Poder Ejecutivo como el órgano estatal que tiene la competencia de ejecutar las leyes expedidas por el Poder Legislativo y las sentencias y resoluciones dictadas por el Poder Judicial <sup>72</sup>. El Poder Ejecutivo se encarga de ejecutar las normas, de

---

<sup>70</sup> Citado por Alberto Escamilla, *El ejercicio de los controles constitucionales de la Suprema Corte de Justicia en México*, en Revista Polis, vol. 9, núm. 2, 2013, p. 51.

<sup>71</sup> Carla Huerta, *op. cit.*, p 41.

<sup>72</sup> Francisco Berlín y Jorge Moreno, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Cámara de Diputados, México, 1998, pp. 532.

proveer mediante la facultad reglamentaria la correcta observancia de las leyes, y de representar al país ante la comunidad internacional. No obstante, también posee facultades relacionadas al poder Legislativo, como la iniciativa de ley, su promulgación y publicación, y la facultad reglamentaria. Dentro de sus facultades administrativas se encuentran: realizar nombramientos, dirigir las funciones diplomáticas, representar al Estado en el exterior y celebrar tratados. También el ejercicio de facultades relativas a la justicia y otras relativas a la seguridad del país. De él depende la administración, la gestión de trámites y la organización de los servicios públicos <sup>73</sup>.

Como podemos observar, las facultades que posee el Ejecutivo son múltiples y compartidas con otros órganos de poder. Sin embargo, “en comparación con el régimen constitucional de Estados Unidos, los presidentes de América Latina han tenido considerablemente más atribuciones para sancionar o modificar la legislación, interferir en las funciones judiciales y suspender la Constitución en situaciones de emergencia “ <sup>74</sup>

En lo que corresponde al Poder Legislativo su competencia es expedir leyes. Históricamente este poder ha residido en un cuerpo colegiado integrado por una o dos cámaras que representan intereses distintos: los del pueblo y los de los privilegiados, es el caso de las cámaras de los Lores y de los Comunes, en Inglaterra <sup>75</sup>.

En lo general, el Poder Legislativo elabora las leyes que estructuran al Estado, a sus órganos y los regula. Pero además de legislar, realiza otros actos relativos al control del poder político, como otorgar autorizaciones, aprobar actos del Ejecutivo, atender consecuencias de faltas del presidente, dirimir controversias entre miembros de la Federación, analizar y supervisar la política exterior del presidente, ratificar nombramientos hechos por el Ejecutivo, así como aceptar o rechazar sus iniciativas de ley.

En la práctica, los reemplazos y las enmiendas constitucionales adoptadas desde finales de la década de 1970, particularmente en América Latina, han aumentado de forma significativa las facultades de los presidentes para influir en la legislación. De la misma

---

<sup>73</sup> Carla Huerta, *op. cit.*, pp. 30-31.

<sup>74</sup> Gabriel Negretto, “Transformaciones del poder presidencial en América Latina. Una evaluación de las reformas recientes”, en Francisco Ibarra y Pedro Salazar (coord.), *Cien ensayos para el centenario*, Tomo 4, UNAM, México, pp. 214.

<sup>75</sup>Francisco Berlín y Jorge Moreno, *op. cit.*, p. 534.

manera que en el modelo estadounidense, las constituciones latinoamericanas durante el siglo XIX conferían al presidente una fuerte facultad reactiva (por lo general, un veto sujeto a superación por parte de una mayoría calificada en cada cámara de un Congreso bicameral), pero privaba al Ejecutivo de cualquier facultad específica de cambiar el *statu quo* legislativo. Este modelo prevaleció en la amplia mayoría de las constituciones hasta las primeras décadas del siglo XX.

En lo que se refiere al Poder Judicial, quien ejerce la administración de justicia en un territorio soberano, es el conjunto de órganos encabezado por un tribunal - Suprema Corte de Justicia-, cuyas funciones son dirimir las controversias derivadas de la *interpretación* de la ley y resolver sobre su la constitucionalidad, integrado por órganos de competencia jurisdiccional o de impartición de justicia y por órganos de competencia Constitucional <sup>76</sup>.

El Poder Judicial resuelve controversias de carácter jurídico, se ocupa de vigilar y mantener la supremacía constitucional y de interpretar y aplicar la ley. Sus funciones esenciales limitan el poder de las autoridades y protegen a los gobernados de su probable abuso mediante la defensa de la Constitución. Cuidará que no se violen los derechos de los gobernados, pero también que se respete el orden jurídico, además de vigilar las competencias de las autoridades <sup>77</sup>.

Conforme a lo anterior, consideramos que el análisis del control político debe partir de las facultades que cada órgano posee y del poder que representa, puesto que no se controla lo que no tiene poder. Por lo tanto, en los capítulos sucesivos,, abordaremos ampliamente las facultades de los órganos referidos, así como los medios de control político específicamente del Legislativo al Ejecutivo.

#### ***1.3.4 Los controles políticos al poder ejecutivo***

El control político que el Legislativo puede ejercer sobre el Ejecutivo y viceversa, corresponde a la categoría de los controles horizontales de tipo inter-órgano ya referida por

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 533.

<sup>77</sup> Carla Huerta, *op. cit.*, pp. 31-32.

Loewenstein. Es decir, nos referimos a una serie de decisiones y acciones que solo tienen salida si existen acuerdos entre ambos. En dicho proceso, el resultado no necesariamente es el consenso sino el disenso, en la medida en que un órgano puede negarse a aprobar una propuesta de su contraparte y con ello, frustrar un plan de acción.

En general podemos identificar los controles políticos que el Legislativo puede ejercer sobre el Ejecutivo como sigue:

Rechazar una propuesta legislativa apoyada directa o indirectamente por el gobierno.

1. Presentar preguntas e interpelaciones por medio de las cuales se investigará, criticará y controlará la situación del gobierno.

2. Formular comisiones o comités parlamentarios de investigación. Estos son controles específicos que durante las últimas décadas han adquirido en los Estados Unidos una especial importancia.

3. Ratificar los tratados internacionales firmados anteriormente por el gobierno. Confirmar los nombramientos hechos por el presidente – puestos judiciales, militares, alta administración y altos cargos políticos –.

4. Proceder al *impeachment* que puede ser usado contra el presidente y en algunos estados también contra los ministros. La acusación es un verdadero control de la asamblea frente al detentador del poder Ejecutivo. Generalmente es presentada por la cámara baja del parlamento mientras que del proceso mismo se encarga la cámara alta<sup>78</sup>.

Estos controles buscan promover el contrapeso entre los órganos, para evitar la concentración y abuso de poder por parte de alguno. No obstante, es complementada por los propios controles y facultades de los que goza el Ejecutivo que, de acuerdo con Lijphart consisten en:

1. El presidente no tiene poder para disolver la legislatura. *Esto reduce el poder del presidente y aumenta el de la legislatura.*<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Loewenstein, *op. cit.*, pp. 252-266

<sup>79</sup> Las cursivas de los seis puntos son mías.

2. El presidente tiene poder de veto sobre la legislación, y el veto presidencial solo puede ser superado por mayorías legislativas extraordinarias. *Esto refuerza el poder presidencial.*

3. El presidente puede nombrar a los miembros del gobierno sin interferencia legislativa. *Esto dota de autonomía al Ejecutivo.*

4. El presidente no solo es jefe del gobierno sino también es jefe de Estado. *Esto aumenta el poder del Ejecutivo.*

5. El presidente solo puede servir dos mandatos. *Esto limita el alcance del Ejecutivo más allá de su gestión.*

6. El presidente no puede ser simultáneamente miembro de la legislatura. *Esto refuerza la división y separación de poderes*<sup>80</sup>.

Al contrario que en Estados Unidos, en América Latina no se estableció un sistema de frenos y contrapesos entre las distintas instituciones, sino que derivó en una alta concentración del poder en la Presidencia. Varios de los mecanismos vigentes en el régimen político de Estados Unidos, no fueron incorporados en la mayor parte de las constituciones latinoamericanas tales como: la iniciativa legislativa, incluido el presupuesto, exclusivamente en manos del Congreso; la ratificación por el Senado de numerosos nombramientos presidenciales, incluidos varios Secretarios del Gabinete presidencial; el nombramiento de altos cargos ejecutivos y el control de numerosas agencias de la administración por el Congreso; y someter al Presidente a juicio político y destituirle.<sup>81</sup>

A ello hay que agregar el recurso del *impeachment* que no figura en muchas de las constituciones latinoamericanas y que, como en el caso de México fue sustituido por la posibilidad de acusar al presidente por causas de “traición a la patria” que en realidad resulta tan ambiguo que no se recurre a él.

---

<sup>80</sup> Arend Lijphart, “Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas”, *op. cit.*, pp.160-161.

<sup>81</sup> Josep Colomer, La parlamentarización del presidencialismo (conferencia), en Coloquio Internacional. Gobierno de Gabinete: Una propuesta de gobernabilidad y pluralidad política. UNAM – Cámara de Diputados, México, 2005, p. 5. Recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/Josep-Colomer/publication/288003814\\_LA\\_PARLAMENTARIZACION\\_DEL PRESIDENCIALISMO/links/567d856d08ae1e63f1e607ee/LA-PARLAMENTARIZACION-DEL-PRESIDENCIALISMO.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Josep-Colomer/publication/288003814_LA_PARLAMENTARIZACION_DEL PRESIDENCIALISMO/links/567d856d08ae1e63f1e607ee/LA-PARLAMENTARIZACION-DEL-PRESIDENCIALISMO.pdf)

En Latinoamérica la concentración de poder en la presidencia referida por Colomer, fue sin duda, una de las causas fundamentales de la no aplicación del control político sobre el Ejecutivo. Mas tarde, al sobervenir los múltiples procesos de transición hacia la democracia en la región, comenzarían algunos cambios que se fueron incorporando a las reglamentaciones constitucionales.

Para el caso de América Latina, el siglo XX representó la instauración de regímenes políticos de corte autoritario o dictatorial que, por su configuración, dejaban de lado toda posibilidad de implementar controles efectivos sobre los órganos y los detentadores de poder. Al respecto Valadés argumenta que a finales del siglo XX se advierte un proceso de erosión del poder altamente concentrado que prevaleció a todo lo largo de la centuria y que alcanzó proporciones desmesuradas entre los sistemas totalitarios y en las dictaduras militaristas <sup>82</sup>.

En algunos casos, señalan Escamilla y Sánchez, “la eficacia de estos instrumentos de control ha sido cuestionada en la región latinoamericana, sobre todo durante la etapa de democratizaciones” “En algunos países, la ausencia de estos controles es característica de los gobiernos sin contrapesos en donde todavía existe un claro predominio del Poder Ejecutivo”<sup>83</sup>.

Para demostrar lo anterior, los autores realizan un estudio sobre las facultades del Ejecutivo en 18 países latinoamericanos encontrando que todos los ejecutivos poseen facultad de iniciativa y de veto total. Doce casos poseen iniciativa de veto parcial y nueve del total poseen el veto de bolsillo. Mientras que diez casos del total requieren mayoría calificada de las Cámaras para superar el veto. Todos poseen poderes de emergencia, diez poseen facultad de decreto y tan solo siete la delegación legislativa. Respecto al poder para convocar a consulta destaca que solo siete de las dieciocho constituciones consultadas, establecen claramente el derecho del presidente para convocarla <sup>84</sup>.

En la actualidad se busca revertir o no reincidir en las experiencias registradas en el siglo pasado, por lo que hacer más eficientes los medios de control del poder político tanto hacia

---

<sup>82</sup> Diego Valadés, 1998, *op. cit.*, p. 84.

<sup>83</sup> Alberto Escamilla y Ramiro Sánchez, “Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder”, en *Revista Estudios Políticos*, núm. 37, UNAM, México, 2016, p. 125.

<sup>84</sup> *Ibid.*, pp. 115-121.

los órganos como a los detentadores de poder se postula como una estrategia viable para la consecución del objetivo.

Finalmente, y a partir de la identificación de la diversidad de controles políticos, suscribimos su clasificación en políticos, jurisdiccionales y administrativos retomada también por Escamilla, como sigue:

1. El primero tipo de control (político) es ejercido por el Poder Legislativo y funciona como un contrapeso (en una situación de gobierno sin mayoría) hacia las disposiciones legislativas del presidente y se expresa de diversas maneras: 1) en un posible rechazo a las iniciativas del Ejecutivo, 2) en comparecencias o mociones de censura hacia los Secretarios o Ministros de Estado, 3) en la ratificación de algunos los titulares del gabinete y de algunos funcionarios de la administración pública, 4) en la aprobación de los tratados y las convenciones que el Ejecutivo celebra con otros países, 5) en el permiso que se otorga a los mandatarios para ausentarse de sus países, 6) en la facultad para revisar, hacer observaciones y aprobar el presupuesto y 7) en la creación de comisiones de investigación.

2. El segundo tipo de control (jurisdiccional), regula los procedimientos de los poderes públicos para someterlos al criterio de la legalidad a partir de los llamados controles constitucionales que ejercen las cortes supremas o los tribunales constitucionales apoyados por figuras como: 1) las controversias constitucionales, 2) las acciones de inconstitucionalidad y 3) el amparo.

3. El tercer tipo de control (administrativo), fiscaliza, vigila y audita el ejercicio de la administración pública ejercida por órganos autónomos o por el congreso, a partir de mecanismos como: 1) la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y 2) la ejecución de auditorías internas o externas <sup>85</sup>.

De estos controles, los políticos constituyen la parte medular de esta investigación.

Particularmente nos abocaremos a la revisión de cuatro controles en el caso mexicano a decir las comparecencias, las comisiones de investigación, las iniciativas de ley y los nombramientos. Todos ellos serán abordados en capítulos subsecuentes.

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, pp. 124-125

## 1.4 Conclusiones

El presidencialismo como forma de gobierno ha incorporado desde su origen un conjunto de medios destinados a limitar el poder político de los órganos de poder. Estos medios se denominan controles políticos e impulsaron una serie de análisis teóricos que permiten clasificarlos y explicarlos.

Un requerimiento de primer orden consistió en determinar las similitudes, pero sobre todo las diferencias entre el caso estadounidense y los países de América Latina. En argumentos de Linz, Valadés, Carpizo y Nogueira, si bien en ambos casos se tiene un pasado colonial, el proceso de desarrollo fue distinto. En América Latina, a diferencia de Estados Unidos, el uso adecuado e implementación de los controles políticos fue desdeñado, sobre todo, en los periodos en que los países fueron gobernados por gobiernos autoritarios o personalistas. No obstante, hacia finales del siglo los procesos de transición a la democracia permitieron redefinir los controles y sus alcances, pero sobre todo incentivaron su implementación.

A través de este análisis se observa que la tendencia hacia la concentración del poder político en el Ejecutivo aparece como rasgo característico de América Latina, mientras que en Estados Unidos se observa una distribución más clara del poder entre los órganos. Los autores coinciden en que la pauta cultural en Latinoamérica es la detonadora de dicha realidad y es así como encontramos no una, sino varias tipologías de presidencialismo que se definen en función del modo en que se ejerce el poder político. De entre ellas destacamos la división entre presidencialismo puro, atenuado o parlamentarizado de Loewenstein y la de Valadés, a través de la división entre presidencialismo tradicional, transicional y democrático. Esta última categorización resulta relevante debido a que es posible integrar a los regímenes que durante gran parte del siglo XX se caracterizaron por su indefinición institucional o incertidumbre transicional.

Explícitamente encontramos que el control político puede ejercerse en dos sentidos: hacia dentro de un órgano de poder o bien hacia fuera entre la totalidad de los órganos en lo que Loewenstein denominó controles políticos intra e inter-órganos. Este hecho permite validar la reciprocidad que el control político prevé entre los órganos de poder.

Debido a su diversidad, autores como Aragón, Valadés y Huerta propusieron clasificaciones que incorporaron otros elementos que intervienen en el ejercicio del poder. Aragón realizó la definición de control a partir de los antecedentes históricos de su significado etimológico hasta su actual acepción en las sociedades modernas. Destacó también la necesidad de incluir en la clasificación los controles sociales argumentando que, si bien no derivan en una sanción jurídica, si pueden en ciertos contextos ejercer presión sobre los detentadores de poder. Valadés, por su parte, identificó la diversidad de controles a partir de su versatilidad y dinamismo. Lo anterior permite obtener una clasificación general que postula la existencia de controles de orden políticos, jurídicos y administrativos.

Finalmente se observó en el gobierno presidencial del presidencialismo, cómo el control guarda una estrecha relación con las facultades que cada órgano posee. Lijphart señala claramente las facultades y límites que median entre el poder Ejecutivo y Legislativo. En tanto que Loewenstein enumera de forma clara los controles políticos establecidos en el régimen presidencial norteamericano. Esta fórmula permite tener claro que, toda facultad está directamente vinculada al establecimiento de un control político. Carpizo y Colomer nos muestran cómo esa fórmula no fue igualmente aplicada en América Latina, en donde los controles perdieron su eficacia y aplicabilidad por largo tiempo. Para el caso de Latinoamérica Escamilla y Sánchez destacan que las facultades de los Ejecutivos son amplias y pueden ser tipificadas en siete tipos o rubros dependiendo de la materia ya sea; defensa y seguridad, legislativas, jurisdiccionales, política exterior, nombramiento, económicas y de emergencia. Lo anterior es particularmente importante pues es una condición que explica la tendencia a la personalización de poder en gobiernos sin contrapesos.

De acuerdo con lo anterior concluimos lo siguiente: *primero*, el control político normado se atribuye a las formas de gobierno democráticas contemporáneas en las cuales se da por hecho la división del poder; *segundo*, el control político se instituye con el objetivo de evitar la concentración de poder en un solo órgano; *tercero*, el control político tiene un vínculo inalienable con las facultades que son atribuidas a cada órgano, toda vez que cada una de ellas conlleva a un medio de control; *cuarto*, los medios de control según

su ámbito de aplicación pueden ser de tipo político, jurídico o administrativo; *quinto*, el control político es un ejercicio de doble vía, en el sentido que si un órgano está facultado para incidir en ciertas acciones y decisiones de otro, también dispondrá de recursos similares para actuar en consecuencia. Este hecho busca que normativa, aunque no positivamente, se asegure el equilibrio entre poderes; y *sexto*, el que los controles políticos sean normados no garantiza que su aplicación se lleve a cabo, como se observa en el caso de países que comparten el mismo régimen de gobierno presidencial y similar antecedente histórico, su aplicación está en función de la calidad de la democracia que sustentan.

Así, para los casos con gobiernos autoritarios, el control político queda de lado, toda vez que el poder está concentrado en un individuo o grupo que no se sujeta a control alguno. Si bien el análisis del control político va más allá del aspecto teórico, por ahora baste este recorrido para sentar las bases de los elementos prácticos que se analizarán en siguientes capítulos.

## **CAPÍTULO II. CARACTERIZACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO Y MEDIOS DE CONTROL AL PODER EJECUTIVO**

El régimen presidencial en México es adoptado en 1824, año en que se aprueba la primera Constitución como nación independiente. En ella, se depositó el poder político en tres órganos que llevarían a cabo su ejercicio: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Cada uno de ellos recibió normativamente un conjunto de facultades que los otros órganos no debían transgredir, al tiempo que se instituyeron ciertos medios de control político para hacer frente a la injerencia de un poder sobre otro.

Sin embargo, durante gran parte del siglo XX el sistema político tuvo como característica la supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial convirtiendo al presidente en foco de poder nacional. Es verdad que diversos factores se conjuntaron para que ello sucediera. No obstante, la configuración de un Ejecutivo constitucionalmente fuerte – que poseía incluso facultades legislativas – ha llevado a pensar que la causa reside en la falta de más y mejores controles políticos a mano de los otros dos órganos de poder. El hecho es que por varias décadas se advirtió la ausencia de contrapesos políticos debido a la preponderancia del poder Ejecutivo.

Por lo anterior, el objetivo del presente capítulo consiste en establecer las características del presidencialismo mexicano identificando sus facultades para determinar el control político. Planteamos dos preguntas medulares ¿es el presidente mexicano fuerte debido a los poderes legislativos que posee?, ¿el Legislativo es débil debido a que no posee verdadero control sobre el Ejecutivo? Aquí, sostenemos la hipótesis de que tanto el Ejecutivo como el Legislativo son fuertes en cuanto a facultades legislativas como en controles políticos, toda vez que cada uno cuenta con facultades como mecanismos de control de contrapeso político. Por tanto, la fortaleza del presidente se debe más bien a la correlación de fuerzas que guarde con el legislativo.

Para llevarlo a cabo, el capítulo se conforma de cuatro apartados: *el primero* revisa el origen normativo del presidencialismo mexicano; *el segundo* elabora una caracterización del presidencialismo mexicano teniendo en cuenta dos elementos: las bases constitucionales del

Ejecutivo mexicano y las facultades del presidente de la república; *el tercero* y más importante identifica el control político del Ejecutivo nacional y los medios de los que dispone el Legislativo para hacer contrapeso político; y, *el cuarto* apartado, revisa el presidencialismo mexicano durante el siglo XX en relación con la tipología de Diego Valadés. Finalmente agregamos las conclusiones donde se dará respuesta a las interrogantes planteadas.

## **2.1 Origen normativo del régimen presidencial mexicano**

El sistema presidencial mexicano es resultado de un largo proceso de acciones políticas y constitucionales. Diego Valadés identifica cinco etapas de formación a partir de la lucha de independencia: caudillismo, despotismo, liderazgo republicano, dictadura y presidencialismo constitucional. Valadés reconoce en cada uno de estos periodos por lo menos un exponente clave donde el caudillismo es representado por José María Morelos y Pavón; el despotismo por Antonio López de Santa Anna; el liderazgo republicano por Benito Juárez; la dictadura por Porfirio Díaz; y el presidencialismo constitucional por representantes múltiples<sup>86</sup> En estas etapas se conjugan tanto los hechos históricos como la promulgación de Constituciones y Leyes. Obedeciendo al objetivo de este apartado, nos referiremos particularmente a las Constituciones y su normativa en torno al régimen presidencial.

Tras la consumación de la independencia en 1821, México entró en un proceso de reorganización que se definiría tras la firma de la Constitución de 1824. Desde entonces – salvo los dos periodos en los que México adoptó un régimen monárquico (Agustín de Iturbide en 1821-1823 y el de Maximiliano de Habsburgo en 1864-1867) – en el país se sucedieron gobiernos presidenciales.

Con referentes que remiten a las constituciones norteamericana y a la española de Cádiz, en 1824 México aprobó la primera Constitución federalista como nación independiente que establece que: “la nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia” (Art. 1), además “adopta para su gobierno la forma de

---

<sup>86</sup> Diego Valadés, *El gobierno de gabinete*, UNAM, México, 2003, pp. 73 ss.

república, representativa, popular y federal” (Art. 4) y establece que “se divide el Supremo poder de la federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.” (Art. 6)

De acuerdo con Espinoza, el régimen presidencial “nace asociado al diseño institucional estadounidense, porque en esencia se trata de un sistema de poderes divididos, balanceados y opuestos a la tradición monárquica y al predominio del parlamento”<sup>87</sup>. Espinoza acierta en su afirmación pues además de la división del poder político para su ejercicio, en el caso mexicano encontramos otras similitudes entre ambas constituciones como son: el poder Ejecutivo “se deposita un solo individuo, que se denominará presidente...” (Art. 74), y solo en caso de imposibilidad física o moral la gestión se delegaba a un vicepresidente. “el presidente y vicepresidente de la federación serían reemplazados precisamente en igual día cada cuatro años por una nueva elección constitucional” (Art. 95), la cual estaría calificada por la Cámara de Diputados. (Art. 79-94) También se estableció que “el presidente no podría ser reelecto para este encargo sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones.” (Art. 77)

Mientras la constitución norteamericana excluye cualquier alusión a la cuestión religiosa, la mexicana declara desde el preámbulo a “Dios todo poderoso como autor y supremo legislador de la sociedad” lo cual completa anotando en el artículo tercero que la católica será perpetuamente la religión de la nación (esta alusión será eliminada posteriormente).

Quizá lo relevante aquí pueda no ser el tipo de religión que se adopta, sino más bien el colocar a Dios y no al hombre como máxima potestad en materia de legislación. La segunda diferencia reside en que mientras la norteamericana deposita el poder Ejecutivo en un presidente, la mexicana refiere a un supremo poder Ejecutivo que por definición se entiende como quien no tiene algo superior a él. Este trato no se otorga al Legislativo o al Judicial por lo que la diferencia implícita es evidente.

Al respecto, Carpizo sostiene que la supremacía política y no constitucional del Ejecutivo mexicano, estuvieron relacionadas con factores como el debilitamiento del Legislativo, el ser jefe del partido predominante, su marcada influencia en la economía, la institucionalización del ejército y sus amplias facultades constitucionales y extra constitucionales, entre otras<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Ricardo Espinoza, “Super presidencialismo y régimen presidencial en México”, en Mauricio Merino, *La ciencia política en México*. FCE. México, 1999, p. 58.

<sup>88</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 6ed., Siglo XXI, México, 1978, pp. 25-26

Ambas constituciones coincidieron en depositar el Legislativo en un Congreso bicameral y el judicial en una Corte de Justicia o Tribunal Supremo. En lo que toca a la forma de elegir al presidente, ambas prevén un mecanismo indirecto, pero mientras que en Estados Unidos los ciudadanos designaban un número de electores equivalente a la suma de diputados y senadores que cada estado tuviera ante el Congreso federal, en México correspondió a las legislaturas locales elegir vía mayoría absoluta a dos individuos para integrar el total de candidatos a la elección que sería calificada por la cámara de diputados de acuerdo al procedimiento indicado en los artículos 79 a 93 de la Constitución .

La Constitución entró en funciones el 4 de octubre de 1824 pero su aplicación fue limitada por diversos conflictos de orden nacional e internacional. La lucha entre grupos políticos identificados como conservadores y liberales de ideas centralistas y federalistas, la ambición de poder, el establecimiento de gobiernos dictatoriales, así como los intentos de otras naciones por dominar al recién independizado país, produjeron un escenario de inestabilidad que impidió consolidar el sistema político y que se extendió durante todo el siglo XIX.

Sayeg sostiene que, de 1824 a 1835 (periodo de vigencia de la Constitución ), “se suceden una serie de pronunciamientos, planes, proclamas y cuartelazos que a fin de cuentas, no alcanzan sino a hacer nugatoria dicha vigencia”<sup>89</sup>. Incluso anota que ni el primer periodo de gobierno de Guadalupe Victoria pudo concluirse, por lo que puede decirse que la Constitución fue incapaz de contener los diversos desconocimientos y pronunciamientos surgidos con su promulgación.

La inestabilidad política y las diferencias entre federalistas y centralistas provocaron que de 1835-1836 se impusiera el control de los segundos, eliminando la Constitución e imponiendo una nueva que se conoció como “Las siete leyes”. El nombre obedece a que la estructura del documento no corresponde con el de las constituciones tradicionales y además de incluir sólo siete leyes, cada una posee su propio conjunto de artículos<sup>90</sup>. Esta Constitución rompe con la clásica división de poderes al establecer un Supremo Poder

---

<sup>89</sup> Jorge Sayeg, *El Constitucionalismo mexicano. La integración constitucional de México (1808-1986)*, Tomo I. UNAM, México, 1987, p. 252.

<sup>90</sup> Pedro Hernández, “Visión histórica de las Constituciones de México a través de las decisiones fundamentales”, en *Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, UNAM, México, 1993, p. 383.

Conservador depositado en cinco individuos para ser renovados uno cada dos años. Entre sus facultades destacaban la declaración de nulidad de una ley emanada del Legislativo. Aunque el poder Ejecutivo continuó depositado en un Supremo magistrado llamado presidente, era acompañado de un Consejo de gobierno compuesto de trece consejeros.

En este documento no se adoptó la vicepresencia y correspondió al Senado nombrar a un interino a propuesta de la Cámara de diputados. Finalmente el Legislativo quedó depositado en un Congreso bicameral. Entre algunos de los elementos novedosos que marcaron claramente la tendencia centralista destacan la división del territorio en departamentos, distritos y partidos, el gobierno interno de los departamentos estaría a cargo de los gobernadores y el Senado se conservó como una Cámara revisora sin facultad para iniciar leyes.

Si bien, por un lado se mantiene el ejercicio del poder dividido en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por otro, la creación de un Supremo poder conservador previó la existencia de un árbitro con amplios poderes, que podía incluso sancionar a cualquiera de los tres eliminando así, todo margen de autonomía que antes pudieran tener. Al respecto, Reyes Heróles (1974) anota que, “las siete leyes no constituyeron un Ejecutivo fuerte pues era controlado por la oligarquía, además de que solo se ocupaba de pequeñeces”<sup>91</sup>. A lo largo de una década, el centralismo en México no logró cambiar el escenario de conflicto que se vivía en el país, sino por el contrario, la inestabilidad se agudizó y las manifestaciones en contra de las Siete Leyes fueron más intensas.

Para 1843 una junta de notables integrada por ochenta miembros formuló las bases orgánicas que van a ser sancionadas por Antonio López de Santa Anna. La Constitución de corte centralista señaló que la suma de todo el poder público residía esencialmente en la nación, y se dividía para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, retomando con ello la teoría clásica de la separación de poderes.

En su *Título V, del Poder Ejecutivo*, la Constitución determinó que el Poder Ejecutivo duraría en su cargo cinco años y tendría cuatro ministros para su apoyo, además de un Consejo de Ministros integrado por diecisiete vocales con funciones de asesoría y consulta.

---

<sup>91</sup> Jesús Reyes Heróles, *Liberalismo Mexicano. II La sociedad fluctuante*, FCE, México, 1974, p. 229.

Ahora bien, en el *Título IV del Poder Legislativo* se anota que, este se depositará en un Congreso dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores y en el presidente de la república, dotándole de una facultad que ampliaba considerablemente su alcance y poder. Incluso en materia de administración de justicia, el artículo 87, fracción IX, facultó al presidente para procurar que se administrara justicia pronta por los tribunales y jueces mediante mecanismos específicos. Este hecho evidenciaba claramente la posibilidad de que el presidente tuviera la facultad de intervenir sobre las acciones y facultades de los otros dos órganos de poder.

Para atender la sustitución del presidente y de acuerdo al artículo 91, se estableció que lo reemplazaría el presidente del Consejo, y en el caso que durara más de quince días sería elegido por el Senado. Sayeg comenta que estas bases orgánicas llegaron a suprimir uno de los más graves defectos de la Carta de 1836, pero solo para dar mayor fuerza al Ejecutivo. “El presidente de la república no encontraba ya sobre sí a ninguna otra autoridad; suprimido el Supremo Poder Conservador que lo tenía totalmente maniatado, le quedaba franca la vía para imponer su voluntad”<sup>92</sup>

Al referirse a este periodo, Tena Ramírez afirma “Estas bases estuvieron vigentes por poco más de tres años, por lo que muchas de sus previsiones no tuvieron aplicación”. Y agrega que, “esta norma fundamental presidió el periodo más turbulento de la historia de México caracterizado por desacuerdos entre Legislativo y Ejecutivo”<sup>93</sup>.

Años más tarde, mediante el acta constitutiva de 1847, el país volvió a adoptar el sistema establecido en la Constitución de 1824, siendo quizá la modificación más importante la de eliminar el cargo de vicepresidente de la República (Art. 15) y hacer al presidente responsable de los delitos comunes que cometiera durante el ejercicio de su encargo; y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución. (Art. 16)

Este periodo se caracteriza por la inminente figura de Santa Anna como actor dominante. Controvertido en su actuar pues lo mismo apoyó a federalistas que centralistas, liberales o

---

<sup>92</sup> Jorge Sayeg, *op. cit.*, p. 312.

<sup>93</sup> Felipe Tena, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, 24 ed., Porrúa, México, 2008, p. 404.

conservadores según sus intereses. Es por tanto el representante de la etapa del despotismo que hemos referido.

Hacia la década de los cincuenta, una revuelta encabezada por Juan Álvarez e Ignacio Comonfort, logró derrotar la dictadura de Santa Anna con el llamado Plan de Ayutla. Este movimiento sería clave para entender el proyecto de Constitución que surgió en 1857.

En cierta forma esta Constitución cambió algunos rasgos originarios muy importantes del sistema presidencial. Se adoptó como forma de gobierno la república representativa, democrática y federal (Art. 40)<sup>94</sup>, sustituyendo así la condición de “popular” que figuraba en la Constitución de 1824 e introdujo el término “democrática”. Mantuvo la división del poder político en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Ejecutivo continuó depositado en el presidente, el Judicial en una Corte Suprema, pero el Legislativo se depositó en un Congreso unicameral o asamblea y no en uno bicameral como le antecedería.

Esto obedeció a la lógica de que el Legislativo había sido muy conservador y aristocrático<sup>95</sup>. Esta diferencia marcó un pequeño pero sustancial alejamiento del presidencialismo mexicano del modelo original, pero también reflejó la necesidad de superar los errores del pasado al constituir un Legislativo que pudiera controlar al Ejecutivo.

Por el perfil ideológico de los redactores de la Constitución y el terreno político que los liberales habían ganado hasta entonces, se concibió al poder Legislativo como el centro de poder y no al Ejecutivo como había sucedido tiempo atrás. El Ejecutivo mantuvo la elección indirecta y desapareció la figura del vicepresidente, mientras que la duración en el cargo se mantuvo en cuatro años. La Constitución previó que, en ausencia del presidente, el Poder Ejecutivo sería depositado interinamente en el presidente de la Suprema Corte de Justicia. También desapareció toda referencia a la posibilidad de reelección que la Constitución de

---

<sup>94</sup> En el preámbulo de la Constitución de 1857, dictado por Ignacio Comonfort puede leerse “Los representantes de los diferentes Estados, del Distrito y Territorios que componen la República de México, llamados por el plan proclamado en Ayutla el 1 de Marzo de 1854, reformado en Acapulco el día 11 del mismo mes y año, y por la convocatoria expedida el 17 de Octubre de 1855, para constituir a la Nación bajo la forma de República democrática, democrática, representativa, popular, poniendo en ejercicio los poderes con que están investidos, cumplen con sus alto encargo decretando lo siguiente:” Sin embargo en el artículo 40 la palabra “popular” no figura y es sustituida por “federal”.

<sup>95</sup> Jeffrey Weldon, Las fuentes políticas del presidencialismo en México, en Scott Mainwaring y Matthew Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós, Buenos Aires, 2002, p. 178.

1824 había contemplado. En la práctica, la ausencia alusiva a la reelección fue entendida como posibilidad de reelección indefinida si consideramos que tanto Benito Juárez como Sebastián Lerdo de Tejada hicieron uso de ella.

La Constitución se presentó, de esta manera, como un documento fuertemente impregnado de ideologías liberales y al mismo tiempo innovadoras sobre todo en lo que respecta al tema de garantías individuales. No obstante, como afirma Palavicini, la Constitución de 57 fue un credo hecho ley donde sus autores dejaron en ella preceptos que estaban seguros de no ver triunfar, pero que tenían la certidumbre de que, a su hora, triunfarían <sup>96</sup>.

Debido a los constantes conflictos de la época, la Constitución de 1857 no se pudo aplicar en los primeros diez años, por lo menos en lo que respecta al titular del Ejecutivo, ya que el presidente Benito Juárez (quien asumiera el poder cuando Ignacio Comonfort desconoció la Constitución ), gobernó con base en facultades extraordinarias concedidas por la Guerra de Reforma y después por la intervención del imperio de Maximiliano de Habsburgo <sup>97</sup>.

Sin embargo, no dejó de estar vigente y de ser aplicada, así haya sido en solo una parte del territorio nacional, por lo que las autoridades emanadas de ella siguieron actuando durante la ocupación como sucediera tiempo atrás con la guerra con Estados Unidos <sup>98</sup>. A este periodo se le denominó “*liderazgo republicano*” y postuló a Juárez como su máximo exponente,

En consonancia con lo anterior, Emilio Rabasa afirmó que, en el cuarto de siglo posterior a la firma de la Constitución, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes, que produjeron, como obra, un acta Constitutiva, tres Constituciones y un acta de Reformas, y como consecuencia, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, y declaraciones <sup>99</sup>.

Hacia finales del siglo XIX con el inicio del gobierno porfirista la Constitución se convirtió prácticamente en letra muerta, particularmente después de que se reformara para

---

<sup>96</sup> Félix Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*, Cámara de Diputados, México, 2014, p. 37.

<sup>97</sup> Max González, “La vicepresidencia en México”, en *Revista Estudios Políticos*, México, 2009, p. 98.

<sup>98</sup> Diego Valadés, “La República en México”, en Miguel Carbonell y Oscar Cruz (coords.), *Historia y Constitución Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, tomo I, UNAM, México, 2015, p. 503.

<sup>99</sup> Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura*, Porrúa, México, 1912, p. 3.

permitir la reelección del presidente de forma indefinida. Valadés denomina al Porfiriato como el periodo de la “*dictadura*” y lo diferencia del despotismo porque en este, los actos de preterición eran frontales, en tanto que en el Porfiriato se ocupó de los formalismos legales y más cercana a las dictaduras paternas que recurren a la aprobación de sus actos por sus propios subordinados para así mantener la apariencia del orden legal <sup>100</sup>.

La dictadura porfirista condujo al movimiento revolucionario de 1910 que, por principio tenía como objetivo poner fin al gobierno dictatorial y más tarde, tras el golpe de Estado de Victoriano Huerta planteó la necesidad de revisar y en su caso aprobar una nueva Constitución. Terrazas reconoce cuatro etapas del proceso revolucionario: precursora o magonista; política o maderista; social o zapatista y político social o constitucionalista. En esta última destaca el movimiento carrancista que, si bien en un principio no pensaba abrogar la Constitución de 1857, después logró la expedición de una nueva en 1917 <sup>101</sup>.

Sin duda, la visión carrancista fue decisiva en la construcción de esta última etapa que Valadés llama “*presidencialismo constitucional*”, en la cual en voz del propio Carranza y a propósito de su discurso inaugural en el Congreso Constituyente de 1916 se definía en contra de un parlamentarismo que volviera al presidente en una figura decorativa y a favor de la construcción de una institución presidencial fuerte <sup>102</sup>.

En el mismo sentido Córdova anota:

La organización de un gobierno fuerte rechazaba el despotismo, y confirmaba la necesidad de que la conservación del orden coincidiese con la legalidad. Lo primero, la conservación del orden se haría una realidad positiva prestigiando al Ejecutivo por medio de la elección directa del presidente y fortaleciéndolo con atribuciones que sólo indirectamente podrían ser fiscalizadas por el Legislativo. Lo segundo, el apego a la ley se efectuaría reglamentando escrupulosamente las funciones del Ejecutivo y respetando la libertad, la igualdad y la seguridad de los derechos del pueblo mexicano <sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> Diego Valadés, *op. cit.*, 2003, p. 80.

<sup>101</sup> Carlos Terrazas, “La Constitución como resultado de la revolución de 1910”, en *Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, UNAM, México, 1993, p. 603.

<sup>102</sup> Diego Valadés, *op. cit.*, 2003, p. 82-83.

<sup>103</sup> Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*. Era, México, 1978, p. 18.

Se buscaba dotar al régimen de un orden jurídico capaz de superar los conflictos políticos por el acceso al poder, impulsar la “normalidad” del ejercicio del poder político y terminar con los conflictos que la propia revolución había generado entre los líderes, caudillos y grupos de poder. La Constitución entró en vigor el 5 de febrero de 1917 y se puede considerar que su base normativa fue la Constitución de 1824, aunque evidentemente incorpora adecuaciones que buscaban prevenir y hasta cierto punto evitar experiencias que le antecedian.

Respecto a la forma de gobierno, la nueva Constitución mantuvo la república representativa, democrática y federal (art. 40), el Supremo Poder de la Federación, la división en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 49), el poder Legislativo se depositó en un Congreso nuevamente integrado por dos cámaras (art. 50) y el poder Ejecutivo era de nueva cuenta depositado en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo de forma directa cada cuatro años y sin posibilidad de reelección.

Hay por tanto dos cambios muy importantes que se mantienen hasta la actualidad y que constituyen una ruptura con el modelo original: la elección directa del ejecutivo y la declaración expresa de la no reelección. Esto último puede entenderse por el rechazo fehaciente que se creó a la posibilidad de repetir un episodio de dominio y concentración de poder como el que se vivió durante el Porfiriato.

Como podemos observar, el régimen presidencial encuentra mayor similitud y apego al modelo original en las constituciones de 1824 y 1917, no obstante, la evolución de la propia sociedad mexicana ha introducido cambios en sus propias instituciones, muchas de las cuales han sido demandadas por su propio desarrollo histórico. Es por ello por lo que Carpizo anotó:

El sistema presidencial configurado en 1824 subsiste en buena parte hasta nuestros días, dado que entre los sistemas de gobierno asentados en las constituciones mexicanas de 1824 y 1917 hay múltiples coincidencias. Se puede afirmar que los dos sistemas se aproximan en los puntos principales respecto a la estructuración del poder Ejecutivo, siendo las coincidencias más notorias las siguientes: la existencia del veto como facultad del presidente, el congreso dividido en dos

cámaras, un solo periodo de sesiones del congreso y la forma para convocar al congreso a sesiones extraordinarias a partir de la reforma de 1923 <sup>104</sup>.

Numerosas reformas se han sucedido desde la primera Constitución a la fecha y si bien, la de 1917 es el marco normativo vigente, la ingeniería constitucional se ha readecuado en función de la transformación de la sociedad, las nuevas demandas, exigencias, así como la aparición de nuevos actores y/o por el fortalecimiento de otros.

## **2.2 Caracterización del Ejecutivo en el presidencialismo mexicano**

Este apartado tiene el objetivo de desarrollar una caracterización del Ejecutivo en el presidencialismo mexicano a partir de sus rasgos principales. Para ello, nos enfocaremos – de acuerdo con la Constitución vigente – en dos cuestiones fundamentales del presidente en su calidad de Ejecutivo: I) Bases normativas del Ejecutivo y II) Facultades del presidente en materia legislativa de acuerdo con los objetivos de la investigación.

### ***2.2.1 Bases normativas del Ejecutivo mexicano***

Entenderemos por bases normativas aquellas disposiciones establecidas en la Constitución que definen las reglas y procedimientos para conformar al poder Ejecutivo.

#### ***a. Titularidad del Poder Ejecutivo.***

El ejercicio del Poder Ejecutivo de la nación se deposita en un solo individuo denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

#### ***b. Tipo de elección.***

Según el artículo 81, la elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral. De acuerdo con Valadés el origen de este procedimiento radica en el mecanismo plebiscitario puesto en práctica por Luis Napoleón Bonaparte en 1851, con fundamento en la Constitución francesa de 1848. El modelo bonapartista acentuó el carácter personalista del poder presidencial y significó un giro radical con relación al modelo de

---

<sup>104</sup> Jorge Carpizo, *op. cit.*, 1978, pp. 42-43.

Filadelfia <sup>105</sup>, A partir de entonces, los sistemas latinoamericanos siguieron la orientación bonapartista. México lo adopta formalmente en la Constitución de 1917.

La elección directa implica que los ciudadanos de forma voluntaria acudan a las urnas en un proceso electoral convocado para dichos fines y mediante el cual se espera manifiesten libremente sus preferencias. Esto no siempre fue así pues la apertura política y la liberalización en el sentido que señalan O'Donnell y Schmitter <sup>106</sup>, tendría lugar en México hacia mediados del siglo XX, cuando el sufragio universal en realidad se materializa y más tarde con las reformas políticas en materia electoral que permitieron la apertura democrática. En este sentido, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) establece en su artículo 12 que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será electo por mayoría relativa. Este principio dispone elegir al candidato que obtenga la mayoría de los votos emitidos respecto de cualquier otro candidato, lo que implica por tanto que, la elección sea realizada en una sola vuelta electoral.

### c. *Requisitos de elegibilidad.*

De acuerdo con el artículo 82 constitucional, se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos e hijo de padre o madre mexicanos y haber residido al menos durante veinte años en el país. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección. Haber residido en el país durante todo el año anterior. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, noventa días antes del día de la elección. No ser secretario o Subsecretario de Estado, fiscal general de la República, ni titular del poder Ejecutivo de alguna entidad federativa o en su caso se separe de ella al menos noventa días antes de la elección.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Diego Valadés, "El sistema presidencial mexicano. Actualidad y Perspectivas", en *Boletín mexicano de derecho comparado*, núm. 130, México, 2011, p. 287.

<sup>106</sup> Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde el gobierno autoritario*, Paidós, Buenos Aires, 1988, p. 20.

<sup>107</sup> Entre las reformas previas al artículo destacan las siguientes: De acuerdo con el Diario Oficial de la Federación del 01/07/1994 se aprobó que el candidato fuese hijo por lo menos de un padre mexicano y no de ambos como estaba establecido previamente. El 19/07/2007 el artículo se reformó modificando la fracción VI y quedando como sigue: No ser secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, gobernador de algún Estado ni jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección. La misma fracción fue reformada de acuerdo con el Diario Oficial de la Federación del 10/02/2014 quedando como sigue: No ser secretario o subsecretario de Estado, fiscal general de la República, gobernador de algún estado, ni jefe de Gobierno del Distrito Federal, a

**d. *Inicio de funciones, duración en el cargo y no reelección.***

El artículo 83 establece que el presidente entrará a ejercer su cargo el 1º de octubre y durará en él seis años. Así mismo define que el ciudadano que hubiese ocupado el cargo ya fuera electo o por interinato, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.<sup>108</sup> Como se ha mencionado, el tema de la reelección que había sido suscrita en 1824 en semejanza al modelo norteamericano fue dejada de lado en la Constitución de 1857, en la cual no aparece referencia a ella. Ya para 1917 dejó de considerarse de forma definitiva. Al respecto, Casar anota que en México como en otros países la necesidad de delimitarla respondió a motivos políticos relacionados con la circulación de las élites, así como por la voluntad de prevenir una acumulación excesiva de poder<sup>109</sup>. Tena refiere entre los ejemplos más perentorios el de los generales Díaz y Obregón, quienes de manera similar lucharon primero contra la reelección, después llegaron al poder y finalmente promovieron reformas a la Constitución que les permitieron reelegirse<sup>110</sup>.

**e. *En caso de falta absoluta del presidente de la república.***

En caso de falta absoluta del presidente de la república, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del poder Ejecutivo.

---

menos se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección. La última reforma al artículo se publica en el Diario Oficial de la Federación el 29/01/2016 quedando como sigue: No ser secretario o subsecretario de Estado, fiscal general de la República, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.

<sup>108</sup> En el principio, la Constitución de 1824 en su artículo 95 establecía que el presidente y vicepresidente entrarían a su cargo el 1º de abril y estarían en el por cuatro años con posibilidad de reelegirse, pero no para el periodo inmediato. De acuerdo con el Diario Oficial de la Federación del 24/01/1928 el artículo se reformó quedando como sigue: el presidente entrará a ejercer su cargo el 1º de diciembre, durará en el seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato. El 29/04/1933 una nueva reforma estableció: el presidente entrará a ejercer su cargo el 1º de diciembre, durará en el seis años, el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la república, electo popularmente o con el carácter de interino; provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto. El 09/08/2012 una nueva reforma estableció: el presidente entrará a ejercer su cargo el 1º de diciembre, durará en el seis años, el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la república, electo popularmente o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, podrá volver a desempeñar ese puesto. El 10/02/2014 una nueva reforma estableció: el presidente entrará a ejercer su cargo el 1º de octubre, durará en el seis años, el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la república, electo popularmente o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, podrá volver a desempeñar ese puesto. (Será hasta el año 2024 cuando el presidente inicie su encargo en el mes de octubre).

<sup>109</sup> María Amparo Casar, *Sistema Político Mexicano*, Oxford, México, 2012, p. 52.

<sup>110</sup> Felipe Tena, *op. cit.*, 1978, p. 451.

Si esta ocurre en los dos primeros años del periodo respectivo y el Congreso estuviera en sesiones, este se constituirá en Colegio Electoral para nombrar a un presidente y además deberá expedir la convocatoria a elecciones. Si no estuviera en sesiones, será la comisión permanente la que nombre a un presidente provisional, quien convocará a sesión extraordinaria al Congreso para que expida la convocatoria a elecciones presidenciales. Si la falta ocurre en los cuatro últimos años del periodo respectivo y el Congreso está en sesiones, este elegirá al presidente sustituto para concluir el periodo, si el Congreso no está reunido, será la Comisión permanente la que nombre un presidente provisional y convoque a sesión extraordinaria al Congreso, se erija en Colegio electoral y haga la elección del presidente sustituto (art. 84).

**f. *Renuncia del cargo y ausencias.***

El cargo de presidente de la república solo es renunciable por causa grave y será calificada por el Congreso de la Unión (art. 86). Para el caso de las ausencias, el presidente podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días informando a la Cámara de Senadores o Comisión permanente, si el tiempo fuese mayor deberá solicitar permiso a las mismas (Art. 88).

Al respecto, podemos destacar que durante todo el siglo XIX y el primer tercio del siglo XX (exceptuando el periodo del Porfiriato), la inestabilidad política que vivía el país generó que la presidencia cambiara de titular en múltiples ocasiones, ya fuera por rivalidades políticas, renunciaciones o muerte, por lo que un buen número de presidentes no lograron concluir su periodo de gobierno. Después de ello, hacia la década de los treinta y particularmente con la hegemonía que alcanzó el PRI, los presidentes inician y concluyen su encargo.

Algunos autores afirman que, desde el inicio, el Ejecutivo fue concebido como un poder fuerte, sobre todo por el contexto que atravesaba el país. Para ello, le fueron asignadas facultades no solo de administración y ejecución de la política sino incluso legislativas, además de las que derivaron del propio sistema político mexicano permitieron su supremacía por siete décadas. El siguiente apartado tiene el objetivo de mostrar dichas facultades.

## 2.2.2 *Facultades del presidente como titular del Poder Ejecutivo*

Para el ejercicio del poder político la Constitución dota a cada órgano de poder de facultades acorde con el ámbito que le compete. Cada una de ellas constituye en sí misma un poder que se puede ejercer, pero al mismo tiempo implica una limitación para no transgredir otras funciones. Cabe mencionar que en la literatura es común encontrar como sinónimos los términos facultad, poder y prerrogativa, por lo que ellos serán usados aquí en el mismo sentido.

El presidente de la república goza de un conjunto de facultades derivadas de su cargo. Este conjunta a la vez la labor de jefe de gobierno y jefe de Estado. Así, sus poderes van desde el manejo de la administración, los actos protocolarios, la jefatura de las fuerzas armadas, y la ejecución de la legislación entre otras.

Para su estudio, Orozco y Zovatto las dividen en: *a) facultades legislativas y b) no legislativas*. Las primeras incluyen: la iniciativa legislativa o de ley, el poder de veto (parcial, total o de bolsillo), la facultad del presidente para legislar (emitir leyes) y control de la agenda. Mientras que entre las segundas destacan: el control del gabinete, fungir como comandante de las Fuerzas Armadas, la preservación de la seguridad interior, las relaciones exteriores, la designación de funcionarios, la dirección de la política general de gobierno y, en algunos casos, la posibilidad de que el presidente someta a plebiscito algunas de sus decisiones <sup>111</sup>.

Por su parte, Negretto propone dividir las en: *a) facultades electorales y partidarias* referidas a la relación que el presidente guarda con su partido, así como la presencia de este en el Congreso, en la que puede incrementar o disminuir su poder; *b) facultades de gobierno* que refiere particularmente el control sobre la formación, coordinación y cambio del gabinete, así como a los poderes de nombramiento, y; *c) facultades legislativas* que se

---

<sup>111</sup> Jesús Orozco y Daniel Zovatto, "Alcance de los poderes presidenciales en los países latinoamericanos", en Jesús Orozco et al, (coord.), ¿Cómo hacer que funcione el sistema presidencial?. Making presidentialism work, UNAM, México, 2009, pp. 67-71.

refieren a la posibilidad de influir en la legislación y particularmente en la capacidad para promover cambios en la legislación vigente <sup>112</sup>.

Ambas propuestas coinciden al diferenciar entre facultades legislativas y no legislativas o de gobierno, salvo en el caso de las electorales y partidarias que agrega Negretto y las cuales no figuran en la Constitución pues corresponden más a la propia dinámica del sistema electoral y de partidos.

En la década de los setenta, el presidente mexicano tenía múltiples facultades, las cuales provenían de tres grandes fuentes: la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político. Entre las constitucionales se destacan las de nombramiento, las que ejerce en materia internacional y las de la iniciativa de ley. Entre las que provienen de las leyes ordinarias, la intervención en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como su intromisión en los medios de comunicación. Mientras que las que derivan del sistema político correspondían más a facultades metaconstitucionales como su papel como jefe del PRI, la designación de su sucesor y los gobernadores <sup>113</sup>.

Actualmente ya no es adecuado hablar de las que derivan del sistema político en el sentido que anota Carpizo, el proceso de transición ocurrido en México en el último tercio del siglo pasado reestructuró las relaciones de poder entre los actores y las fuerzas políticas en el país. No obstante, antes como ahora, el presidente de la república sigue ejerciendo cierto control sobre su partido.

En una última distinción, tenemos la que refiere a las facultades en torno a la materia que atienden. Desde esta perspectiva, Escamilla y Sánchez proponen siete: 1) Defensa y seguridad (referidas a los poderes de los que dispone el presidente para garantizar la integridad del Estado mexicano, la población y el territorio nacional); 2) Legislativas (poderes que permiten al presidente influir o participar del proceso legislativo); 3) Jurisdiccionales (poderes con la finalidad de resolver algún conflicto o controversia jurídica); 4) Política exterior (poderes que facultan al presidente para conducir las relaciones

---

<sup>112</sup> Gabriel Negretto, "Transformaciones del poder presidencial en América Latina . Una evaluación de las reformas recientes", en Francisco Ibarra y Pedro Salazar (coords.), *Cien ensayos para el centenario*. Tomo 4, UNAM, México, 2017, pp. 217-221.

<sup>113</sup> Jorge Carpizo, *op. cit.*, 1978, p. 82.

internacionales de México ante el mundo); 5) De nombramiento (poderes que facultan al Ejecutivo para designar a los titulares de ciertos cargos de la administración pública, ya sea con aprobación o no del Senado de la república); 6) Económicas (poderes que facultan al Ejecutivo para conducir la economía nacional); 7) De emergencia (son los poderes que se conceden al presidente solo en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto al país) <sup>114</sup>

De acuerdo con los objetivos de la investigación comenzamos por destacar las facultades en materia legislativa y nombramiento que ilustran cómo el poder Ejecutivo y el Legislativo comparten funciones, hecho que permitirá después identificar los medios de control de que dispone el segundo sobre el primero.

#### *a. Facultades legislativas del Ejecutivo.*

Las facultades legislativas son aquellas que permiten al presidente influir en el diseño, revisión y aprobación de las leyes que emite el Congreso.

Cada una de estas facultades tiene su propia trascendencia en contextos específicos, pero sin duda al ser otorgado al presidente la potestad de proponer iniciativas, le permite intervenir en acciones que de forma inicial corresponden al Poder Legislativo. En tanto que el poder de veto le da la posibilidad de posicionarse a favor o en contra de un proyecto y priorizar el propio. Según Mainwaring y Shugart:

Cuando un mandatario concentra poderes de decreto, de iniciativa exclusiva y preferente y, además, tiene la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, se trata de un *presidente potencialmente dominante*, con poderes proactivos y con el control de la agenda; en cambio, cuando no posee algunos de estos instrumentos, se limita su influencia en la creación de leyes y en la delimitación de la agenda, siendo un *presidente potencialmente marginal* <sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> Alberto Escamilla y Ramiro Sánchez, "Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder", en *Revista Estudios Políticos*, núm. 37, UNAM, México, 2016, p. 113-114.

<sup>115</sup> Citado por Alberto Escamilla y Ramiro Sánchez, *op. cit.*, 2016, p 114.

Al respecto, la Constitución mexicana otorga al presidente las siguientes facultades:

**Tabla 1. Facultades legislativas del Ejecutivo mexicano.**

I	<u>Derecho a iniciar leyes.</u> - permite al presidente presentar ante el Congreso propuestas para crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales. Art 71, frac. I.
II	<u>Iniciativa preferente.</u> - permite al presidente presentar hasta dos propuestas de iniciativa para ser atendidas en orden de prioridad por el Congreso al inicio de cada sesión ordinaria. Art. 71, frac. 4.
III	<u>Iniciativa exclusiva.</u> - faculta al presidente para presentar propuestas en materias que sólo al titular del Ejecutivo son otorgadas como son las iniciativas de Ley de Ingresos, el presupuesto de egresos de la federación. Art 74, frac. IV
IV	<u>Veto total.</u> - permite al presidente rechazar completamente un proyecto de iniciativa emanado de cualquier cámara. Art. 72, inciso C <sup>116</sup> .
V	<u>Veto parcial.</u> - permite al presidente rechazar solo una parte de un proyecto de iniciativa emanado de cualquier cámara. Art. 72, inciso C.
VI	<u>Poderes de emergencia.</u> - son las acciones que el presidente puede emprender de manera unilateral (sin mediación del Congreso) únicamente en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Artículo 131 <sup>117</sup> .
VII	<u>Derecho a convocar a sesiones extraordinarias al Congreso.</u> - permite al presidente convocar a reunión del Pleno –previa solicitud a la Comisión Permanente– de una o ambas cámaras del Congreso de la Unión en el marco de un periodo extraordinario para tratar un asunto específico que se desarrolla sin fecha preestablecida durante los periodos de receso. Art. 89, frac. XI

Fuente: *Elaboración propia.*

#### **b. Facultad de nombramiento.**

Esta facultad constituye también un poder compartido entre Ejecutivo y Legislativo. Si bien, la Constitución otorga expresamente esta facultad a la Cámara de Diputados, al Senado al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente en los periodos de receso, por lo general, se realiza en función de la propuesta realizada por el Ejecutivo. Cabe destacar que por lo general cuando el presidente puede nombrar a un funcionario también está facultado para removerlo del cargo, siempre en apego a las disposiciones normativas correspondientes.

<sup>116</sup> Aunque el término “veto” es comúnmente utilizado, este no figura en la Constitución. En su lugar la norma refiere como “desechado en todo o en parte”. Véase art. 72, inciso C.

<sup>117</sup> Alberto Escamilla y Ramiro Sánchez denominan a esta facultad “delegación legislativa”.

Para establecer un orden respecto de esta facultad, Tena clasifica en tres grupos los nombramientos a cargo del presidente: a) nombramientos absolutamente libres (es decir el presidente designa a los funcionarios de manera autónoma), b) nombramientos que necesitan la ratificación del Senado o de la Cámara de Diputados y, c) nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley <sup>118</sup>.

Si observamos la tabla 2 veremos que el presidente tiene de alguna forma, injerencia en el nombramiento de los titulares de puestos clave tanto en su gobierno, la administración, las fuerzas armadas, la política exterior y la economía. Lo que, por un lado, pudiera contribuir a desarrollar adecuadamente la labor ejecutiva. Sin embargo, desde otro punto de vista, podría también empoderar al Ejecutivo para colocar funcionarios afines a su partido o a su proyecto político lo que asignaría cierta imparcialidad a los nombramientos.

**Tabla 2. Facultades en materia de nombramiento y remoción del Ejecutivo mexicano.**

<b>Nombramientos sin restricciones.</b>	Nombramiento y remoción de los secretarios de Estado y demás empleados de la Unión que no estén determinados de otra forma en la Constitución. Art. 89, frac. II
<b>Nombramientos con ratificación del Senado.</b>	<p>Embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica. Art. 89, frac. III.</p> <p>Los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, así como a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales conforme a la ley. Art. 89, frac. IV.</p> <p>El Ejecutivo designará de manera directa al fiscal general de la República solo en los casos de que el Senado incumpliere con el procedimiento establecido en el artículo 102, así mismo, podrá removerlo conforme a la ley. Art. 89, frac, IX</p> <p>Secretario de la Función Pública.</p>

<sup>118</sup> Felipe Tena, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1998, p. 469.

	También está facultado para presentar al Senado ternas para designar ministros de la Suprema Corte de Justicia y para objetar los nombramientos del Instituto Nacional de Transparencia, acceso a la información y protección de datos personales (INAI).
<b><i>Nombramientos con ratificación de la Cámara de Diputados</i></b>	Ratificar el nombramiento que el presidente de la república haga del secretario del ramo en materia de Hacienda. Art 74, frac III.
<b><i>Nombramientos con sujeción a una ley.</i></b>	Los que rigen para las fuerzas armadas, la marina y las fuerzas aéreas.

*Fuente: Elaboración propia.*

Respecto a las facultades de nombramiento, no se caracterizan por generar conflicto entre las partes. Incluso después de la alternancia electoral, la designación y ratificación no ha constituido un verdadero punto de inflexión. Si bien, puede resultar poco significativa, esta facultad constituye un ámbito en el que los poderes vuelven a interrelacionarse actuando como contrapeso. Particularmente nos interesa en capítulos posteriores destacar si este medio de control ha funcionado como tal durante el gobierno de la cuarta transformación.

Por lo que respecta a facultades de otra índole, ilustramos en el siguiente cuadro, aquellas que, si bien no son materia del presente estudio, si son fundamentales para comprender el periodo de concentración de poder que en el siglo XX manifestó el sistema político mexicano. Mismo que se analiza más adelante.

### Cuadro 1. Poderes del Ejecutivo Mexicano.

Defensa y seguridad.
<ul style="list-style-type: none"><li>• Preservar la seguridad nacional, en términos de ley y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. Art. 89, frac. VI</li><li>• Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley; Art. 89, frac.VII.</li><li>• Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión. Art. 89, frac. VIII</li></ul>
Jurisdiccionales
<ul style="list-style-type: none"><li>• Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones. Art. 89, frac.XII.</li><li>• Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales; Art. 89, frac.XIV.</li></ul>
Política exterior
<ul style="list-style-type: none"><li>• Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. Art. 89, frac.X.</li></ul>
Económicas
<ul style="list-style-type: none"><li>• Formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Art. 26</li><li>• Elaborar y presentar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Art. 74, frac. IV</li></ul>
De emergencia
<ul style="list-style-type: none"><li>• Restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías en los términos que establece el artículo 29.</li><li>• Cuando lo estime urgente, el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para atender cuestiones económicas, a fin de regular el comercio exterior, la económica del país en los términos que establece el artículo 131</li></ul>

*Fuente: Elaboración propia.*

Ahora bien, a la pregunta ¿es el presidente mexicano fuerte debido a los poderes legislativos que posee?, respondemos sí, siempre que nos refiramos exclusivamente a la

concentración de facultades que posee el titular del Ejecutivo, pero ello no exime que, en el ejercicio cotidiano del poder, existan otros factores que incidan en la forma en que el presidente pueda canalizar sus facultades.

Casar considera que “aun cuando la Constitución de 1917 dotó al Ejecutivo de amplias facultades, la institución presidencial no nació poderosa, o cuando menos, no tan poderosa como llegó a ser”<sup>119</sup> Por tanto, existen otros factores que ayudan a comprender cómo y en qué medida se ensancha o disminuye el poder del presidente. Entre ellas podemos mencionar las mayorías legislativas y la influencia del presidente sobre su partido. En contra parte, la presencia de una fuerte oposición debilita la influencia del presidente y permite que el control político sobre este sea más efectivo. Por lo anterior, antes de concluir definitivamente si el presidente es fuerte o débil, resulta pertinente atraer la segunda pregunta planteada, ¿el Legislativo es débil debido a que no posee verdadero control sobre el Ejecutivo? Creemos que aún no tenemos los elementos para responderla pues para ello es necesario analizar los recursos en materia de control político como se desarrolla a continuación.

### **2.3 El control político al Ejecutivo mexicano.**

En este apartado nos enfocaremos a identificar los instrumentos de control político que median entre el poder Legislativo y el Ejecutivo. El primer referente a ello puede localizarse en el Constituyente de Cádiz de 1812 donde participaron por primera vez dos diputados de la Nueva España. Aunque la Constitución no tuvo vigencia en la Nueva España sí influyó en el constitucionalismo mexicano<sup>120</sup>. Después de ello, la revisión del control político nos lleva a situarnos en las constituciones del México independiente.

El interés de enfocarnos en el control del Legislativo al Ejecutivo resulta de tres factores observables. *Primero*: por la concentración de poder que el presidente mexicano ha desarrollado en determinados periodos; *Segundo*: por las facultades compartidas que ambos

---

<sup>119</sup> María Amparo Casar, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en Carlos Elizondo y Benito Nacif, (comps.). *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE-FCE, México, 2000, p. 64.

<sup>120</sup> Susana Pedroza, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, INAP, México, 1996, p. 62.

órganos detentan por mandato constitucional y, *Tercero*: porque ambos órganos poseen medios de control político. Por tanto, el trato que daremos al poder Legislativo será desde la óptica del control y no necesariamente desde su organización o estructura.

De acuerdo con elementos teóricos antes descritos, el control inter órgano puede ser político, jurídico o administrativo. En el caso del que ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo se manifiesta en tres formas:

La primera es la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos, e inclusive la conducta de los servidores públicos. La segunda, que consiste en el control presupuestal, que abarca las dos grandes fases del presupuesto, es decir, la aprobación inicial y la de lo ejercitado como última fase del ejercicio financiero de los poderes; y una tercera, que se traduce en el control político, mismo que se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal que comparezcan ante las cámaras a informar sobre sus ramos, e incluso a través de la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas por parte de las entidades de la Administración Pública Federal.<sup>121</sup>

La primera manifestación compete al control de la legislación, la segunda al control presupuestal y la tercera al político. El Legislativo en México ejerce los tres tipos. No obstante, en la presente investigación — y de acuerdo con los objetivos propuestos — nos centraremos en el primero y el último.

En función de la revisión constitucional, los medios de control del Legislativo sobre el Ejecutivo son los que se muestran a continuación:

---

<sup>121</sup> José Trinidad Lanz, *La Contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y Legislativos*, FCE, México, 1987, p. 469.

**Tabla 3. Medios de control del Legislativo sobre el Ejecutivo.**

I	<p><u>Comparecencias, interpelaciones y preguntas.</u> - Cualquiera de las cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas. Art. 93</p>
II	<p><u>Comisiones de investigación.</u> -Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal. Art. 93</p>
III	<p><u>Requerimiento de información.</u> - Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción. Art. 93</p>
IV	<p><u>Rechazo de iniciativa de ley o de reforma.</u> - tras la revisión y discusión de cualquier proyecto de ley propuesta por el Ejecutivo, el Legislativo podrá dictaminarlo como aprobado, modificado o rechazado. Art. 71, frac. IV.</p>
V	<p><u>Superar veto ejecutivo.</u> - El Legislativo puede superar un veto presidencial o una propuesta de ley siempre y cuando sea confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasando otra vez a la cámara revisora.</p> <p>Si por esta fuera sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al ejecutivo para su promulgación. art. 72, inciso c</p>
VI	<p><u>Nombramiento.</u> - Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación. Art. 74, frac. VIII</p>
VII	<p>Facultades exclusivas del Senado:</p> <p><u>Ratificación y nombramiento.</u> - Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba. Art 76, frac I</p> <p>Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares que establezca la ley.</p> <p>De los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga; Art.76, frac. II.</p>

Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el presidente de la república, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de estos, que le someta dicho funcionario Art.76 frac. VIII

Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la ley; y Art.76 frac. XII

Integrar la lista de candidatos a fiscal general de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, y el artículo 76, frac, XIII

VIII Autorización para ausentarse del país. - El Senado o la Comisión permanente autorizará la ausencia del presidente del territorio nacional si esta fuera mayor a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente. Art. 88

*Fuente: Elaboración propia*

El requerimiento, la interpelación, la comparecencia y la comisión de investigación son, en ese orden mecanismos de control de alcance gradual, aunque limitado. El requerimiento en semejanza con la interpelación implica que el funcionario a quien se haya destinado, solo se limita a entregar la información solicitada por el medio que desee.

La comparecencia indica que el funcionario en cuestión deberá presentarse ante el pleno y quien deberá responder cuestionamientos en torno de sus acciones (en muchos casos, el funcionario puede no presentarse sin ser por ello sujeto de alguna sanción), en tanto la comisión de investigación es un procedimiento mediante el cual el funcionario junto con la institución a su cargo es investigado por sus resultados. El dictamen emitido se turna al Ejecutivo quien en algunos casos puede remover a funcionarios.

La relevancia de estos medios de control reside en que además de demandar responsabilidad a los miembros del gabinete, se hacen del conocimiento público las acciones de los funcionarios.

El procedimiento para superar el veto ejecutivo es particularmente relevante cuando la oposición no encuentra el consenso con el presidente. Sin embargo, esto sucede únicamente cuando ésta es mayoría o bien logra unir fuerzas con pequeños o medianos partidos. En general, este recurso no es comúnmente utilizado pues se espera que los actores logren

implementar mecanismos de diálogo y negociación antes de recurrir a una facultad que opera en ambos sentidos.

La ratificación y los nombramientos constituyen facultades que regularmente no tienen conflictos. Quizá en los casos donde el presidente puede nombrar de forma directa o bien porque se devuelven las ternas al Legislativo, podemos observar que puede quedar un tanto en desventaja respecto del presidente. Y, finalmente, la autorización de salida del presidente es una facultad que durante mucho tiempo se ha vuelto protocolaria pues solo son contados los casos en que el Legislativo ha decidido no autorizarlo.

Entonces, observemos que el poder Legislativo no constituye en sí un poder débil ya que además de las facultades propias de su institución, posee mecanismos de control frente a las acciones del Ejecutivo, sean o no legislativas. Y aunque es claro que tiene más facultades, aquí solo nos enfocamos en aquellas en las que participa junto con el Ejecutivo. Ahora bien, al confrontar las facultades con su función de control político y específicamente respecto a los cuatro controles que son objeto de la presente investigación tenemos:

<i>Cuadro 2. Ejercicio de control político del Legislativo sobre el Ejecutivo.</i>		
Es facultad del Ejecutivo	Mecanismo de control del Legislativo sobre el Ejecutivo.	Forma de superar el control
Iniciativa o proyecto de ley	El poder Legislativo recibirá y discutirá la iniciativa del poder Ejecutivo y emitirá un dictamen. El control político permite al Legislativo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechazar</li> <li>• Aprobar</li> <li>• Enmienda</li> </ul>	El Ejecutivo puede: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Emplear la iniciativa preferente</li> <li>• Presentar en el siguiente periodo de sesiones.</li> </ul>
Nombramiento	En los cargos que compete, el Legislativo tiene como instrumento de control <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación directa</li> <li>• Sugerencia a las listas</li> <li>• Rechazo de terna</li> </ul>	Si el Legislativo rechaza dos veces la terna propuesta por el Ejecutivo, este nombrará directamente al titular de acuerdo con su decisión.
Comparecencia	El Poder Legislativo puede en todo momento, convocar a miembros del gabinete o titulares de la administración	Una vez solicitada la comparecencia, el funcionario en acuerdo con el Ejecutivo puede:

	pública para informar sobre un tema específico.	1.Asistir 2.No asistir 3. Posponer Al respecto, el Legislativo puede volver a convocar.
Comisión de investigación	El Legislativo puede impulsar en todo momento la formación de alguna comisión de investigación sobre una acción del Ejecutivo.	No aplica.

*Fuente: Elaboración propia.*

Si bien el Poder Ejecutivo puede ser obstaculizado por el Legislativo, posee recursos para superar los controles con respecto de los nombramientos y las iniciativas. Por su parte el Legislativo también es acotado en lo que a comparecencias se refiere pues los funcionarios pueden negarse a concurrir al Congreso sin ser sujetos de ninguna sanción.

De entre las facultades como entre los controles, consideramos que el más relevante es el que compete al ámbito legislativo, pues en los casos en que el presidente cuente con mayoría partidista, será muy probable que disponga del apoyo de su bancada, sin embargo, sin mayorías, el presidente debe someterse al juego político donde la oposición puede entorpecer su estrategia de gobierno y negarse a aprobar sus iniciativas construyendo así lo que Cox y Morgenstern identifican como legislatura proactiva <sup>122</sup>.

En México durante gran parte del siglo pasado el escenario observado fue el primero, es decir, la existencia de un régimen presidencial donde el Ejecutivo de extracción priista contó varias décadas con un Congreso mayoritario y generó un sistema presidencial que posicionó al poder Ejecutivo por encima de sus pares, y que fueron subordinados a la estrategia e intereses del partido oficial. Al respecto Carpizo afirma:

Es necesario que operen los controles legislativos que la Constitución establece para lograr un equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Cuando la ley fundamental supone, para el ejercicio de una atribución, la participación del Congreso, esta debe ser real y no virtual; estas dos voluntades deben armonizarse y no subordinarse el Legislativo al Ejecutivo. Si no existe esta

<sup>122</sup> Gary Cox et al., "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina", en *Desarrollo Económico*, vol. 41, núm. 163, 2001, p. 373.

participación real por parte del Congreso, se dejan manos libres al presidente para el ejercicio de múltiples facultades, y se tolera o auspicia un régimen autoritario <sup>123</sup>.

El resto de los controles pueden considerarse algo más laxos en la medida que no tienen un impacto directo sobre la legislación o los recursos de los que puede disponer el Ejecutivo. No obstante, pueden generar presión en el presidente e impactan en la opinión pública por el posible control social que en muchas ocasiones afectan los apoyos electorales que tanto el Ejecutivo como su partido obtienen en los procesos electorales, lo que Loewenstein llama controles verticales como complemento de los horizontales.

De acuerdo con el índice de facultades presidenciales reglamentarias, México se encuentra en el grupo de países cuyo presidente concentra más poderes, apenas por debajo de Costa Rica, Paraguay y Ecuador (país que posee el mayor índice de controles políticos detrás de Guatemala y Venezuela), por lo que se encuentra en el bloque de países que poseen cierto equilibrio, es decir el presidente cuenta con una cantidad mayor de facultades, pero también cuenta con mayores controles sobre sus acciones <sup>124</sup>.

En las últimas dos décadas, una alternativa complementaria del control al Ejecutivo ha surgido de los llamados órganos autónomos que poseen personalidad jurídica y patrimonio propios, algunos resguardados en la propia Constitución. Su relevancia radica en que son el resultado del proceso de cambio y transición política que el país experimentó en el último tercio del siglo pasado y aunque algunos de ellos no tienen capacidad para intervenir directamente en la política nacional, son determinantes para la democracia. Entre ellos podemos mencionar: la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), el INE, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) o el Banco de México.

Al respecto, Ortiz (2006) considera “las nuevas concepciones políticas y jurídicas del poder aceptan y en ocasiones incluso promueven, la existencia de este tipo de órganos, pues los conciben como generadores de un nuevo y más sano equilibrio constitucional; equilibrio

---

<sup>123</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>124</sup> Alberto Escamilla y Ramiro Sánchez, *op. cit.*, p. 123.

que constituye el propósito originario y también fundamental del principio de división de poderes”<sup>125</sup>

Ahora bien, con respecto a las preguntas planteadas inicialmente ¿es el presidente mexicano fuerte debido a los poderes Legislativos que posee?, ¿el Legislativo es débil debido a que no posee verdadero control sobre el Ejecutivo?, consideramos que, en efecto, el Ejecutivo ha sido revestido con facultades que en el modelo original norteamericano competen exclusivamente al poder Legislativo, lo cual evidencia la concentración de facultades en el presidente. A la par, el poder Legislativo ha sido provisto de medios de control para ser aplicados respecto a las acciones del Ejecutivo. Por tanto, sostenemos que ambos poderes (Ejecutivo y Legislativo), son fuertes normativamente hablando y que la superioridad ejecutiva en largos periodos de la historia está más bien relacionada con cuestiones propias del sistema político mexicano.

#### **2.4 El presidencialismo mexicano a través de la tipología de Diego Valadés**

Como último elemento de la caracterización abordamos ahora al presidencialismo mexicano a través de las etapas que ha manifestado. En el capítulo uno establecimos las diversas clasificaciones y tipologías que existen sobre el presidencialismo y de entre todas ellas, suscribimos la ya referida por Diego Valadés<sup>126</sup> que consiste en diferenciar tres etapas.

De acuerdo con el autor y atendiendo a la norma jurídica y las formas de concentración de poder, los sistemas presidenciales se dividen en:

a) *Tradicional*, que corresponde al ejercicio autoritario del poder, muy concentrado en la persona que ocupa la presidencia, en relación con quien los controles políticos y jurisdiccionales no representan una garantía eficaz para los derechos fundamentales. Esta etapa la asociamos con el periodo de partido hegemónico<sup>127</sup>;

---

<sup>125</sup> Guillermo Ortiz, “La creación de órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 22, 2006, p. 148.

<sup>126</sup> Véase, capítulo I.

<sup>127</sup> Emplearemos el termino hegemónico en el sentido que refiere Sartori “el partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de *facto*. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido

b) *Transicional*, que corresponde a una etapa de desarrollo en la que existen controles jurisdiccionales eficaces, pero los controles políticos no han alcanzado un pleno desarrollo. Esta etapa la identificamos con el periodo que corresponde con el último tercio del siglo pasado y los gobiernos sin mayoría, lo que refiere al fin del partido hegemónico y la alternancia electoral;

c) *Democrático*, en donde están presentes los controles políticos y jurisdiccionales. En este último, los controles son implementados de forma óptima, plena y eficiente lo que nos lleva a pensar que en México no se ha experimentado aún. En este sentido, el siguiente apartado observa cómo las facultades del Ejecutivo se maximizan cuando ciertas condiciones políticas le permiten influir en los otros órganos de poder.

#### ***2.4.1 Presidencialismo tradicional. El autoritarismo del siglo XX***

Denominamos presidencialismo autoritario o tradicional, al sistema político mexicano contemporáneo que surge tras la Revolución mexicana y que se consolida unas décadas después teniendo como principal característica un aumento gradual de la concentración del poder político en el Ejecutivo y particularmente en la figura del presidente. “Una vez terminado el periodo armado de la Revolución mexicana, la sociedad y la política emprendieron un proceso de estabilización y crecimiento que se extendió durante más de setenta años”.<sup>128</sup>

Dos hechos relevantes pueden explicar lo anterior; por un lado, la firma de la Constitución de 1917 y, por el otro la organización, del PNR hoy PRI. En los aparatos anteriores abordamos cómo la Constitución dotó al presidente de amplias facultades, a ello habría de sumarse el poder que como líder del PRI adquirió el presidente de la república.

Impulsado por una fracción del denominado Grupo Sonora, la formación del PNR se concibió como un mecanismo de cohesión y aglutinamiento de los caudillos revolucionarios

---

hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad”. Giovanni Sartori, *Partidos y Sistemas de partidos*, Fernando Santos (Trad.), 2ed., Alianza, 2005, p. 282

<sup>128</sup> Fernando Serrano, *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, UNAM, México, 2006, p. 3.

y las elites locales. Dentro de sus objetivos principales se encontraban: estabilizar al país y crear un mecanismo de acceso al poder medianamente institucionalizado capaz de sustituir las prácticas ilegítimas y el uso de las armas para asignar o apropiarse de cargos políticos. Córdova asegura que más que un partido, el PNR comenzó siendo una verdadera coalición de fuerzas bajo el mandato de un Comité Ejecutivo Nacional (CEN), a través del cual se imponía la autoridad de Calles <sup>129</sup>.

Sin embargo, esta autoridad no fue inmediata pues el partido debió abrirse espacio entre múltiples partidos que eran, en muchos de los casos, propiedad de las elites locales y que por sus características no pueden ser llamados partidos políticos en sentido estricto,<sup>130</sup> y que en la mayoría de los casos no trascendían más allá del proceso electoral para el que eran requeridos.

En su evolución, el PRI manifestó tres etapas sustantivas que corresponden a su fundación como PNR con la intención de unificar a la élite revolucionaria, en primer lugar, en segundo lugar, corresponde a un contexto de transformación socioeconómica que llevó al partido a cooptar grandes masas mediante la sectorización y corporatización partidista mediante el Partido de la Revolución mexicana (PRM) hecho que fomentó la formación de clientelismo político y; en tercer lugar responde al proceso institucionalización representada por el PRI como pieza medular del sistema político mexicano.

Con el tiempo, el partido desarrolló una fuerte cohesión y disciplina vinculada con el presidente, convirtiéndolo en un partido de Estado con beneficios. Una de las acciones más significativas que contribuyó a la disciplina partidista fue sin duda, la supresión de la reelección de diputados para el periodo inmediato, derivado de reforma electoral de 1933. En adelante las carreras políticas<sup>131</sup> comenzaron a cimentarse sobre las ofertas y favores

---

<sup>129</sup> Arnaldo Córdova, *La formación del poder político, op. cit.*, p. 38.

<sup>130</sup> Abundaban los clubes y sociedades políticas, la mayoría con alcance de un barrio, ciudad o municipio. No pocos de ellos fueron organizados por caciques, otros por gobernadores, unos no iban más allá de los límites de terruño, otros alcanzaban proyección estatal. Muchos fueron efímeros, otros aparecieron en las épocas electorales federales o locales para desaparecer y regresar en los siguientes comicios. El personalismo dominó la vida política y alentó la abundancia de agrupaciones. Se ha llegado a identificar a cerca de ocho mil partidos de este género en vísperas de la fundación del PNR. Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado*. México, 1920-1994., FCE, México, 2010, p. 60

<sup>131</sup> Jeffrey Weldon asegura que el nuevo partido coordinaba el proceso de selección de candidatos para la mayor parte de los cargos electivos en todo México, y garantizaba el triunfo del candidato del PNR ya fuera mediante el fraude en el momento de la votación o en el momento del recuento de los votos, o mediante el

del partido en el poder y su líder principal, el presidente de la república a quien el Congreso se subordinó. Como argumenta Valadés “las cámaras se convirtieron en instrumentos de ratificación de las iniciativas legislativas y de las decisiones presidenciales. Fueron, asimismo, el instrumento por virtud del cual los presidentes afirmaron su control sobre los gobernadores de los estados <sup>132</sup>.

En los años subsecuentes el trabajo legislativo mostró una clara subordinación al Ejecutivo, hecho que quedó demostrado cuando el porcentaje de iniciativas aprobadas pasó del 51% con Plutarco Elías Calles, a 100% durante el gobierno de Lázaro Cárdenas. En los sexenios posteriores, aunque no se mantuvo este tope de aprobación, en general el presidente logró apoyos mayoritarios<sup>133</sup>. Esta estrecha relación entre el Ejecutivo y el Legislativo impidió recurrir a los controles políticos que contribuyen a los contrapesos políticos.

Durante las siguientes décadas el presidente se fortaleció, esta vez gracias al afianzamiento de las llamadas facultades metaconstitucionales, referidas a aquellas que no figuraban en ningún marco legal y sin embargo existían de facto entre el presidente y el partido. Así, desde su creación y hasta bien entrada la década de los noventa, el PRI logró colocar a sus candidatos tanto en la presidencia como en más del 80% de los puestos de elección popular de los distintos niveles de gobierno en el país de tal forma que entre 1943 a 1961 el PRI obtuvo más del 90% de las curules y de 1964 a 1985, 80% de ellas <sup>134</sup>.

Ante este escenario, no existía una verdadera oposición partidista capaz de competir con los recursos e infraestructura de que disponía el PRI, por otro, el corporativismo y clientelismo forjados a su favor canalizaron por mucho tiempo los votos hacia el partido. De esta manera, Silva-Herzog apunta que:

---

uso de su poder mayoritario en el Colegio Electoral, que era el poder en última instancia para la asignación de escaños parlamentarios. Esto también desincentivó las deserciones electorales del PNR. El CEN del partido tenía el poder de expulsar miembros, y lo ejercía con frecuencia. Dado que el PNR ganaba todas las elecciones, la expulsión del partido era un importante elemento de disuasión”. – Weldon Jeffrey, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Scott Mainwaring y Matthew Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós, Buenos Aires, 2002 p. 198.

<sup>132</sup> Diego Valadés, “El sistema político mexicano. Actualidad y Perspectivas”, *op. cit.*, p. 298.

<sup>133</sup> Manuel Ávila Camacho 92%, Miguel Alemán Valdés 77%, Adolfo Ruíz Cortines 62 %, Adolfo López Mateos 95% y 82% en la primera y segunda legislatura respectiva, etc.

<sup>134</sup> María Amparo Casar, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, *op., cit.*, p. 60.

El juego electoral no era una competencia entre iguales. Si el estatuto legal de las oposiciones era precario, sus recursos políticos lo eran aún más, pues las instituciones se inclinaban estructuralmente hacia los intereses del PRI, la legislación obstaculizaba la organización de las alternativas y las autoridades fomentaban la parcialidad <sup>135</sup>.

Este escenario, impulsó la permanencia del PRI en el poder por más de siete décadas y en la formación de lo que Weldon llama, el gobierno unificado al referirse al caso donde el partido gobernante controla la presidencia y ambas cámaras del Congreso <sup>136</sup>. Será hasta 1997 cuando el partido pierde por primera vez la mayoría en la Cámara de diputados.

Acorde a lo expuesto, podemos concluir de manera preliminar que, en esta etapa del presidencialismo mexicano, el presidente no expresa únicamente su supremacía a través de las amplias facultades constitucionales, sino también por la concentración de poder que resulta de conjuntarlos con los poderes que adquiere como resultado de la propia configuración del sistema político mexicano.

Esta situación junto con la disciplina partidista, provocaron la subordinación del Legislativo al mandato presidencial, órgano que dejó de ser contrapeso y que no buscó implementar ningún tipo de control político al ejercicio del Ejecutivo, hecho que se replicó en rango parecido con el judicial. Esta etapa, coincide con la que Valadés denomina presidencialismo “tradicional”.

#### ***2.4.2 Presidencialismo transicional. Del desgaste del autoritarismo a los gobiernos sin mayoría***

La segunda etapa del presidencialismo de acuerdo con Valadés corresponde al periodo en el que existen controles jurisdiccionales eficaces, pero donde los controles políticos no han alcanzado un pleno desarrollo. Identificamos esta etapa con el periodo que corresponde al último tercio del siglo pasado, hasta llegar a los gobiernos sin mayoría como se desarrolla a continuación.

---

<sup>135</sup> Jesús Silva-Herzog, *El antiguo régimen y la transición en México*, Planeta, México, 1999, p. 26.

<sup>136</sup> Jeffrey Weldon, *op. cit.*, p. 177.

La etapa se desarrolla en el marco de una gradual pérdida de unidad y legitimidad del partido oficial, el fortalecimiento de la oposición y una mayor participación ciudadana, entre otras, permitiría que hacia el año 2000 se gestara la alternancia política como resultado de un proceso de transición iniciado décadas atrás. Entre los factores que explican este periodo se encuentran: a) las reformas electorales sucedidas en las últimas tres décadas; b) la fragmentación y disminución de la disciplina al interior del PRI; y c) el fortalecimiento de la oposición entre la ciudadanía y que le dieron el triunfo en procesos electorales posteriores.

La reforma electoral más importante de la década de los setenta fue promovida durante el gobierno de José López Portillo, con ella se buscaba mostrar una aparente disposición a la apertura como respuesta a la inquietud ciudadana y las demandas de la oposición. También incentivaba la participación de los partidos políticos que influyeron en mayor o menor medida en la construcción de una reforma política profunda, que se materializó en la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE o LOPPE).

Dentro de los cambios más importantes de dicha reforma destacan: el incremento en 100 curules de la Cámara de diputados vía representación proporcional; el registro de organizaciones políticas ya fuera como partidos o como asociaciones políticas; la creación de la figura del registro condicionado y la reglamentación del financiamiento público y prerrogativas de los partidos. Lo anterior es relevante si se considera que:

Desde 1946, México no había vivido una modificación política-electoral tan profunda. Pero mientras que el cambio de 1946 tenía la intención de controlar, centralizar y restringir la vida partidaria y electoral del país, la reforma de 1977 apuntaba exactamente en el sentido inverso: incluir, dotar de derechos y prerrogativas a los partidos, liberalizar, transformar un órgano del Estado (la Cámara de Diputados), democratizar; en resumidas cuentas, crear un sistema de partidos

<sup>137</sup>.

Se iniciaba así un proceso de liberalización, en el sentido de O'Donnell y Schmitter, como “el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos

---

<sup>137</sup> Ricardo Becerra, et. al. *La mecánica del cambio, op. cit.*, p. 136.

sociales ante los actos arbitrarios e ilegales cometidos por el Estado o por terceros”<sup>138</sup> y que sentó las bases para la futura transición democrática en el país. La reforma electoral dinamizó la vida política nacional y promovió cambios en la relación entre los actores políticos, así como nuevas reformas en la misma materia de entre las cuales mencionaremos algunas de las más relevantes.

A solicitud de Miguel de la Madrid, en 1986 se envió la propuesta de sustitución de la LOPPE por un Código Federal Electoral. La reforma fue relevante ya que estableció el incremento en el número de diputados de 400 a 500, introduciendo cien nuevos diputados de representación proporcional, se autorizaron las candidaturas comunes se suprimió la posibilidad de obtener registro condicionado, y creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) organismo autónomo en materia electoral.

Por lo tanto, el desgaste del régimen anterior era evidente. Las viejas prácticas políticas y los principios revolucionarios quedaban ya muy atrás, la elección de 1988 había cimbrado decididamente al PRI y el partido se dividió como respuesta al nombramiento de Carlos Salinas de Gortari como candidato a la presidencia, hecho que culminó en la salida de Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano del PRI.

Este último aceptaría la candidatura presidencial por parte de una coalición de pequeños partidos que veían en él la oportunidad de llevar a las elecciones a un candidato que desde el nombre podía significar una garantía.

Córdova asegura que, la sombra del fraude electoral caracterizaría los comicios de ese año, opacando dramáticamente el proceso de reforma política iniciado once años atrás. Las dudas en torno a los resultados, producto de la total opacidad en el manejo de las cifras, en su injustificado retraso (en esa elección se dio el tristemente célebre episodio de la “caída del sistema” de cómputo), así como la virtual exclusión del candidato opositor de los medios de comunicación, son solo algunas de las causas que provocaron la debacle del modelo institucional electoral que había prevalecido hasta entonces<sup>139</sup>.

Si bien Cárdenas no ganó la elección, el proceso electoral evidenció los cambios ocurridos: el partido enfrentó por primera vez una oposición real capaz de conjuntar el apoyo de diversos sectores, la pérdida de la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, la

---

<sup>138</sup> Guillermo O’Donnell y Philippe C. Schmitter, op. cit., p. 20

<sup>139</sup> Lorenzo Córdova, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Daniel Zovatto, et al., (coord.), *Reforma política y electoral en América Latina*, UNAM, México, 2008, p. 660.

disminución en la disciplina partidista en el PRI y años después la creación de Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal como resultado de nuevas reformas entre las que destaca la de 1996 para establecer la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para 1997 y de los jefes delegaciones para el año 2000.

La relevancia de esta reforma radica en que se devolvía a los ciudadanos la facultad de elegir a sus representantes (suspendida desde 1928) y convertía a la entidad más importante del país en un nuevo escenario de competencia político-electoral. Fue en la elección de 1997 cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y surgen los gobiernos sin mayoría.

Según María Amparo Casar el trabajo legislativo sufrió una transformación tan profunda que la necesidad de negociar prácticamente cualquier asunto quedó establecida al tiempo que el sistema de partidos adquirió mayor competencia y competitividad <sup>140</sup>

Entre 1997 y 2000 uno de los cuestionamientos frecuentes se encontraba en si la legislatura tendría cambios sustanciales con respecto a las décadas de mayor control priista o si acaso se daría una parálisis gubernamental. Esto debido a que, a partir de 1997, cualquier iniciativa que se tratara de aprobar en el Congreso, requería del consenso de dos o más partidos políticos, de tal manera que la negociación se convertía en la pieza clave para el funcionamiento eficiente del poder Ejecutivo <sup>141</sup>.

El resultado no fue así, como podemos observar en la tabla 4, aun sin tener una mayoría en el Congreso los presidentes panistas y priistas lograron ver aprobadas gran parte de sus propuestas de ley.

---

<sup>140</sup> María Amparo Casar, "Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso Mexicano" en *Política y gobierno*, vol. XX, núm. 2, 2013, pp. 220.

<sup>141</sup> Helena Varela, "Un matrimonio mal avenido: el impacto de las malas relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en la legitimidad democrática", en Ricardo Espinoza, *et. al.*, (coords), *Para qué sirve el Poder Legislativo*. UAM, México, 2007, p. 190.

**Tabla 4. Porcentaje de iniciativas  
ejecutivas aprobadas durante el periodo  
de gobiernos sin mayoría.**

Año	%
1997-2000	88.8%
2000-2003	76%
2003-2006	63.2%
2006-2009	90.4%
2009-2012	78%
2012-2015	94%
2015-2018	90.2%

*Fuente: Elaboración propia en base a [www.sil.gob.mx](http://www.sil.gob.mx)*

Lo anterior no niega la idea de que el presidente tenga mayor fuerza al contar con mayoría legislativa, pero al mismo tiempo, muestra que en esta nueva etapa la labor legislativa transitó a un proceso de negociación que antes no conocía. En todo caso, los intereses se vincularon al optar por el funcionamiento del régimen y no por la parálisis gubernamental. Al calce de ello no podemos olvidar la permanencia de instituciones formales e informales que se heredan a este periodo y que no fue posible transformar en tiempo reducido.

El proceso de transición eliminó la hegemonía prisita y el gobierno unificado. El Congreso fue ganando terreno y la aparición de los órganos autónomos potencializó el control político que, aunque de a poco, comenzó a aplicarse en el rechazo de un mayor número de iniciativas, permisos de ausencia del presidente, nombramientos, comparecencias y creación de comisiones de investigación entre otros. No obstante, los temas generales seguían observando procedimientos ya conocidos.

Por lo anterior, concluimos que el verdadero poder del presidencialismo mexicano oscila entre las atribuciones formales y las informales y que corresponden específicamente al sistema político. Al comparar la autonomía de gobierno casi absoluta del régimen anterior, Negretto afirma que, “es claro que la introducción de mecanismos parlamentarios de control

y la reducción de facultades de nombramiento de los presidentes tiene el potencial de generar un balance de poderes distinto que en el pasado”<sup>142</sup>.

Después de veintiún años de gobiernos sin mayorías en el Congreso mexicano, la elección federal de 2018 arrojó resultados que hacía tiempo no se veían con la conformación de un poder Legislativo en torno a un partido mayoritario y un Ejecutivo que pertenece al mismo partido, es decir, al Movimiento de Regeneración Nacional (Morena).

Este escenario de gobiernos unificado no se observaba desde 1997 cuando aún imperaba el sistema de partido hegemónico en el país. Por lo anterior, el análisis de la elección de 2018 será de gran relevancia pues la conformación de la Cámara de mayoría morenista junto a un Ejecutivo también morenista plantean la creación de escenarios en los que el presidente pueda concentrar nuevamente –como antaño– el poder en el Ejecutivo, como lo veremos en el siguiente capítulo.

---

<sup>142</sup> Gabriel Negretto, *op. cit.*, p. 222.

## 2.5 Conclusiones

El origen normativo del presidencialismo mexicano se ubica a partir de la Constitución de 1824 que retoma la Constitución de Cádiz y la norteamericana influida a su vez por las ideas Locke y Montesquieu. Sin embargo, será la Constitución de 1917 vigente a la fecha, la que mantiene los rasgos del presidencialismo contemporáneo.

En su estructura esencial, México mantuvo los rasgos característicos del modelo norteamericano, pero incluyó también rasgos particulares correspondientes a su propio contexto de desarrollo histórico. Entre las diferencias fundamentales se observa la configuración de un Ejecutivo fuerte en función de la cantidad de facultades concentradas en el titular, entre las que destacan, la posibilidad de influir en la legislación mediante dos formas: la propuesta de iniciativas de ley y la posibilidad de vetar total o parcialmente las iniciativas emanadas del Legislativo.

Se encuentran también la no reelección, la elección directa, el aumento del mandato y la eliminación de la figura del vicepresidente. Cuenta con facultades como la del control del gabinete, las administrativas, las reglamentarias y las legislativas que son aquellas que le permiten incidir en el rumbo de la legislación y en su caso controlar la agenda (algo que no posee el Ejecutivo norteamericano, pero si es característico de los regímenes latinoamericanos).

La facultad de nombramiento ensancha el poder del presidente más allá de su propia institución. Aquí juega un papel fundamental si el presidente cuenta o no con mayoría en el Congreso, pues tanto en el periodo tradicional como en el de transición, esta condición puede jugar a su favor o en su contra.

Particularmente en los nombramientos donde interviene el Legislativo, encontramos que se estructuran dos escenarios: a) el Ejecutivo propone y el Legislativo designa y, b) el presidente designa y el Legislativo propone. Es decir, una vez más encontramos que el control es de doble vía. Aunque cabe destacar, que de acuerdo con el procedimiento de nombramiento (muy parecido al de superación de veto legislativo), el presidente puede –en

algunos casos– designar a un funcionario después de dos ocasiones en que el Legislativo ha rechazado las propuestas realizadas.

Observamos también que, más allá del control a las iniciativas y los nombramientos, el Legislativo puede oponer al Ejecutivo instrumentos de control como comparecencias, comisiones de investigación que están orientadas a demandar la responsabilidad de los titulares de las secretarías de Estado y otorgar permisos al presidente cuando se ausente más de siete días. Aquí las opciones que tiene el Ejecutivo pueden llevar a que no permita que sus secretarios comparezcan sin ninguna sanción legal de por medio, mientras que el no obtener el permiso de ausencia no tiene un mecanismo reactivo de respuesta.

Por lo anterior y respecto a las preguntas planteadas en la introducción del presente capítulo concluimos que el presidente mexicano es fuerte cuando se habla de la cantidad de facultades que concentra, que le permiten realizar funciones que en un modelo original le competen solo al Legislativo y al Judicial.

Lo anterior no significa que estemos ante un Legislativo débil pues cuenta con diversos instrumentos de control respecto a las acciones del presidente. En conclusión, reafirmamos la hipótesis de que tanto el Ejecutivo como el Legislativo son poderes fuertes, pero de acuerdo con la correlación de fuerzas en las actuales legislaturas, la balanza podría inclinarse hacia el presidente.

Particularmente, al revisar el ejercicio del presidencialismo en el siglo XX, observamos que, bajo ciertas condiciones políticas, el Ejecutivo ha logrado concentrar tanto las facultades constitucionales como las metaconstitucionales referidas sobre todo a la influencia que tiene el presidente sobre su partido ya sea en las candidaturas o bien en su ejercicio al interior del Congreso.

De acuerdo con Valadés, el mexicano, es un tipo de presidencialismo que ha atravesado por lo menos dos etapas, la tradicional que se ajusta a un ejercicio autoritario de poder y la transicional donde los controles políticos no han alcanzado pleno desarrollo. La última etapa de la tipología que refiere Valadés corresponde al presidencialismo democrático donde ambos controles estarían presentes. Cabe decir que esta etapa aún no se ha alcanzado.

Finalmente se determina que tanto el Ejecutivo como el Legislativo son órganos fuertes desde su poder normativo, pero sobre todo en sus mecanismos de control, algunos de los cuales pueden ser más laxos que otros, pero que definitivamente les permiten reaccionar positiva o negativamente ante los actos del órgano contrapuesto.

### **CAPITULO III. LA CONSTRUCCIÓN DEL LIDERAZGO DE AMLO Y SU ASCENSO AL PODER EN 2018**

Como abordamos en el capítulo anterior, la alternancia partidista que llevó al PAN a la presidencia en el año 2000 permitió observar la configuración de nuevas relaciones entre los actores políticos en el marco de un gobierno sin mayoría. En esa misma elección, pero en el ámbito local, el PRD afianzó su posición política en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) al ganar la Jefatura de Gobierno de la mano de su candidato Andrés Manuel López Obrador (AMLO) quien a partir de ahí comenzó a fortalecer un liderazgo político iniciado por lo menos una década atrás.

Será en las elecciones del 2018 que AMLO llegue como presidente tras una victoria electoral cuyos resultados no se veían en el país en lo que va del siglo. AMLO obtuvo más del cincuenta por ciento de los votos emitidos a nivel nacional, por lo que, a partir de su toma de posesión, AMLO controló no sólo la presidencia del país, sino también al Congreso en su mayoría morenista. Este escenario, sumado al de una oposición disminuida ha provocado que los controles de otros poderes estén muy desdibujados. La tendencia a la concentración de poder es latente, así como la pérdida de la pluralidad y el consenso político.

Por lo anterior, el objetivo del presente capítulo consiste en analizar la construcción del liderazgo de AMLO y su llegada a la presidencia en el año 2018 para determinar si a partir de ahí se da una reconfiguración del presidencialismo mexicano que ensanche el poder del Ejecutivo nacional. La pregunta que se propone es ¿después de la elección de 2018 se han configurado las condiciones para una concentración del poder en el Ejecutivo? La hipótesis que postulamos es que, de acuerdo con el resultado de la elección 2018, se configuró un gobierno unificado que beneficia la concentración política y la centralización del poder en el Ejecutivo, que no solo dispone de amplias facultades constitucionales sino también de la capacidad de influir en el partido mayoritario.

Para desarrollar lo anterior, el capítulo está dividido en cuatro subtemas; el primero revisa la construcción del liderazgo de AMLO a partir del inicio de su activismo político en la década de los ochenta; el segundo aborda el fortalecimiento del liderazgo de AMLO a través

de la elección de 2000 y su jefatura de gobierno en el Distrito Federal; el tercero revisa los procesos electorales de 2006 y 2012, así como la creación de Morena; el cuarto se enfoca específicamente en el análisis de la elección de 2018 donde se identifica cómo se configura el poder político después de la elección y se analiza cómo se establecen las condiciones para concentrar y centralizar el poder político en manos del presidente. Finalmente, con los elementos revisados daremos respuesta a las interrogantes planteadas.

### **3.1 Construcción del liderazgo de Andrés Manuel López Obrador**

Cuando se hace referencia a los términos liderazgo y carisma nos imaginamos a un individuo cuyas características lo hacen destacar por encima de los demás. Dichas características van desde la personalidad, facilidad de palabra, expresión de discurso, capacidad de generar empatía, etc. Estas, pueden eventualmente permitir atraer a otras personas e influir en ellos mediante una relación vinculante.

Sobre la concepción de liderazgo y su origen, es posible remitirnos hasta las teorías clásicas griegas con autores como Platón y Aristóteles quienes identificaron el papel de los líderes y las características que debían tener en una comunidad. Platón habla de liderazgo a través de la formación de los que serían considerados como guardianes del Estado, mientras que Aristóteles lo hace desde la lógica de las aptitudes natas del líder. En periodos subsecuentes, autores como Maquiavelo, Weber o Michels, analizan al líder en su relación con otros actores.

Por su parte, el término carisma deviene de la concepción de Weber, que, al describir el liderazgo como una forma de autoridad legitimada por una característica personal, presenta al líder como una persona extraordinaria y atractiva frente a los otros<sup>143</sup>. Michels describe y enuncia entre ellas el talento oratorio, la fuerza de voluntad, la solidez ideológica, la confianza en sí mismo, la bondad de ánimo y el desinterés, entre las principales dotes que ha de poseer<sup>144</sup>.

---

<sup>143</sup> Raúl Zamorano, "Poder, liderazgo y democracia", en Mario Bassols, *et. al.*, (coords), *Liderazgo Político. Teoría y procesos en el México de hoy*. UAM, México, 2008, pp. 36-37.

<sup>144</sup> Robert Michels, *Los partidos políticos*, Amorrortu, Buenos Aires, 1962, p. 188.

Desde el punto de vista de las ciencias sociales, las concepciones sobre el liderazgo basado fundamentalmente en el carisma empezaron a ser cuestionadas y sustituidas por otras que observaban las habilidades del líder particularmente en su relación con diversos sectores de la población.

Existen por lo menos tres significados diferentes dentro del campo de las ciencias sociales: el primero se entiende a partir de los rasgos o cualidades de una persona; el segundo, como atributo situacional o posicional; y el tercero, en calidad de comportamiento <sup>145</sup>. (Delgado, 2004) En este caso, cuando el enfoque es político, ha sido recurrente el estudio de las cualidades y rasgos de quien se ostenta como líder.

En los regímenes contemporáneos, es más común utilizar el término liderazgo político, que conjunta las cualidades carismáticas de un líder enfocadas al ámbito de poder. Consideraremos el liderazgo político como aquel que: a) se desempeña en un contexto específico de interacción y refleja en sí mismo la situación de este contexto; b) manifiesta ciertas motivaciones y requiere atributos de personalidad y habilidad (motivaciones, atributos y recursos); y c) está ligado a las expectativas de sus seguidores, a través de sus demandas y sus actitudes <sup>146</sup>.

Por tanto, el contexto al que nos referimos es el del ámbito político que por su carácter público permite una interacción entre líder y sus seguidores entre los que media un conjunto considerable de expectativas vinculadas al poder.

En este sentido, Zamorano asegura que –desde un enfoque politológico– el liderazgo político se entiende como el proceso mediante el cual, sistemáticamente un individuo ejerce más influencia (poder) que otro en el desarrollo de las funciones grupales. Esta influencia es de carácter permanente sobre un referente colectivo en un contexto determinado, por lo que el liderazgo político está definido por la autoridad legítimamente establecida, cuyo carácter operativo debe orientar las energías y capacidades de la comunidad en función de sus objetivos <sup>147</sup>.

---

<sup>145</sup> Santiago Delgado, "Sobre el concepto y el estudio de liderazgo político. Una propuesta de síntesis", en *Psicología Política*, 2004, p 9.

<sup>146</sup> Orazio Petracca, "Liderazgo", en Norberto Bobbio, *et. al.*, (coords.), *op. cit.*, p. 914.

<sup>147</sup> Raúl Zamorano, *op. cit.*, pp. 40-41.

### ***3.1.1 Antecedentes políticos***

AMLO es originario de Tepetitlán, localidad perteneciente al municipio de Macuspana, Tabasco. Nació en 1953, pero rápidamente cambió de residencia cuando sus padres se mudaron en 1960 a la ciudad de Villahermosa donde continuó con sus estudios. Tras varios cambios de residencia, AMLO en 1972 emigró a la ciudad de México e ingresó a la máxima casa de estudios donde se matriculó en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con lo cual, puede decirse que decidió transitar por un camino distinto al de su familia cuya actividad principal era el comercio.

Podemos ubicar el inicio de su carrera política a mediados de la década de los setenta, cuando según la Dirección Federal de Seguridad, Andrés Manuel decidió afiliarse al PRI y apoyar la candidatura a senador del poeta tabasqueño Carlos Pellicer a quien conoció en sus años de universitario <sup>148</sup>. Pellicer, considerado como un poeta moderno, defensor y promotor del socialismo y los grupos indígenas, no era político de carrera, pero encontró en ella un medio para luchar por sus ideales como él mismo declaró.

Nunca ejercí la política como profesión, y por eso quedé muy sorprendido cuando el nuevo gobierno me hizo el honor de ofrecerme la candidatura para senador por Tabasco. Acepté porque pienso que estaré en mejor posición para luchar por la causa de los campesinos <sup>149</sup>.

Pellicer obtuvo el cargo, pero unos meses después falleció dejando su periodo inconcluso. Andrés Manuel por su parte regresó a Tabasco donde ocupó el cargo de director del Centro Coordinador Indigenista Chontal para luego ser designado delegado del Instituto Nacional Indigenista. Luego de algunos años, regresó a la arena política, esta vez, para coordinar la campaña de Enrique González Pedrero a la gubernatura de Tabasco como candidato del PRI. Esta labor le valió a Andrés Manuel su designación al frente del Centro de Estudios Económicos, Políticos y Sociales del Comité Directivo Estatal del PRI, partido del que más

---

<sup>148</sup> Redacción, (28 de Julio de 2019). "AMLO, el hijo rebelde (con causa) del PRI", Obtenido de <https://www.reporteindigo.com/reporte/amlo-el-hijo-rebelde-con-causa-del-pri/>

<sup>149</sup> Sofía Viramontes, (05 de 01 de 2019). "Carlos Pellicer, el poeta moderno que fue maestro de AMLO". Obtenido de <https://gatopardo.com/perfil/carlos-pellicer-poeta-amlo/>

tarde (en 1983) sería presidente. La presidencia estatal le generó rápidamente descontentos y animadversión cuando intentó llevar a cabo una renovación al interior del partido.

De acuerdo con un informe elaborado por la Dirección Federal de Seguridad, organismo de inteligencia de la Secretaría de Gobernación, los propios priistas acusaron a López Obrador de "politizar a los campesinos bajo la orientación marxista-leninista", así como de enfriar el trabajo político del partido hasta ocasionar la renuncia del comité directivo en pleno

150.

La compleja situación derivó en la renuncia de López, apenas unos meses después de asumir el cargo, después de lo cual decidió regresar a la Ciudad de México, donde desempeñó otros cargos y actividades. Contrario a lo que se pueda pensar, cuando Andrés Manuel escribió su libro titulado "Este soy Yo", no hay referencia alguna de su paso por el PRI, siendo el partido que le dio las bases de su carrera política. Incluso en el discurso que desde la presidencia lo acompaña, es común que evada cualquier alusión.

Para López Obrador, el cambio significativo en su carrera política llegó cuando en 1988 un grupo reducido de priistas conformaron la llamada Corriente Democrática (CD), al interior del PRI para demandar un cambio en los procesos de elección-designación de candidaturas e impulsar a Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia del país. Ante la negativa de la élite priista de atender satisfactoriamente las demandas de la corriente, Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, entre otros, decidieron abandonar el partido rompiendo así con la vieja y férrea tradición disciplinaria.

De acuerdo con Bolívar, desde 1986 se había creado al interior del PRI la CD que apoyaba la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, proponía la democracia interna del PRI y cambiar el rumbo económico del país. Al no lograr sus propósitos, Cárdenas, Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez y otros rompieron con el PRI y se dieron a la tarea de crear el Frente Democrático Nacional (FDN) para fortalecer la candidatura de Cárdenas <sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> Olinka Valdez, (13 de Febrero de 2018). "La huella que AMLO dejó tras 7 años en el PRI", Obtenido de <https://www.milenio.com/politica/la-huella-que-amlo-dejo-tras-7-anos-en-el-pri>

<sup>151</sup> Rosendo Bolívar, "El proceso de aglutinamiento de la izquierda en México", en *Estudios Políticos*, núm. 1, 2004, pp. 220.

De cara a las elecciones de 1988 surgió el FDN como una coalición de partidos de izquierdas. A la cabeza, Cuauhtémoc Cárdenas se perfiló como líder indiscutible. La rebeldía manifiesta, su vínculo consanguíneo con Lázaro Cárdenas, y los deseos de cambio, fincaron amplias expectativas entre diversos sectores que por décadas se habían sentido excluidos políticamente. Así, el Frente se integró por la CD, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), que incorporó a buena parte de los dirigentes del Partido Socialista de los Trabajadores (PST). Al final el Partido Mexicano Socialista (PMS) también se unió.

El FDN postuló a Cárdenas a la presidencia de la República y más tarde a Andrés Manuel a la gubernatura de Tabasco en una elección por demás cuestionada, misma que se realizó en el mes de noviembre del mismo año. Se dice que, de manera informal, Carlos Salinas de Gortari le encargó a Ignacio Ovalle que se entrevistara con López Obrador para ofrecerle un cargo en el gobierno, pero el tabasqueño no aceptó argumentando que no podía traicionar sus principios <sup>152</sup>.

La elección se llevó a cabo y ambos fueron derrotados en los comicios por los candidatos del PRI en un escenario de amplias críticas y cuestionamientos sobre la transparencia del proceso tanto federal como estatal. Este hecho marcó un parteaguas en la historia política mexicana. Molinar y Weldon consideran que “los resultados oficiales de las elecciones de 1988 constituyeron una paradoja política, pues al tiempo que arrojaron una victoria apabullante para el PRI, también fueron parte integral de la crisis del partido Hegemónico” <sup>153</sup>. (Molinar y Weldon, 2014: 165)

Según datos oficiales, Andrés Manuel perdió la elección al obtener tan sólo el 20.9% de votos frente al candidato del PRI, Salvador Neme Castillo quien obtuvo más del 70% de los mismo. Por su parte Cuauhtémoc Cárdenas obtuvo el 31.12 % contra el 50.36 de Carlos Salinas.

---

<sup>152</sup> Armando Guzmán y Rosalía Vergara, “AMLO: vocación de resistencia”, (30 de Marzo de 2012). Obtenido de <https://www.proceso.com.mx/nacional/politica/2012/3/30/amlo-vocacion-de-resistencia-100733.html>

<sup>153</sup> Juan Molinar y Jeffrey Weldon, “Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo”, en *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 2014, p. 165.

Tanto Cárdenas en la ciudad de México, como López Obrador en Villahermosa denunciaron la existencia de un fraude evidente al observar una gran cantidad de irregularidades. En general, se acusó a la Comisión Estatal Electoral de haber obstaculizado el registro de candidatos y representantes de casilla del FDN, expulsar de las casillas a aquellos que sí habían logrado registrarse, de adulterar actas e incluso, acusaron a soldados que habrían colaborado en el relleno de urnas <sup>154</sup>.

Aunque el FDN con Andrés Manuel a la cabeza, convocó a realizar plantones en protesta y demandó la anulación de los comicios, el órgano electoral declaró ganador al priista Salvador Neme quien asumió el gobierno, pero debido a las constantes tensiones y la presión del PRD, abandonó su cargo apenas tres años después de haber tomado posesión. Manuel Gurría asumió el cargo hasta diciembre de 1994. Desde entonces “Andrés Manuel mostró una cualidad carismática que lo distinguió y un discurso beligerante y frontal contra el entonces partido oficial que lo llevó incluso a encabezar movilizaciones de protesta para denunciar el fraude electoral” <sup>155</sup>

De entre las consecuencias más importantes de la escisión priista destaca la creación del PRD en 1989, que desde su nacimiento fue impulsado por el liderazgo carismático de Cárdenas y fue caracterizado como de izquierda, en un momento en que la izquierda nacional estaba dispersa y no figuraba en el juego de poder político. El PRD “nació como la suma y no la síntesis, del nacionalismo reformador de la Revolución Mexicana y la izquierda socialista democrática” <sup>156</sup>. “Fue conformado de manera natural por las corrientes que lo fundaron, ex militantes del PRI, junto con la más amplia gama de posiciones de izquierda” <sup>157</sup>.

Fue así como Cuauhtémoc Cárdenas se convirtió en líder moral del PRD. Su salida del PRI, junto con la capacidad para aglutinar a las izquierdas contrapuestas y más grupos que

---

<sup>154</sup> Redacción, “Elecciones en Tabasco: recuento 1988-2000, El conflicto eterno”, Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/2000/10/22/mas-eterno.html>

<sup>155</sup> Alberto Escamilla y Luis Medina, “Liderazgos Políticos durante el proceso de democratización en México: el caso de Vicente Fox y Andrés Manuel López Obrador” en Mario Bassols, Alberto. Escamilla, y Luis Reyes, (coords), *Liderazgos políticos. Teoría y procesos en el México de hoy*, UAM, 2008, p. 261.

<sup>156</sup> Rosendo Bolívar, *op. cit.*, p. 222.

<sup>157</sup> José Woldenberg, “Evolución y situación actual de la izquierda mexicana” en *Quórum*, , núm. 22, 2008, p. 75.

no hallaban cabida en algún partido, le representaron un capital político con el que creyó podía alcanzar en un futuro la presidencia del país. Enrique Semo escribió en 2004 a propósito de los quince años de vida del PRD que:

En el espectro parlamentario actual de México, el espacio de la izquierda está ocupado principalmente por el PRD. Así lo ven la mayoría de sus miembros, los otros partidos y una buena parte del electorado, tanto el que vota por él como el que se abstiene de hacerlo <sup>158</sup>.

Al mismo tiempo que se gestaba el liderazgo de Cárdenas, López Obrador encaminaba el suyo. En 1989 fue nombrado presidente del PRD en su estado natal, convirtiéndose con ello en líder local. A partir de ahí es que empieza a consolidar su liderazgo político. Puede decirse que en cierto momento coexistieron dos liderazgos carismáticos, el de Cárdenas y el de López Obrador.

Cárdenas fue en todo momento el líder moral del partido, pero cuando después de tres candidaturas presidenciales fallidas decidió retirarse de la arena política, López Obrador consolidó su liderazgo en el instituto político. En realidad “ambos liderazgos lograron cohesionar al partido, lo proyectaron como fuerza central en la arena política y le dieron la oportunidad de ganar la adhesión de grupos ciudadanos que en otras condiciones no lo hubieran hecho” <sup>159</sup>.

Este proceso de construcción se desarrolla en el marco de un proceso de cambio y readecuación del sistema político mexicano que en el último tercio del siglo pasado experimentó un proceso de transición en donde las intuiciones, los actores y las relaciones entre ellos se redefinieron, generando una mayor competencia y competitividad electoral. De hecho, puede decirse que “Andrés Manuel fue partícipe del incremento de la competencia electoral desde su propio Estado, teniendo así el impulso necesario para reducir el centralismo político practicado por la federación desde la capital” <sup>160</sup>.

En esta etapa, dos hechos relevantes forman parte de la construcción y gradual afianzamiento del liderazgo político de AMLO como actor político del sistema, pero también

---

<sup>158</sup> Enrique Semo, “Quinceañero”, en Manuel Villagómez, *Las izquierdas en México y América Latina, desafíos, peligros y posibilidades*, Fundación Heberto Castillo, México 2004, p. 93.

<sup>159</sup> José Woldenberg, “Evolución y situación actual de la izquierda mexicana”, *op. cit.*, p. 76.

<sup>160</sup> Alberto Escamilla y Luis Medina, “Liderazgos Políticos durante el proceso de democratización en México: el caso de Vicente Fox y Andrés Manuel López Obrador”, *op. cit.*, p 243.

como miembro del PRD: el éxodo por la democracia en 1991 y la Caravana de la democracia en 1994. Ambos sucesos constituyen una acción política cuyos efectos redundan positivamente en la imagen y el apoyo a Andrés Manuel.

### *3.1.2 El éxodo por la democracia*

Después de que el Frente sufriera una gran derrota en las elecciones federales y estatales de 1988 se esperaba que las elecciones municipales de Tabasco en 1991 fueran un aliciente político para el recién creado PRD. Sin embargo, el ambiente no parecía halagador. Se hablaba de la preparación de un fraude, compra de votos, boletas falsas, etc.

Como se esperaba, las elecciones beneficiaron a los candidatos priistas quienes ganaron las diecisiete alcaldías en disputa. De inmediato surgieron los cuestionamientos liderados por Andrés Manuel –en su calidad de presidente estatal del partido– y los grupos que lo apoyaban. Las demandas señalaban la existencia de un fraude electoral orquestado por el PRI en por lo menos seis municipios.

En ese contexto, Andrés Manuel hizo un llamado al presidente Salinas de Gortari a intervenir para transparentar el proceso electoral y evitar confrontaciones. Al respecto Andrés Manuel declaró “no vamos a demandar triunfos donde no nos corresponden, pero sí donde lo haya dictado el mandato popular que ganamos, esto es, en Cárdenas y Nacajuca ”<sup>161</sup>. También demandó la anulación de las elecciones en Macuspana, Centla, Jalpa de Méndez y Comalcalco.

Las manifestaciones continuaron y el temor a la represión era latente. Andrés Manuel convocó entonces a llevar acciones más allá del propio estado. Fue así como para finales de noviembre se convocó a una marcha con destino a la Ciudad de México que se denominó Éxodo por la democracia y se gestó como protesta tanto al proceso como a los resultados de la elección. La marcha inició en Villahermosa el 25 de noviembre y concluyó el 11 de enero de 1992. Algunas personas estimaron más de 150 mil personas en el discurso que se emitió.

---

<sup>161</sup> Redacción, “Elecciones en Tabasco: recuento 1988-2000, El conflicto eterno”, Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/2000/10/22/mas-eterno.html>

Su movimiento tuvo un efecto inesperado pues el secretario de gobernación Fernando Gutiérrez accedió a discutir el asunto. AMLO logró que la elección fuera anulada en algunos municipios. A ello se sumó más tarde la renuncia del recién electo gobernador Salvador Neme argumentando presión política. La manifestación abierta y contestataria hacia el régimen se convirtió en pieza clave del discurso político y acompañó a AMLO hasta antes de su llegada a la presidencia del país.

Andrés Manuel conjuntaba para ese momento casi todos los atributos del liderazgo político descritos. Desde ese entonces, tenía ya la capacidad de convocatoria que encauzó las demandas de inconformidad que muchos ciudadanos tenían respecto del sistema. Logró la empatía y aumentó el número de simpatizantes y seguidores, estableciendo una productiva relación líder-masas. Andrés Manuel consciente de ello en algún momento afirmó:

Quando decidí enfrentar al régimen, el trabajo que había hecho en la zona indígena me permitió contar con el apoyo de la mayoría de los chontales. No es cierto lo que dicen algunos insensatos de que el pueblo es mal agradecido. Los indígenas fueron los primeros en respaldarme en 1988, cuando fui candidato del Frente Democrático Nacional a la gubernatura de Tabasco <sup>162</sup>.

El liderazgo de Andrés Manuel resultó ampliamente beneficiado pues este hecho lo sacó –de cierta forma– del anonimato político. Si bien es cierto que ya contaba con apoyos importantes, también lo es que su reconocimiento era hasta antes del éxodo únicamente local. López Obrador pasó de ser político rural a líder nacional de mediano tamaño. La marcha constituyó el primer llamado a la resistencia civil “pacífica”, pero también perfiló los recursos políticos de presión a los que frecuentemente recurriría a lo largo de su carrera política.

Una característica fundamental de la acción política de AMLO fue suscribir propuestas de índole diversa, así como sumar a sus filas simpatizantes o afiliados de grupos diversos e incluso disidentes de otros partidos. Lo cierto es que ya sea al carisma, la forma poco tradicional de presentar sus demandas ante el régimen o su alcance de convocatoria, Andrés Manuel iniciaba su ascenso en las preferencias de los ciudadanos.

Respecto al Éxodo por la democracia, Andrés Manuel aseguró:

---

<sup>162</sup> Andrés Manuel López, *Este soy yo*, México, 2017, p. 17.

No es suficiente luchar sólo por reivindicaciones sociales o en defensa de las libertades o de los derechos humanos [...]No hay que olvidar que, si la gente no participa y se abstiene en una elección, a los partidos del régimen les bastan los votos que compran para imponerse. Esto no sucede cuando los ciudadanos salen a votar con la convicción de que se puede transformar la realidad sin violencia ni pasividad, por la vía pacífica y electoral <sup>163</sup>

Esta declaratoria era muy clara. Si López Obrador quería ascender políticamente, requería no solo del apoyo moral de los ciudadanos, sino también del electoral.

### ***3.1.3 La caravana por la democracia***

Para las elecciones estatales de 1994, como candidato de un PRD más fortalecido y con la experiencia del Éxodo democrático, Andrés Manuel se postuló nuevamente como candidato a gobernador. Esta vez contaba no solo con un mayor apoyo ciudadano sino también con el reconocimiento de sectores más amplios de la población tabasqueña.

Esto provocó incluso que a mediados de mayo AMLO recibiera por conducto del priista Carlos Salomón, un mensaje del entonces candidato priista a la Presidencia de la República, Ernesto Zedillo, quien le proponía que fuera abanderado común del PRD y el PRI, a lo que respondió: “Muy respetuosamente respondí que estaba convencido de la necesidad de la democracia, que luchaba por eso y que lo principal no era la gubernatura asegurando que lo único que pedía era juego limpio: elecciones libres y justas” <sup>164</sup>.

Los tres candidatos más fuertes en Tabasco fueron: Roberto Madrazo Pintado (PRI), Juan José Rodríguez Prats (PAN) y AMLO (PRD), los cuales, como anota Barrera, “estaban unidos por su pasado partidista ya que provienen de las filas del Revolucionario Institucional y los tres fueron dirigentes estatales de este partido en Tabasco” <sup>165</sup>

La elección para gobernador despertó gran interés y contó con más de quinientos mil votos de los cuales el PRI consiguió –según datos oficiales–casi trescientos mil. Mientras que el

---

<sup>163</sup> *Ibid*, p. 22

<sup>164</sup> Armando Guzmán y Rosalía Vergara, “AMLO: vocación de resistencia”, *op. cit.*, (en línea)

<sup>165</sup> David Barrera, “Tabasco: el conflicto aún no resuelto”, en Manuel Larrosa y Leonardo Valdés, *Elecciones y partidos políticos en México*, UAM, México, 1994, p. 300. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1761/31.pdf>

PRD con Andrés Manuel alcanzó poco más de doscientos mil. El PAN quedó en tercer lugar con apenas trece mil votos. Una vez más, la elección no favoreció a AMLO y por el contrario le dio el triunfo al candidato priista Roberto Madrazo. Andrés Manuel se manifestó en contra de lo que consideró un fraude electoral, particularmente por las incongruencias que presentó el conteo del 70% de las casillas.<sup>166</sup> Incluso, Alianza Cívica y el Comité de derechos humanos de Tabasco registraron anomalías en 808 de las 1108 casillas instaladas en todo el estado<sup>167</sup>.

Con el apoyo del Comité de Derechos Humanos quien declaró que las elecciones habían sido una farsa y ante la negativa de Madrazo de dialogar se convocó a un plantón con carácter permanente en la Plaza de Armas de Villahermosa. Bajo el liderazgo de Andrés Manuel, el PRD bloqueó pozos petroleros, quemaron objetos en algunas plazas de la entidad y finalmente se convocó a realizar la “Caravana por la democracia”.

Una vez más como en la elección inmediata anterior, se proponía una marcha hacia la Ciudad de México con el objetivo de demandar la anulación de los comicios. La marcha salió el 23 de abril de 1995 de Tabasco y llegó a México el 3 de junio. Para entonces Andrés Manuel contaba con alrededor de cuatro mil seguidores. La negativa del gobierno federal provocó que se tomara la decisión de instalar un plantón en el Zócalo capitalino, el cual no se levantó hasta después de las negociaciones con Manuel Camacho Solís.

En ese entonces Andrés Manuel suscribió también la defensa de otra demanda que fue la oposición a la privatización de PEMEX sumando con ello apoyos importantes y poniendo a AMLO definitivamente como actor relevante de la política nacional. Sin importar las acciones ejercidas, Madrazo tomó posesión del cargo y el entonces presidente Ernesto Zedillo reconoció su triunfo.

---

<sup>166</sup> Al día siguiente del proceso surgieron un sin número de reclamos por parte del PRD; uno de los más importantes aludía a una serie de conversaciones que supuestamente Madrazo sostuvo con delegados regionales del PRI (Salvador Sánchez y Pedro Vázquez Colmenares) para montar un operativo entre las 4:00 y las 6:00pm con el fin de promover la votación en favor de Madrazo Pintado, el mismo día de la elección. Otro reclamo fue que en algunas casillas la votación rebasaba la cantidad de votantes registrados en el padrón; este caso se dio en la casilla 592 de Comalcalco, donde la votación se fue hasta 1,047 electores, cuando solo deberían estar inscritas 750 personas por casilla. David Barrera, *op. cit.*, p. 303.

<sup>167</sup> Manuel Cedeño, “Las elecciones en Tabasco y la pugna por la gubernatura, 1988-1994. Los nudos de la transición regional” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 40, núm. 161, 1995, p. 174.

Al finalizar la caravana, AMLO se había convertido en uno de los políticos más populares en el PRD, y entre sus rivales partidistas. El carisma y la personalidad jugaban ya un papel importante en el liderazgo político, sin embargo, el hecho de que fuese parte del PRD y no de un partido de menor impacto político permitió que AMLO configurara un contexto apropiado para convertirse en el líder capaz de atraer multitudes y apoyos de sectores estratégicos.

Como afirma Petracca “las dotes de personalidad y habilidad del líder –como sus motivaciones– forman parte, en efecto, del marco de los recursos que, en la situación específica, se ponen en juegos para la conquista y la conservación del liderazgo...”<sup>168</sup> Lo anterior se complementa con lo que afirma Bolívar al destacar que el líder “no tiene características, rasgos o atributos especiales, sino que posee un grado mayor de habilidades políticas y personales que el resto de los miembros de una sociedad”<sup>169</sup>

Tras la elección de 1994 y más allá de la derrota del propio AMLO, Cedeño sostiene la idea de que se materializó un gran avance del PRD al obtener cuatro de las diecisiete alcaldías. Esto, señala, fue el resultado de nuevas formas de presión política en las rancherías y las localidades que constituyen los municipios, amén del candidato a la gubernatura, que se repite en las dos ocasiones pero que sigue desarrollando un liderazgo muy centrado en la persona que no se puede soslayar<sup>170</sup>.

Como resultado de un proceso interno poco competitivo, en 1996, AMLO ocupó la presidencia del PRD. Sin mayor obstáculo Andrés Manuel obtuvo el 72%, Heberto Castillo el 10% y Amalia García 13%. Bajo su dirigencia el partido se posicionó como la segunda fuerza política en la Cámara de Diputados con 125 curules en 1997<sup>171</sup>.

En el mismo año Cuauhtémoc Cárdenas se convirtió en el primer jefe de Gobierno del Distrito Federal con el 48% de los votos. Además, el partido obtuvo la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa, siendo ésta, la primera elección desde 1928 en que los ciudadanos

---

<sup>168</sup> Orazio Petracca, *op. cit.*, p. 916.

<sup>169</sup> Rosendo Bolívar, "Liderazgo político: el caso de Andrés Manuel López Obrador en el Movimiento Regeneración Nacional", en *Estudios Políticos*, 2017, p. 100

<sup>170</sup> Manuel Cedeño, *op. cit.*, p. 181.

<sup>171</sup> Esperanza Palma y Roberto Gutiérrez, "PRD: Estrategias políticas y desempeño electoral", en Ricardo Espinoza, Víctor Alarcón (coords), *Elecciones y Partidos en México 2000*, p. 96.

capitalinos elegirían a un representante local. Para este momento el liderazgo de AMLO estaba definido y perfilaba su ascenso que sería apuntalado en las subsecuentes elecciones.

Durante su presidencia, algunos autores (Palma, 2004; Meyenberg, 2004; Escamilla y Medina, 2008) coinciden en que López Obrador buscó conformar un movimiento cuyas bases provendrían de diversas organizaciones sociales y de movimientos urbano-populares que funcionarían como estructuras clientelares con las que se construirían las primeras redes de lealtad hacia este personaje. Así, el PRD se encaminaba a consolidarse como partido-movimiento gestor de demandas sociales.

El hecho de que Cárdenas dejara la presidencia del partido para enfocarse en la campaña primero presidencial y luego por la jefatura de gobierno le vino bien a López, ya que indiscutiblemente el líder moral seguía siendo la figura de mayor peso al interior del partido. No solo tuvo oportunidad de demostrar que podía con la responsabilidad, sino que, gracias al cargo, se dio a conocer entre líderes afines y opositores, diversos grupos y sectores sociales, así como en lugares donde antes no lo conocían.

Los medios de comunicación también formaron parte medular de su ascenso y consolidación de liderazgo. Su imagen comenzó a ser reconocida en mayor medida y él por su parte vislumbraría la fuerte posibilidad de ocupar el cargo que Cárdenas recién había ganado en el Distrito Federal.

Para el 2000, Andrés Manuel implementó una estrategia innovadora y con resultados altamente satisfactorios para su candidatura. Las “brigadas del sol”, se introdujeron como instrumentos de atracción, aglutinamiento y fuerza electoral jugando un papel importante, no solo en la elección de jefe de gobierno sino también en la confección de redes clientelares como se muestra a continuación.

### **3.2 La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal**

El divisionismo del PRI en 1988, los altos niveles de ilegitimidad con los que Carlos Salinas de Gortari comenzó su presidencia, el distanciamiento de Ernesto Zedillo del PRI, así como

el fortalecimiento del PAN a nivel federal y del PRD a nivel local, más las reformas electorales aprobadas en las últimas dos décadas, contribuyeron a generar un contexto político de gran efervescencia de cara al proceso electoral del año 2000.

Si bien es cierto, gran parte de la euforia estaba colocada en la elección presidencial, el Distrito Federal – la entidad más importante de la República– representaba un nodo de poder que los principales partidos ambicionaban. No solo se elegiría al jefe de gobierno que en esta ocasión ya tendría un periodo fijo de seis años, sino también a los titulares de las dieciséis delegaciones políticas.

Andrés Manuel –como se venía perfilando tiempo atrás– se inscribió como candidato a jefe de Gobierno, pero corrió el riesgo de no serlo debido al alegato que sus opositores interpusieron en su contra. Esto debido a que –según lo dicho–, no contaba con los cinco años de residencia que demandaba el artículo 122 de la Constitución.

Lo que parecía poner en riesgo su candidatura, pronto fue revertido astutamente por Andrés Manuel y el PRD quienes aprovecharon el hecho para incrementar su capital político y social. Así fue como, de forma casi inmediata se convocó en Tabasco a una consulta entre los miembros de su partido para preguntar si querían que se quedara en Tabasco o contendiera por la Ciudad de México. El tema se volvió mediático y AMLO sumó puntos a su estrategia pues el PRD aprovechó el momento para presentar al candidato como víctima de un proceso que buscaba dejarlo fuera de la contienda electoral. Finalmente, para abril de 2000 el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) aprobó su registro.

En su sesión del 11 de abril del 2000, el Consejo General del IEDF aprobó por mayoría de cuatro votos a favor y tres en contra el registro de la candidatura de Andrés Manuel con base en la constancia de residencia expedida por la Delegación Coyoacán donde se avala su residencia desde hacía catorce años y de manera ininterrumpida desde hacía cinco. Días después, el 22 de mayo, el Tribunal Electoral del Distrito Federal ratificaba su registro. (TEDF, expedientes TEDF-Recursos de apelación (REA)-009/2000, TEDF-REA-010/2000 y TEDF-TEA-011/200) <sup>172</sup>.

---

<sup>172</sup> Pablo Javier Becerra, “El proceso electoral del año 2000 en el Distrito Federal”, en Revista Mexicana de Estudios Electorales, 2004, p. 103. Obtenido de <https://rmee.org.mx/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/123>

La campaña de AMLO incorporó a más de cinco mil jóvenes como parte de las denominadas “brigadas del sol”, los cuales visitaron las casas de los capitalinos de las 16 delegaciones políticas, con el fin de difundir el proyecto del PRD. Estas tenían su antecedente inmediato en las brigadas implementadas en 1997 pero en esta ocasión el enfoque primero fue, trabajar en las delegaciones que se consideraban con mayor concentración poblacional (Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro obregón) y, por ende, con el suficiente número de personas empadronadas para ganar el proceso electoral en la Ciudad de México.

Al respecto Carlos Imaz, entonces dirigente del PRD en el Distrito Federal declaró “las ventajas de contar con una estructura como esta, permitía tener un trabajo permanente y de contacto directo con la población, lo cual ayudará a conseguir un mayor número de votos para el PRD.”<sup>173</sup>

Esta estrategia implicó que cada brigadista fuese responsable de un equipo de voluntarios quienes calle por calle y colonia por colonia distribuyeron propaganda en toda la ciudad. La organización fue por distrito y se dispusieron reuniones con Andrés Manuel para conseguir representantes de partido que vigilaran que el proceso se llevara dentro de la legalidad y en su caso denunciaran las anomalías.

Desde otro punto de vista, este mecanismo buscó también construir redes de votantes que a su vez invitarían a otros diez votantes simpatizantes con el PRD. Esta red habría de movilizarse el día de la elección, asegurando los votos por el partido que se sumaba a las tradicionales formas de hacer campaña política, incluyendo los recursos disponibles y los medios de comunicación.

A diferencia de 1997, la elección de 2000 para el PRD fue muy competida. Según datos del IEDF (hoy Instituto Electoral de la Ciudad de México), Santiago Creel Miranda, candidato de la Alianza por el cambio (PAN-PVEM) fue quien más se acercó en la contienda obteniendo 33.42% de la votación. Mientras que Andrés Manuel en candidatura común y como candidato de la Alianza por México, obtuvo 38.32% de los votos apenas 5 puntos porcentuales arriba. (portal.iecm.mx)

---

<sup>173</sup> Ella Grajeda, (22 de Marzo de 2000). Buscarán las brigadas del Sol más votos para el PRD. El Universal. Recuperado el 15 de Noviembre de 2020, de [archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/8846.html](http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/8846.html)

Aunque el resultado de la elección reafirmó la permanencia del PRD en la capital del país cabe mencionar que se observó una baja en los votos a favor del partido quien en 1997 había obtenido poco más de 48% en la entidad bajo el liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas, siendo su rival más cercano el PRI quien obtuvo tan solo el 25.6 % de la votación. Andrés Manuel consiguió más de 1,600 000 votos, que representaron 39% de la votación total, y le dieron el triunfo en la elección más importante de la ciudad. Hay que señalar, sin embargo, que esta cifra es menor a la alcanzada por Cuauhtémoc Cárdenas en la elección previa ya que en 1997 obtuvo 1,859 866 votos que significó 9 puntos porcentuales más que Obrador <sup>174</sup>.

Diversas interpretaciones se han dado en torno al tema<sup>175</sup>, pero autores coinciden en que pudo deberse a varios factores vinculantes como “el efecto Vicente Fox” en el proceso electoral; la promoción del voto útil y la votación diferenciada en algunas entidades del país. Votar por Fox y votar por el PAN no era exactamente lo mismo. Fox obtuvo apoyo de votantes de izquierda que apoyaron al PRD en contiendas legislativas, pero no a Cárdenas en su tercer intento por llegar a la presidencia. El voto útil existió y fue alrededor del 4 a 6% del apoyo total otorgado a Vicente Fox <sup>176</sup>.

En el mismo sentido, Dutrénit anota que “el contexto mexicano en el que se presentó el debate sobre el voto útil, más que exhibir la debilidad del sistema de partidos, puso en evidencia el sentimiento generalizado por poner fin a un orden político decadente y por

---

<sup>174</sup> Rosa María Mirón, “2 de julio en el Distrito Federal: el desempeño electoral de los partidos políticos”, en Yolanda Meyenberg (coord.), *2 de Julio, Reflexiones posteriores*, FLACSO-IIS-UAM, México, 2001, p. 374.

<sup>175</sup> Entre la vasta bibliografía que hay sobre el tema podemos mencionar a Mauricio Merino (2003:13) que al respecto considera que, los resultados de las elecciones del dos de julio de 2000 no solo cambiaron la composición del poder político en México. También modificaron, de manera radical, el curso del debate sobre la transición mexicana a la democracia. En un extremo estuvieron quienes, al ver los resultados que mostraban que el PRI no obtendría la presidencia de la República, daban por concluida la transición y buscaban nuevos temas de estudio. En el otro, se anunciaba que la transición apenas había comenzado, mientras se preparaban las herramientas teóricas y políticas para encausarla. También incluimos a Moreno (2003: 11) que, al respecto anotaba que, las elecciones de julio de 2000 marcaron un momento crucial en el proceso de democratización en México y serán recordadas como las elecciones del cambio. Para cuatro de diez votantes que asistieron a las urnas ese día, la razón principal de su sufragio fue lograr precisamente un cambio. su voto se dio de manera desproporcionada por Vicente Fox. El cambio como tal no tenía un significado claro de políticas públicas o de contenidos programáticos, sino simplemente la alternancia, de ver a otro partido y a otros individuos en el cargo más importante del país: la presidencia de la República.

<sup>176</sup> Alejandro Moreno, *El votante mexicano*, FCE, México, 2003, p. 14.

completar un proceso de cada vez mayor apertura política, de competencia partidaria y de ciudadanía participativa”<sup>177</sup>.

Al respecto Mirón asegura que, si bien los resultados para el PRD fueron malos a nivel federal, a nivel local fueron positivos. “Para la Alianza por México y las candidaturas comunes que se presentaron en el Distrito Federal, la votación más alta alcanzada en la Ciudad de México fue en la elección de jefe de gobierno y la más baja, en la elección presidencial”<sup>178</sup>. “En las elecciones de jefe de Gobierno del 2000, en contraste con las de 1997 en las que el PRD obtuvo un triunfo más que holgado, se puede observar un notable descenso en la proporción de votos para el PRD, lo que hizo que la votación fuera muy cerrada y la victoria perredista se diera por un margen muy pequeño, sobre todo comparado con la votación anterior”<sup>179</sup>

En lo que toca a las delegaciones, ni el empuje de la candidatura de López Obrador ni la buena imagen proyectada por Rosario Robles fueron suficientes para conservar la jefatura en seis de las dieciséis delegaciones: Azcapotzalco, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón, Benito Juárez y Cuajimalpa. A lo cual se sumó la falta de control político en la Asamblea Legislativa donde solo obtuvo 26 de los 66 escaños<sup>180</sup>.

Por tanto, Andrés Manuel iniciaría su gestión desde una lógica de gobierno sin mayoría o dividido entre por lo menos tres fuerzas políticas importantes. Los llamados “gobiernos divididos” –donde el Ejecutivo y el Legislativo son producto de partidos diferentes– no existieron en México sino hasta 1989. Pero al final del año 2000 ya se sumaban 20 experiencias de gobierno dividido<sup>181</sup>. Lo anterior tiene sentido si recordamos que AMLO ganó la jefatura de gobierno, como candidato común de una alianza que conjuntó a varios partidos políticos (PRD, PT, CDPPN, PSN, PCD). En el futuro, se encaminó a ser el principal

---

<sup>177</sup> Silvia Dutrénit, “La manzana de la discordia o el voto útil en las elecciones más competidas de México”, en Yolanda Meyenberg, “2 de Julio Reflexiones posteriores”, *op. cit.*, p. 340.

<sup>178</sup> Rosa María Mirón, “2 de julio en el Distrito Federal: el desempeño electoral de los partidos políticos”, *op. cit.*, p. 373.

<sup>179</sup> Marco Antonio González, “El PRD y las elecciones del 2000 en el Distrito Federal” en *El Cotidiano*, núm. 17, 2000, p. 104.

<sup>180</sup> Esperanza Palma y Roberto Gutiérrez, “PRD: Estrategias políticas y desempeño electoral”, en Ricardo Espinoza y Víctor Alarcón (coords), *Elecciones y Partidos en México 2000*, UAM-Senado de la República, México, 2003, p. 102.

<sup>181</sup> Mauricio Merino, *La transición votada*, FCE, México, 2003, p. 27.

líder del partido, sobre todo cuando de forma gradual, Cárdenas fue abandonando la arena política.

La elección del año 2000 en su conjunto fue decisiva para el rumbo del país. No solo hizo realidad la alternancia política, sino que ponía fin a un largo proceso de dominación priista. El PAN llegaba a la presidencia por primera vez en su historia y el PRD afianzaba su poder en el Distrito Federal, mismo que había conseguido apenas tres años antes.

El 5 de diciembre de 2000, AMLO tomó posesión como jefe de gobierno. De acuerdo con datos proporcionados por Consulta Mitofsky, desde su llegada a la jefatura de gobierno del entonces Distrito Federal, la expectativa que Andrés Manuel despertó fue sumamente positiva, 76% opinaban que haría un buen gobierno. La percepción fue en ascenso y para mediados de su gestión (2003) ya superaba el 90% en popularidad, al tiempo que se perfilaba como candidato favorito para la presidencia en 2006. Finalmente, hacia la última etapa de su gobierno (2005) López contaba con un 85% de aprobación <sup>182</sup>.

### ***3.2.1 Acciones de gobierno***

Como titular del gobierno capitalino, Andrés Manuel pronto se definió por dotar su ejercicio político de características no observadas comúnmente en los líderes mexicanos al asumir el poder. Su discurso prodemocrático, de justicia social e igualdad llegó acompañado de varias acciones que lo encaminaron a fortalecer la legitimidad con la que había obtenido la victoria.

Entre ellas debemos destacar dos: la primera se enfocó en una estrategia mediática para impulsar su presencia ante los ciudadanos y al mismo tiempo garantizar su cercanía hacia ellos mediante la organización de conferencias matutinas comúnmente llamadas “mañaneras”; la segunda consistió en emprender una política plebiscitaria que gustó de someter a la “decisión” de los ciudadanos algunas de las acciones políticas más importantes de su gobierno.

---

<sup>182</sup>Mitofsky, (s.f.), Obtenido de <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno>

*Conferencias matutinas (Las mañaneras).* Estas eran reuniones matutinas del jefe de Gobierno en las que asistían los medios de comunicación en una rueda de prensa antes de iniciar su jornada. En ellas se daba parte sobre las acciones de gobierno y sobre las problemáticas que aquejaban a la sociedad.

Desde el 6 de diciembre de 2000 ya tenía reuniones con su gabinete y se hacían entrevistas informales; fue hasta mayo de 2001 cuando la conferencia de prensa matutina se hizo oficial (cerca de 50 medios asistían a la conferencia), diariamente (lunes a domingo) a las 6:00 de la mañana en la sala Francisco Zarco del edificio de gobierno, después de la reunión con su gabinete. Y fueron parte del cumplimiento a lo prometido en la campaña de López Obrador de mantener informada a la ciudadanía <sup>183</sup>.

Antes de cada conferencia, el jefe de gobierno se encontraba con su gabinete para conocer de las problemáticas capitalinas, dictar órdenes o definir estrategias. Andrés Manuel se jactaba de estas sesiones como si fuesen una hazaña y al respecto anotaba “todos los días, a las seis de la mañana, sostuve reuniones con los integrantes del gabinete de seguridad; ...recibíamos el parte de la policía sobre los delitos cometidos las 24 horas anteriores y se tomaban decisiones” <sup>184</sup>.

Estas sesiones matutinas proyectaron “mediáticamente” a un Andrés Manuel sencillo, empático y más cercano a la gente. En poco tiempo ganó la simpatía de muchos capitalinos que veían en su forma de ejercer el poder político un cambio respecto a lo ya acostumbrado. Estas acciones eran también parte de una estrategia política y de comunicación social para incrementar el apoyo y reconocimiento de la ciudadanía hacia el jefe de gobierno y configurar un mayor capital social que más tarde sería empleado en una campaña mayor.

La creación de un imaginario colectivo favorable a su política se debió a la manera en la cual conducía sus sesiones mañaneras. Entendemos por imaginario todo aquello que nace en la mente del ser humano y se traduce en la conducta, y en elementos de manifestaciones físicas y culturales. Cuando los imaginarios son aceptados por una colectividad se vuelven

---

<sup>183</sup> Laura Pérez y Enrique Cuna, Pérez, “El posicionamiento político de AMLO a partir de la estrategia de comunicación social del Gobierno del Distrito Federal”, en *El Cotidiano*, 2006, p. 96.

<sup>184</sup> Andrés Manuel López, *Este soy yo*, México, op. cit., p. 28.

imaginarios colectivos <sup>185</sup>. Poner en el orden del día aquellos temas de los que quería tratar, que convenían a AMLO, era parte de la dinámica de la conferencia “mañanera”. En este sentido, “el impacto de los imaginarios sociales sobre las mentalidades depende ampliamente de su difusión, de los circuitos y de los medios de que dispone. Para conseguir la dominación simbólica, es fundamental controlar esos medios que son otros tantos instrumentos de persuasión, de presión, de inculcación de valores y creencias <sup>186</sup>.” (Baczko, 1999)

Como podemos observar las conferencias de prensa matutinas fueron la parte medular de un conjunto de estrategias política y comunicativas planificadas, estructuradas y aplicadas por el GDF que le permitieron posicionarse como candidato a la presidencia para el 2006 <sup>187</sup>. ” Las conferencias de prensa convocadas todos los días al amanecer, fueron ideadas para cumplir la promesa de mejorar la coordinación en materia de seguridad pública. Pero muy pronto se convirtió en una forma de comunicación que sirvió a AMLO para dictar diariamente la agenda política nacional. <sup>188</sup>

En síntesis, las mañaneras como estrategia política, representaron para Andrés Manuel reconocimiento de su imagen para un mayor número de ciudadanos, el establecimiento de un canal de comunicación tanto visual como verbal, su posicionamiento como imagen pública de interés, la oportunidad de marcar los temas de discusión respecto a su agenda y conducir la información de acuerdo con los datos, la visión y la perspectiva que él deseaba imprimir.

*Consulta y plebiscitos.* La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana que sirve para “ejercer el derecho constitucional para votar en torno a temas de trascendencia nacional de manera que su voluntad, vinculante conforme dicte la ley, pueda incidir en el debate y las decisiones que adoptan los órganos representativos del Estado”, mientras que el plebiscito consiste en “una votación general para conocer la opinión directa de la ciudadanía de carácter excepcional porque es aplicado a un problema de importancia constitucional pero

---

<sup>185</sup> Mayerly Villar y Sebastián Amaya, (enero-diciembre de 2010), “Imaginarios colectivos y representaciones sociales en la forma de habitar los espacios urbanos”, en *Revista Arquitectura*, núm. 12, 2010, p. 17.

<sup>186</sup> Bronislaw Baczko, *Los imaginarios sociales*, Pablo Betesh (Trad.), 2ed., Nueva Visión, Buenos Aires, 1999, p. 31.

<sup>187</sup> Laura Pérez y Enrique Cuna, Pérez, *op. cit.*, p. 90.

<sup>188</sup> Rosa María Mirón, "El Distrito Federal antes y después del 2 de julio", en *Estudios Políticos*, núm. 9, 2006, p. 199.

que no afecta a actos de índole legal; es decir: se aplica a actos de gobierno-administrativos, no de carácter legislativos”<sup>189</sup>.

Ambos instrumentos fueron implementados por Andrés Manuel durante su jefatura de gobierno bajo la lógica de dotar a la ciudadanía de poder para participar en las decisiones de su gobierno y de ejercer más una democracia participativa que representativa. En esta materia, la Ciudad de México fue pionera al emitir una Ley de Participación Ciudadana y Andrés Manuel, en poner en práctica algunos de los mecanismos que vinculan directamente al gobernante con sus gobernados.

Durante su gestión se llevaron a cabo los siguientes ejercicios:

1) Política sobre marchas. El primer ejercicio del jefe de gobierno –que más bien fue una encuesta–, fue para preguntar a la ciudadanía si estaba de acuerdo con su política de marchas y bloqueos. Los resultados arrojaron que el 86% de la ciudadanía avalaba las propuestas sobre el tratamiento de las marchas y que incluían el uso de la fuerza pública para disolver bloqueos de vialidades y garantizar el derecho de manifestación<sup>190</sup>.

2) Horario de verano. En febrero de 2001 como resultado de la controversia entre López Obrador y el entonces presidente Vicente Fox en torno a la aplicación del cambio de horario, el gobierno de la capital mantuvo una férrea negativa y recurrió a la población para legitimar su decisión de no aplicar la disposición en el Distrito Federal. En la consulta telefónica participaron 318,304 ciudadanos de un padrón registrado de 6,380,046, es decir, la participación fue del 4.9% del total del padrón. % de los consultados votaron por la no aplicación del horario. Con estos resultados se emitiría un decreto para reglamentar los husos horarios en la capital del país, contraviniendo así el decreto de Vicente Fox<sup>191</sup>.

3) Aumento del boleto de metro. En noviembre de 2001 se llevó a cabo la consulta para decidir si se aumentaba o no el boleto del metro de \$1.50 a \$ 2.00. En el

---

<sup>189</sup> *Diccionario de términos parlamentarios* sil.gobernación.mx

<sup>190</sup> Forbes.com. (13 de noviembre de 2018). Obtenido de <https://www.forbes.com.mx/las-consultas-de-amlo-cuando-gobierno-la-capital-del-pais/>

<sup>191</sup> El Universal.com. (23 de octubre de 2018). Obtenido de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/cuando-amlo-puso-consulta-el-horario-de-verano-en-el-df>

ejercicio telefónico participaron 47, 835 de un padrón de 6,524,291, es decir el 0.7% del total. El 58% de los consultados votaron por no estar de acuerdo con el aumento. En conferencia de prensa, el perredista se manifestó complacido del resultado del ejercicio, el cual, dijo, era una muestra de lo que logra la democracia participativa. A pesar del reducido número de participantes, la consulta fue calificada por Andrés Manuel como exitosa <sup>192</sup>. (Proceso, 2001) Sería en el 2002 cuando se realizara formalmente el aumento del boleto del Metro.

4) Segundos pisos. De acuerdo con datos del entonces Instituto Electoral del Distrito Federal (hoy IECM), el plebiscito para los segundos pisos del Periférico contó con la participación de 420, 536 ciudadanos de una lista nominal de 6,336,261 es decir participó el 6.6% del padrón electoral. Los segundos pisos fueron construidos entre 2002 y 2005 con recursos públicos. Al considerar que 274,621 ciudadanos votaron estar a favor de que se construyeran, tenemos que el proyecto que el jefe de gobierno avalaría contó con poco más del 65% de apoyo ciudadano. La obra se llevó a cabo entre 2002 y 2005 y se postuló como uno de los más grandes logros del gobierno, con la consciencia de que la obra pública tenía en todo momento un fuerte impacto sobre el electorado.

5) Revocación de mandato. En 2002 y 2005, Andrés Manuel sometió a consulta su permanencia o revocación de mandato, con el argumento de que el pueblo era quien debía decidir y en caso de que el resultado fuese adverso, dejaría el cargo. La primera consultó a 691,619 de un padrón de 6,744,040 ciudadanos, lo que representó una participación de 10.2%, (de la más alta participación sobre los ejercicios realizados en el gobierno). En este ejercicio 657,038 votos avalaron su gestión, lo que representó el 95.3% del total emitido.

La segunda, consultó a 556,727 de un padrón de 7, 075, 107 ciudadanos. Del total de consultados 531, 771 equivalente al 95% votaron a favor de que permaneciera en el cargo. En ambos ejercicios, AMLO mantuvo el discurso de que su administración estaba siendo sujeta de ataques venidos en gran parte del gobierno federal, pero que

---

<sup>192</sup> Proceso.com. (27 de noviembre de 2001). Obtenido de <https://www.proceso.com.mx/economia/2001/11/27/el-aumento-al-transporte-publico-del-gdf-partir-de-enero-del-2002-anuncia-lopez-obrador-63090.html>

estos ejercicios demostraban el apoyo de la gente hacia su administración <sup>193</sup>. (La jornada.com, 2004)

De lo anterior podemos destacar varias consideraciones: 1) Andrés Manuel logró en todos los casos la aprobación a su política, propuestas y proyectos por parte de la ciudadanía con porcentajes entre el 58-95% de votación. Desde esta perspectiva nadie podía negar que existía una amplia legitimidad, reconocimiento y apoyo al jefe de gobierno. 2) También hay que decir que en todos los casos los porcentajes de participación fueron no solo bajos, podríamos decir bajísimos, siendo la más alta de 10% y la más baja de tan solo el 0.7% de la votación. 3) Esto quiere decir que las decisiones de no aplicar horario de verano, aumentar el costo del boleto, construir segundos pisos o su permanencia en el cargo fueron en realidad avaladas por 1 a máximo 10 ciudadanos de cada cien.

Visto de otra forma, la legitimidad de la que Andrés Manuel hacía gala se remitía al voto de poco más de 500 mil ciudadanos –en la consulta más alta– de un padrón de siete millones. 4) Las consultas formaron parte de una estrategia de comunicación política difundidas como ejercicios exitosos de la democracia participativa.

Además, otra de las acciones que fortaleció el liderazgo de Andrés Manuel fue el Programa de Apoyo Alimentario y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores. De acuerdo con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, el programa buscó contar con 200,000 beneficiarios, a ellos se les daría un apoyo de seiscientos pesos mensuales mediante una tarjeta electrónica mientras que los medicamentos se les darían de forma gratuita<sup>194</sup>. En noviembre de 2003, el programa se elevó a rango de ley.

Este programa vinculó directamente a AMLO con un sector de la ciudadanía que reconoció en él, a un líder empático con las causas sociales de los adultos mayores. Hacia la mitad de su gestión, AMLO se había posicionado favorablemente en la arena política incluso al punto de ocupar el lugar –e importancia– del propio Cárdenas quien había decidido mantenerse alejado de la política. Al respecto, Escamilla y Medina comentan que es justo

---

<sup>193</sup> La jornada.com. (20 de diciembre de 2004). Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/2004/12/20/030n1cap.php>

<sup>194</sup> Gobierno del Distrito Federal. (4 de diciembre de 2001). Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal. Obtenido de [http://www.paot.org.mx/centro/gaceta/2001/2001\\_diciembre\\_04\\_141.pdf?b=po](http://www.paot.org.mx/centro/gaceta/2001/2001_diciembre_04_141.pdf?b=po)

después de la tercera derrota de Cárdenas a la presidencia cuando aparece un nuevo liderazgo en el PRD. Se refieren por supuesto a Andrés Manuel:

Fue construyendo escrupulosamente las bases para conformar redes de lealtad, cuya base social provenía principalmente del Distrito Federal y fue consolidando durante su gestión como jefe de Gobierno de esta entidad, sustituyendo así, el liderazgo que Cuauhtémoc Cárdenas había ejercido desde la misma fundación del PRD <sup>195</sup>. (Escamilla y Medina, 2008: 260)

Se sumó el hecho de que el PRD atravesaba por una crisis interna, derivada en parte por la polarización de dos corrientes. En 2004, Semo aseguraba que, “casi todos sus dirigentes, sus miembros y los intelectuales de izquierda pensaban que el PRD estaba en una profunda crisis y que no respondía a las características de un partido de izquierda”. Además, precisó “algunos consideramos que es un partido que oscila entre la izquierda y el populismo” <sup>196</sup>. Bajo este contexto y confiado en su liderazgo, López Obrador sería candidato a la presidencia de la república en dos ocasiones. Otros factores jugarían en su contra y le impedirían la consecución del objetivo como líder del PRD.

### **3.3 Los procesos electorales 2006-2012 y la creación de Morena**

Como hemos argumentado anteriormente, la ruta que llevaría a Andrés Manuel a su candidatura a la presidencia en 2006 se gestó desde su ejercicio como jefe de gobierno del Distrito Federal. Su gobierno, fue en realidad la plataforma que lo impulsó mediante el afianzamiento de su discurso político y una enfática política social que resultó en una popularidad en constante ascenso (hacia la mitad de su gobierno alcanzó el máximo histórico de 92.1% de aprobación) <sup>197</sup>, en un ambiente de hostilidad con respecto del gobierno federal a quien acusó incluso de conspirar contra él e impedir su candidatura a la presidencia.

En adelante, las temáticas de las conferencias fueron más polémicas y determinantes para su precampaña, pues constantemente se refería a la teoría del complot como mecanismo para

---

<sup>195</sup> Alberto Escamilla y Luis Medina, “Liderazgos Políticos durante el proceso de democratización en México: el caso de Vicente Fox y Andrés Manuel López Obrador”, *op. cit.*, p. 260.

<sup>196</sup> Enrique Semo, “Quinceañero”, *op. cit.*, p. 93.

<sup>197</sup> Rosa María Mirón, “El Distrito Federal antes y después del 2 de julio”, *op. cit.*, p. 202.

sacarlo de la competencia electoral, se victimizaba, o bien aludía constantemente a su fortaleza, al trabajo cotidiano por los más pobres y a su papel como portador de las posibilidades de una verdadera transformación: “el rayo de esperanza”.<sup>198</sup> (Pérez y Cuna, 2006: 99)

Hacia 2003 era ya evidente su intención de ser candidato y cuando su principal rival Cuauhtémoc Cárdenas declinó participar en la contienda se convirtió en el candidato oficial. Andrés Manuel había logrado, no solo obtener la candidatura sino más tarde, conjuntar en una coalición al Partido del Trabajo, Convergencia y PRD, que buscaba presentarse como una alianza de la izquierda con un proyecto opuesto a la derecha y su modelo de gobierno.

### ***3.3.1 Candidatura y elección 2006***

En la contienda electoral por la presidencia en el año 2006 las tres fuerzas que compitieron fueron: por la Coalición por el bien de todos, Andrés Manuel López Obrador; por la Alianza por México, Roberto Madrazo Pintado y por el PAN, Felipe Calderón Hinojosa. Aunque muy rápidamente se observó que el verdadero enfrentamiento sería entre Andrés Manuel y Felipe Calderón quien representaba la posible extensión del panismo en la presidencia.

De esta manera, la ciudadanía pudo observar un enfrentamiento entre las dos propuestas que, así como anunciaban propuestas, lanzaban campañas de desprestigio al oponente. AMLO denunciaba insistentemente una campaña de agresión hacia su candidatura. en ese tenor, diversos autores (Gutiérrez, 2007; Cárdenas, 2007; Becerra, 2007; Emmerich, 2007; Valles, 2016), sostienen que en efecto existió una campaña de ataque contra Andrés Manuel y que en gran medida fue posible debido a la falta de controles que el IFE (hoy INE) tenían sobre financiamiento, fiscalización y control sobre los medios de comunicación.

El escenario, como afirma Gutiérrez “se convirtió en un verdadero campo de batalla en el cual los partidos políticos y coaliciones se valieron de todos los usos de la propaganda, con el fin de imponer a su candidato<sup>199</sup>. En su momento, los partidos denunciaron al candidato

---

<sup>198</sup> Laura Pérez y Enrique Cuna, “El posicionamiento político de AMLO a partir de la estrategia de comunicación social del Gobierno del Distrito Federal”, en *El Cotidiano*, 2006, p. 99.

<sup>199</sup> Silvia Gutiérrez, “La construcción de la imagen de López Obrador en los spots de sus adversarios”, en , núm. 1, 2007, p. 32.

del PAN por incumplir su deber constitucional al no rechazar el apoyo que le había hecho el presidente español José María Aznar en su visita, quien declaró abiertamente su deseo de que Felipe Calderón fuese el nuevo presidente de los mexicanos por el bien del país.

Se observó también una clara influencia del presidente Fox, quien empleó diversos recursos como: la exhibición de videos que presentaban a funcionarios del PRD recibiendo dinero (video escándalos), y el proceso de desafuero que movilizó a varias instituciones (Procuraduría General de la República, Secretaría de Gobernación, PAN y Cámara de Diputados). Esta actuación pareció retroceder los avances logrados en materia de elecciones hasta ese momento, pues la injerencia presidencial desequilibró las condiciones de competencia política, intervención que fue una señal de tendencias regresivas <sup>200</sup>.

En general, las encuestas y sondeos perfilaban a AMLO como el candidato mejor situado frente al proceso. Algunos opinan que se generó un exceso de confianza que lo llevo a no presentarse en el primer debate presidencial. Algunas semanas más tarde, las mismas encuestas señalaban un empate entre PRD y PAN.

La elección se llevó a cabo y de acuerdo con los resultados reportados por el IFE, de un padrón de 71,350,976 electores, se recibieron 41,791,322 votos, de los cuales Felipe Calderón obtuvo 35.89%, Andrés Manuel 35.31% y Roberto Madrazo 22.26%. Con una diferencia mínima de 243,934 equivalente a menos de un punto porcentual (0.58% de votos). Después de la resolución del Tribunal Electoral del 5 de septiembre de 2006, la cifra se redujo a 233,831 votos de diferencia lo que modificó el porcentaje de 0.58% a tan solo 0.56%.), hecho que generó de inmediato una controversia que llevó a Andrés Manuel a cuestionar el resultado. Cárdenas relata el suceso destacando:

El proceso electoral en su conjunto fue puesto en duda por el candidato perdedor, el que pidió la apertura de todas las mesas de votación (más de 130 mil) y el recuento de “voto por voto, casilla por casilla”, además de insistir en un buen número de irregularidades acaecidas durante el proceso electoral, tales como: la injerencia indebida de la Presidencia de la República que gastó más de 1,700 millones de pesos en una campaña paralela, el desvío de recursos públicos hacia la campaña

---

<sup>200</sup> Véase, Alberto Escamilla, “Las elecciones presidenciales y la actuación del poder ejecutivo 2006”, en Pablo Javier Becerra y Manuel Larrosa (coords), *Anuario: Elecciones y Partidos Políticos en México 2012*, UAM-I, 2013.

de Calderón, la inequidad de los medios de comunicación electrónica, la participación ilegal de la clase empresarial y de la iglesia católica, la inconsistencia en los resultados del Programa de Resultados Preliminares (PREP), entre otras <sup>201</sup>.

Como resultado, Andrés Manuel López decidió, como en otras ocasiones, emprender una serie de acciones con el fin de revertir los resultados electorales que consideró como un fraude electoral. Entre ellas se encontraron:

1. *Recurso Jurídico ante el Tribunal.* Andrés Manuel, el PRD y los partidos de la coalición optaron por interponer un recurso jurídico ante Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con el objetivo de transparentar la elección y revocar el resultado que se consideraba había sido producto de un fraude electoral.

De acuerdo con los datos que constan en el Dictamen emitido por el TEPJF, el cual consta de casi quinientas páginas, se lee que la coalición promovió 240 juicios de inconformidad contra 230 cómputos distritales en la elección para presidente de la república donde destacaba la petición de recuento general de cómputo en las 130, 477 casillas instaladas el 2 de julio argumentando entre otras causales, el estrecho margen existente.

A casi dos meses de la elección, el 5 de agosto la Sala Superior del Tribunal determinó rechazar la petición del recuento general, pero dictó sentencia interlocutoria en 174 de los 420 juicios de inconformidad donde por causas específicas se desestimó la pretensión de un nuevo escrutinio. Finalmente se determinó que solo en 140 juicios era procedente el recuento de forma parcial o total <sup>202</sup>.

El hecho fue que, aún con los recursos procedentes y los recuentos realizados, los resultados tuvieron una variación mínima que mantuvo la estrecha diferencia entre el primer y segundo lugar. Al realizar los cálculos encontramos que la distancia pasó de 0.58 a 0.56 por ciento lo que no alteró el resultado ya conocido. Para finalizar el proceso a casi dos meses

---

<sup>201</sup> Jaime Cárdenas, "El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias", en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 2007, p, 44.

<sup>202</sup> Véase, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dictamen 2006. Relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. México: TEPJF. Obtenido de [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos\\_libros/Dictamen%202006.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Dictamen%202006.pdf)

de la elección, la Sala Superior emitió el dictamen en el que se estableció que Felipe Calderón había sido el candidato con más votos.

2. *El plantón de Reforma.* De forma simultánea al proceso de revisión encabezado por el TEPJF y en consonancia con las acciones movilizadoras que ya se han comentado, Andrés Manuel llamó a tomar el centro de la ciudad de México y a colocar campamentos que permanecerían ahí hasta que se emitiera la resolución que fuese favorable a su demanda de contar los votos en su totalidad.

Tras una votación a mano alzada en el Zócalo capitalino y conocer la respuesta del IFE para no emprender el “voto por voto”, Andrés Manuel exclamó: “Les propongo que nos quedemos aquí, en asamblea permanente (...) que permanezcamos aquí, día y noche, hasta que se cuenten los votos y tengamos un presidente electo con la legalidad mínima que nos merecemos los mexicanos”<sup>203</sup>.

Esta acción fue conocida popularmente como “el plantón de reforma” y rápidamente generó opiniones contrapuestas que mostraron una sociedad dividida después de la elección. Andrés Manuel recurría nuevamente a la movilización social, estrategia que había utilizado en ocasiones anteriores. Al respecto, asegura Ramírez:

Con el plantón, Andrés Manuel ganaba tiempo y visibilidad. Aprovechando esos dos elementos, convocó a una convención que tendría como objetivo decidir –junto con los representantes de todo el país que dormían en la plancha del Zócalo– el papel que asumirían en la vida pública de México. Amparado en “la gente”, su autoridad moral y en una muy literal interpretación del artículo 39 de la Constitución, llamó a desconocer el “gobierno de facto” de Felipe Calderón<sup>204</sup>.

Cuando el 5 de septiembre se emitió el dictamen por parte del Tribunal donde se reconoció a Felipe Calderón como el candidato más votado. Apenas diez días después, el campamento

---

<sup>203</sup> El financiero.com. (30 de julio de 2018). Obtenido de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/hoy-se-cumplen-12-anos-del-inicio-del-planton-de-amlo-en-paseo-de-la-reforma>

<sup>204</sup> El financiero.com. (30 de julio de 2018). Obtenido de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/hoy-se-cumplen-12-anos-del-inicio-del-planton-de-amlo-en-paseo-de-la-reforma>

fue levantado y aunque se había logrado la intervención del Tribunal, los resultados seguían siendo los mismos.

3. *La Convención Nacional Democrática (CND), el Frente Amplio Progresista (FAP) y el gobierno legítimo:* Otra de las acciones significativas de la resistencia pacífica durante el periodo que nos ocupa, fue sin duda la convocatoria para conformar la CND, la cual fue propuesta para prever acciones en caso de que el Tribunal ratificara la victoria de Calderón. La CND nombraría a un presidente “legítimo” y asumiría la responsabilidad de mantener y coordinar la resistencia civil.

La CND se realizó el 16 de septiembre en el Zócalo de la ciudad y contó con un registro de 1,025,724 entre asistentes y delegados muchos de los cuales después serían llamados “promotores del cambio verdadero”. La CND presentó cinco resoluciones que incluyeron la lucha contra la pobreza, derecho a la información entre otros.

El punto más importante de la convención fue cuando los delegados convencionistas nombraron a López Obrador como “presidente legítimo” de México, al reconocer su triunfo en las elecciones presidenciales del 2 de julio, y también se acordó que tomaría posesión de su cargo el 20 de noviembre de 2006 en el Zócalo capitalino. Se desconoció a Calderón como presidente de la república y se acordó organizar un plebiscito para un nuevo constituyente. Esto último no se concretó <sup>205</sup>.

Para principios de noviembre, habiendo nombrado a su gabinete, Andrés Manuel anunció una gira por distintos municipios del país al tiempo que la CND funcionaría como un órgano legislativo capaz de crear iniciativas que luego serían propuestas a sus legisladores afines en el Congreso. De alguna forma, López Obrador había encontrado la vía para mantenerse vigente en la arena política, estructurar una red de apoyo político y electoral, además de darse a conocer en el país bajo el estandarte de la “resistencia civil”.

Felipe Calderón tomó posesión el 1 de diciembre en un ambiente de crisis política en la que, como afirma Emmerich había “un país dividido en términos políticos y sociales, con una significativa parte del pueblo mexicano que pensaba que el proceso electoral había sido

---

<sup>205</sup> Rosendo Bolívar, “El lopezobradorismo: la construcción de un movimiento social y político”, en *El Cotidiano*, núm. 178, 2013, p. 82

arreglado en su favor”<sup>206</sup>. Durante todo el sexenio, López Obrador mantuvo un discurso de resistencia pacífica que exaltaba el desconocimiento de la elección y del presidente –al que catalogó como “espurio” –, así como de las instituciones que –desde su perspectiva– habían avalado el fraude electoral. Mismas con las que se encontraría seis años después.

### 3.3.2 *Candidatura y elección 2012*

Andrés Manuel se presentó como candidato a la presidencia de la república por segunda vez para el sexenio 2012-2018. La fallida elección de 2006 le había traído también mayor presencia mediática y acercamientos con diversos grupos de la sociedad que se identificaban con su movimiento.

Bolívar denomina a este movimiento como “lopezobradorismo” y considera que ha sido construido desde abajo, al tiempo que ha hecho de López Obrador un líder social y político con gran fuerza entre amplias capas de la ciudadanía situada a la izquierda del espectro político. Este movimiento, surge desde 2006, tiene como antecedente a la CND y se presentará con él en la elección de 2012<sup>207</sup>.

A diferencia de Bolívar, en la presente investigación sostenemos que el liderazgo de López Obrador comenzó a gestarse desde que asumió el cargo como presidente del PRD y que las acciones que emprendió posteriormente –como se ha descrito – le permitieron establecer una fuerte relación líder-masas que fueron afianzando ese liderazgo alrededor del cual se gesta un movimiento político-social. Es decir, a partir del liderazgo de Andrés Manuel es que se gesta el movimiento y no al contrario. No obstante, coincidimos con el autor en que ya para 2006 el movimiento podría catalogarse como “lopezobradorismo”, toda vez que se identifica con su persona y no más con el PRD o sus estructuras políticas.

En este escenario, el papel desempeñado por Felipe Calderón, su política de combate contra el crimen y el narcotráfico, así como el papel que su administración le asignó al

---

<sup>206</sup> Gustavo E. Emmerich, “Las elecciones de 2006 y su impacto sobre la democracia en México”, en *El cotidiano*, núm. 22, 2007, p. 5.

<sup>207</sup> Rosendo Bolívar, “El lopezobradorismo: la construcción de un movimiento social y político”, *op. cit.*, p. 81.

ejército, habían jugado en favor de Andrés Manuel, quien mediáticamente supo manejar muy bien una estrategia de desaprobación y alternativa. Aquellos que lo veían como una opción de cambio estaban dispuestos a apoyar su candidatura, mientras que, quienes lo consideraban una amenaza buscaban mantenerse al margen de cualquier vinculación.

Para la elección de 2012 tres miembros del PRD manifestaron su intención de buscar la candidatura a la presidencia por parte del partido. Marcelo Ebrard, Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López. El partido decidió realizar una encuesta interna para determinar al candidato y sin sorpresas mayores, fue Andrés Manuel quien resultó ganador. En respuesta, Ebrard manifestó su apoyo al candidato.

Nuevamente como en ocasiones anteriores López Obrador logró atraer a un sector de la izquierda partidista, representada en esta ocasión por el PT y Movimiento Ciudadano (MC) con quienes el PRD conformó la coalición Movimiento Progresista (MP) postulando al mismo candidato a la presidencia. El 18 de noviembre los representantes del PRD, PT y MC presentaron ante el IFE la solicitud para establecer un convenio de coalición. Diez días más tarde, mediante la resolución CG391/2011, el Consejo General del IFE, aprobó la solicitud de registro del Convenio de Coalición Total con el nombre “Movimiento Progresista”.

Cabe mencionar que en realidad esta conjunción de partidos venía del FAP que se había formado en 2006 a partir de la CND. Andrés Manuel logró, por tanto, mantener la coalición, así como el apoyo de los partidos a lo largo del sexenio. También es cierto que, hasta el momento, estos partidos de menor tamaño se beneficiaban más –electoralmente– de su cercanía con Andrés Manuel que conteniendo solos en un proceso electoral.

A finales de marzo de 2012 el Consejo General de IFE registró a los candidatos presidenciales quedando los partidos representados como sigue: por el PAN, Josefina Eugenia Vázquez Mota; por la coalición “Compromiso por México” formada por PRI y PVEM, Enrique Peña Nieto; por “Movimiento Progresista” formada por PRD, PT y MC, Andrés Manuel López Obrador y por Nueva Alianza, Gabriel Ricardo Quadri de la Torre.

Una vez más los medios de comunicación jugaron un papel fundamental, pero sin duda, las encuestas y sondeos de opinión fueron protagonistas del proceso. De acuerdo con datos obtenidos del portal ine.mx se autorizaron a 15 entidades públicas y privadas para realizar

dichas actividades. Entre ellas figuraban: Consulta Mitofsky, Parametría, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla entre otras, quienes debían entregar al IFE un informe en los siguientes cinco días posteriores a la publicación de alguna encuesta. Este informe debía incluir la información sobre quién ordenó el estudio, características generales, principales resultados y documentación que acreditara su especialización <sup>208</sup>.

La tendencia general de las encuestas presentó en los primeros meses una mayor cercanía entre EPN y Josefina Vázquez. Sin embargo, hacia el final de la campaña, AMLO pasó al segundo lugar y Vázquez al tercero en el que permaneció hasta el final del proceso. Crespo sostiene que “las encuestas ubicaban a López Obrador en tercer sitio, mientras que Peña Nieto, candidato del PRI mostraba una amplia ventaja sobre sus posibles competidores. Esto generó la percepción entre varios analistas —el autor incluido— de que López Obrador no tendría posibilidades reales de ganar la elección, como las tuvo en 2006” <sup>209</sup>.

Lo anterior, fue una tendencia que imperó a lo largo de la segunda mitad de la campaña y que puede explicar —en cierta medida— el resultado final de la elección.

La elección se llevó a cabo el domingo 1 de julio y tras una jornada relativamente tranquila, los mexicanos conocían apenas un día después los resultados del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), el cual, de acuerdo con el sitio oficial, reportaban al corte de las 20:00hrs. del lunes 2 de julio los siguientes resultados para la elección presidencial: Josefina Vázquez, 12473106 (25.40%), EPN, 18727398 (38.15%), AMLO, 15,535,117 (31.64%), Gabriel R. Quadri, 1,129, 108 (2.30%) <sup>210</sup>.

En esta ocasión —a diferencia de la elección 2006—entre el primero y segundo lugar existía una diferencia de más de seis puntos porcentuales. No obstante, la coalición Movimiento Progresista se apresuró a desconocer los resultados y presentar como en la elección inmediata anterior, un recurso de inconformidad ante el Tribunal Electoral.

---

<sup>208</sup> Obtenido de: [https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/EncuestasElectorales/rsc/docs/2011-2012/Mesa1\\_EdmundoJacobomolina.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/EncuestasElectorales/rsc/docs/2011-2012/Mesa1_EdmundoJacobomolina.pdf)

<sup>209</sup> José Antonio Crespo, “El voto de la izquierda”, en *Desacatos*, núm. 42, 2013, p. 104.

<sup>210</sup> Obtenido de: <https://prep2012.ife.org.mx/prep/NACIONAL/PresidenteNacionalVPC.html>

En el documento que el Tribunal emitió sobre el análisis de la impugnación a la elección de 2012 consta las causales interpuestas por el MP de entre las cuales destacamos las siguientes:<sup>211</sup>

1. *Adquisición encubierta en medios electrónicos e impresos.* Al respecto el MP señaló que durante los años 2005 a 2012, EPN estableció acuerdos comerciales con diversos medios de comunicación que resultaron en una amplia cobertura positiva a favor de él. En la demanda se aseguró que este sesgo mediático se presentó en diversos productos como infomerciales, entrevistas, programas de revista, editoriales, reportajes, artículos de opinión, etcétera. Para demostrar esta enorme e inequitativa presencia en medios de EPN, la coalición presentó un cómputo comparativo de cobertura y menciones positivas entre AMLO y EPN.

2. *Uso indebido de encuestas como propaganda electoral.* Al respecto el MP sostuvo que varios medios de comunicación le dieron un uso político —y por tanto indebido— a los ejercicios de demoscopia realizados por diversas casas encuestadoras; estrategia que llevaron a cabo gracias a que la ley no regula de manera adecuada el uso reiterado de encuestas de opinión durante las campañas políticas.

3. *Rebase de topes de campaña y de las aportaciones de los simpatizantes.* En este aspecto, el tribunal dividió el asunto en tres cuestiones: 1) El caso Monex, en donde denunciaron financiamiento ilegal a través del Banco Monex y Comercializadora Efra mediante la entrega de 9,924 tarjetas de prepago, que fueron distribuidas a la estructura orgánica del PRI —delegados distritales, representantes generales y de casilla— para la compra y coacción del voto de los ciudadanos; 2) El caso Soriana. Al respecto el MP denunció la distribución de tarjetas Soriana para adquirir mercancía en esta cadena comercial.

La coalición sostuvo a su vez, que la distribución de tarjetas se había realizado en todo el territorio del país e impactado de manera puntual y decisiva en el resultado de

---

<sup>211</sup> TEPJF, *Elección presidencial 2012: análisis de su impugnación*, México, 2012.

la elección debido a que la compra de votos derivadas de las llamadas tarjetas Soriana, vulneró de manera significativa la autenticidad del sufragio y la posibilidad de emitir un voto libre. 3) Aportaciones de empresas mexicanas de carácter mercantil. En concreto, estos flancos de ataque denunciaron los gastos excesivos relativos a la publicidad y propaganda, a la operación de la campaña, y al financiamiento de actos relacionados con un evento deportivo.

En cuanto a las aportaciones de empresas mexicanas, la coalición señaló el caso de cuatro millones de tarjetas telefónicas “Premium Platino” —de \$50, \$100 y \$200— provenientes de personas morales de carácter mercantil. La característica de tales tarjetas es que tenían impreso frases como “La Tamaulipeca”, Compromiso por México y el emblema del PRI cruzado por una marca.

4. *Irregularidades en los cómputos distritales.* Al respecto la coalición denunció la falta de certeza en las actas que fueron objeto de recuento y revisión de inconsistencias numéricas en las casillas y, por tanto, en los resultados de las actas finales de cómputo distrital. El número de paquetes contados nuevamente en las actas finales de cómputo distrital no coincidía con el número de constancias individuales por casilla que se sometieron a un nuevo escrutinio y cómputo, el cual era mucho mayor. Además, hubo ausencia de actas circunstanciadas donde se debieron relacionar las casillas recontadas y consignar los resultados por partido y candidato. En conjunto, la coalición demandante concluía que las fallas e irregularidades en los cómputos distritales, impidieron certeza en los resultados.

Cabe mencionar que, en apoyo a la demanda por transparentar la elección, algunas organizaciones o movimientos civiles entre los que destacaron, el movimiento #YoSoy132, Morenaje, Morena y Cultura, entre otras, acordaron construir un Frente Nacional contra la imposición de Peña Nieto en la presidencia. Estrada señala que ya desde las campañas electorales podía observarse al interior de los movimientos una división entre los apartidistas y los que deseaban pronunciarse abiertamente por López Obrador. Mientras algunos

pensaban necesario no vincularse orgánicamente a ningún partido, otros creían que había que asegurar la victoria de AMLO <sup>212</sup>.

Al final, la impugnación no prosperó para los interesados pues con fecha de 31 de agosto de 2012 el TEPJF, emitió el dictamen sobre el cómputo final, declaración de validez del proceso electoral y declaratoria del presidente electo, la cual a letra dice:

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) aprobó, por unanimidad, el dictamen relativo al cómputo final de la elección presidencial, declaración de validez del proceso electoral y de Presidente Electo para el periodo del 1 de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2018, en favor del candidato que fue postulado por la coalición Compromiso por México (PRI, PVEM), Enrique Peña Nieto <sup>213</sup>

Una vez más López Obrador veía trunca su aspiración de llegar a la presidencia. Si bien su imagen, carisma y liderazgo le retribuían ventajas satisfactorias al PRD y sus candidatos, no pasaba lo mismo con él. Mientras que en la elección de 2006 obtuvo 35.3%, en la de 2012 sólo logró 31.6%. El partido arrastraba ya un desgaste de fondo, provocado por el divisionismo interno y la formación de dos bandos de poder (coloquialmente llamadas “tribus”) que fraccionaban a la organización política.

Al tratar de responder la pregunta del por qué la izquierda no había podido acceder al poder nacional, Crespo destaca que, fue el propio Andrés Manuel quien cometió algunos errores como declararse ganador antes de tiempo, confrontarse con el gobierno federal y los empresarios (hecho que generó pérdida de apoyos y una imagen negativa), confrontarse con la ciudadanía debido a la toma de Reforma y los efectos económicos que de ello derivó, así como desconocer las sentencias del Tribunal como máxima autoridad electoral, entre otras <sup>214</sup>.

El posterior declive del PRD en elecciones subsecuentes evidenció su incapacidad para institucionalizarse. Tendría que analizarse también su incapacidad para relacionarse con los otros de manera abierta clara y productiva desde su postura izquierdista. Quizá el propio

---

<sup>212</sup> Marcos Estrada, “Sistema de protesta: política, medios y el #YoSoy 132”, en *Sociológica*, año 29, núm. 82, 2014, pp. 110-111.

<sup>213</sup> TEPJF, *Elección presidencial 2012: análisis de su impugnación*, op. cit. s/f.

<sup>214</sup> José Antonio Crespo, “El voto de la izquierda”, op. cit., p. 104-105.

problema sea la manera en la que se ha constituido la izquierda en el país ya que como menciona Woldenberg:

La izquierda tiene un grave problema en relación con los «otros». Con todos aquellos que no son idénticos a ella. Da la impresión de que quisieran encontrar en los «otros» un espejo de sus propias pulsiones, imágenes, dictados y no toparse con ese magma diferenciado, contradictorio, imposible de homogeneizar al que de manera rutinaria y por no complicarnos más la existencia llamamos sociedad. Los «otros» cuando son sus adversarios políticos en diagonal las derechas no alcanzan ni siquiera adquirir el estatus de fuerzas legítimas. En el discurso y la imaginación se trata del anti-pueblo, la encarnación de intereses perversos algo así como la personificación del mal se puede decir que ello cumple un papel político que ayuda a alinear los campos en conflicto lo cual puede ser cierto. Los otros son también los gobiernos que no encabeza, de manera destacada el federal<sup>215</sup>. (Woldenberg, 2008: 78-79)

En lo sucesivo, si Andrés Manuel quería llegar a la presidencia, no sería como candidato del PRD, sino desde un partido político que él mismo fue construyendo entre los tropiezos de sus dos candidaturas a la presidencia. Unos días después, apenas el 9 de septiembre Andrés Manuel anunciaba su separación de los partidos que conformaban el Movimiento Progresista para formar un nuevo partido.

### ***3.3.3 Movimiento Regeneración Nacional como instrumento de liderazgo político y electoral***

Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), surge originalmente como asociación civil, registrada ante notario público en un evento llevado a cabo en el Auditorio Nacional el 2 de octubre de 2011. Su antecedente inmediato es la CND que se formó en respuesta a los resultados avalados tanto por el IFE como por el TEPJF en la elección de 2006, los cuales no fueron reconocidos por la coalición “Por el bien de todos”.

Cuando la CND nombró a Andrés Manuel como presidente legítimo, viajó por el país para dar a conocer su proyecto mediante la realización de asambleas informativas en cada uno de

---

<sup>215</sup> José Woldenberg, “Evolución y situación actual de la izquierda mexicana”, *op. cit.*, p. 78-79.

los municipios en lo que se presentó. Al mismo tiempo, buscaría crear comités municipales del llamado “gobierno legítimo”. Bolívar afirma que, de cara a las elecciones de 2012, serían estos comités los que llevarían a cabo la credencialización en cada alcaldía, distrito o entidad en por lo menos un número igual al de ciudadanos que votaron en 2006 por la coalición Por el Bien de Todos, integrada por el PRD, el PT y Convergencia con alrededor de quince millones de ciudadanos <sup>216</sup>.

En el evento, Andrés Manuel explicó que esta asociación era la primera asociación civil que dirigía cuyo objetivo se centraba en organizar un movimiento nacional en defensa del petróleo, la soberanía y la economía popular resultado de cinco años de resistencia civil pacífica, con múltiples recorridos por el país, estado por estado, municipio por municipio y distrito electoral por distrito electoral <sup>217</sup>. Además, agregó:

No va a ser asociación política, no va a ser partido político; es un movimiento amplio, plural, incluyente, en el cual participan millones de mexicanos, hombres y mujeres libres, conscientes, con un objetivo superior: la transformación de la vida pública de México manifestó AMLO en tiempos oficiales del Partido del Trabajo. Afirmó que Morena es un espacio abierto de hombres y mujeres con distintas maneras de pensar; de todas las corrientes de pensamiento, de todas las clases sociales <sup>218</sup>.

Con esta declaratoria, Andrés Manuel estaba rompiendo con la idea –o así lo quiso mostrar– que subsistió durante años en el PRD, según la cual, tanto la posición en el espectro político (izquierda-derecha), así como la lógica amigo-enemigo determinan quienes pueden ser o no tus aliados. Más tarde cuando el movimiento se convierte en partido, López Obrador se mostraría más inclusivo, plural y tolerante como parte de una nueva estrategia política que buscaba sumar apoyos de cara a las elecciones de 2018.

---

<sup>216</sup> Rosendo Bolívar, “El lopezobradorismo: la construcción de un movimiento social y político”, op. cit., p. 85.

<sup>217</sup> La Jornada. (3 de octubre de 2011). El Morena es ahora una asociación civil, para transformar la vida pública del país. Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/2011/10/03/politica/006n1pol>

<sup>218</sup> Animal político. (27 de septiembre de 2011). Animal político.com. Obtenido de <https://www.animalpolitico.com/2011/09/morena-se-constituira-en-a-c-el-domingo-2-de-octubre-amlo/>

En el mismo evento también se dio a conocer la integración provisional de los órganos de dirección, así como las bases para el futuro de Morena al convocar a su Primer Congreso Nacional un año después.

Se estableció la conformación de un consejo consultivo conformado por 84 destacados ciudadanos de diversas áreas, además de un comité formado de 17 especialistas entre quienes destacaron Elena Poniatowska, René Drucker y Genaro Góngora. También se estableció que los representantes estatales tendrían la facultad de decidir sobre la dirección y serían los protagonistas del cambio verdadero. Al momento de su constitución, Morena contaba con 2,217 comités municipales, 37,453 seccionales, integradas por 179 dirigentes y, cuatro millones de inscritos a los que se esperaba se fueran sumando más <sup>219</sup>.

Si bien la fundación de Morena se explica en gran medida por el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador, ello no impidió que en general dentro del partido aparecieran rasgos civiles-personalistas. De acuerdo con Espinoza y Navarrete, este rasgo se comparte con el PRD, ya que “desde su origen, ambos dependen del liderazgo carismático de sus fundadores, quienes desarrollan capacidad de interlocución para distribuir espacios y candidaturas a los miembros de la organización, aunque esto no significa que controlen en exclusiva el aparato del partido” <sup>220</sup>

El nacimiento de Morena como asociación civil, así como los apoyos y simpatizantes que fue ganando constituyeron parte de la estrategia que Andrés Manuel llevó a cabo entre una elección y otra. La extensa gira en la que visitó todos los municipios del país logró refrescar su imagen con una actitud de activismo social en defensa de los derechos de la ciudadanía. Además de colocar su imagen a nivel nacional hecho que no había logrado durante toda su estancia en el PRD. Andrés Manuel era entonces consciente de los pasos a seguir. Pocos meses después del conflicto poselectoral de 2012, durante el Primer Congreso Nacional morenista se replanteaba el futuro de la asociación, el cual apuntaba a su inevitable conversión en un partido político.

---

<sup>219</sup> La Jornada. (3 de octubre de 2011). El Morena es ahora una asociación civil, para transformar la vida pública del país, *op. cit.*

<sup>220</sup> Ricardo Espinoza y Juan Navarrete, “Morena en las elecciones federales de 2015”, *Estudios Políticos*, núm. 40, 2017, p. 72.

Después de celebrar el Primer Congreso Nacional, los delegados estatales de las 32 entidades del país completaron el nombramiento de los 300 consejeros que formarían parte del Consejo Nacional de Morena, se conformaron y aceptaron los estatutos y plan de acción del organismo. Andrés Manuel fue nombrado presidente del Consejo Nacional y Martí Batres presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN). A partir de entonces comenzó el proceso de afiliación para cumplir con el requisito del 0.26% del padrón electoral, aproximadamente 220 mil ciudadanos <sup>221</sup>.

Para constituirse en partido político Morena debía solicitar su registro ante el IFE, haber realizado 20 asambleas estatales, además de presentar formalmente sus documentos constitutivos. De acuerdo con datos que alberga el sitio [lopezobrador.org.mx](http://lopezobrador.org.mx), en un tiempo récord (28 de septiembre-10 de noviembre), concretaron las asambleas solicitadas. Estas fueron realizadas en Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Baja California, Tabasco, Chiapas, Hidalgo, Zacatecas, Morelos, Guerrero, Chihuahua, Jalisco, Tamaulipas, Michoacán, Estado de México, Campeche, Quintana Roo, Guanajuato y Distrito Federal. ([lopezobrador.org.mx](http://lopezobrador.org.mx)) De acuerdo con sus documentos oficiales, Morena quedó constituida el 26 de enero de 2014 y en el mes de julio del mismo año, el INE le otorgó formalmente el registro como partido político.

Morena se concibió a sí mismo como un partido de izquierda. A través de su declaración de principios el partido aseguró que la vida institucional actual estaba marcada por la corrupción, la simulación y el autoritarismo. Por tanto, buscaría la transformación democrática del país. Se opuso al modelo neoliberal y declaró que el partido se creaba justo para acabar con el “sistema de oprobio” imperante. En el punto número cinco –de diez que consta la declaración– se establece que el movimiento:

Es un espacio abierto, plural e incluyente, en el que participan mexicanos de todas las clases sociales y de diversas corrientes de pensamiento, religiones y culturas. En Morena participan mujeres y hombres; empresarios, productores y consumidores; estudiantes y maestros; obreros, campesinos e indígenas...Sabemos que para sacar adelante a México se necesita a todos los sectores de la economía: el sector público, al sector social y el privado. No estamos en contra de

---

<sup>221</sup> José Martínez, “Historia del partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA)”, en *Revista de derecho estasiológico, ideología y militancia*, núm. 4, 2014, p. 208.

los empresarios, sino de la riqueza mal habida, de la corrupción, de los monopolios y de la explotación inhumana <sup>222</sup>.

Johansson sostiene que, al revisar los documentos básicos del PRD y Morena, no se observan diferencias significativas. Ambos proponen a su manera, un cambio democrático, se colocan a la izquierda del espectro político, hacen referencia a momentos clave de la historia como antecedentes de su lucha (Independencia, Reforma y Revolución), así como a otros movimientos o luchas progresistas y, sobre todo; ambos partidos aspiran a representar a numerosos grupos sociales: hombres, mujeres, jóvenes, trabajadores del campo y la ciudad, indígenas, migrantes, empresarios, etcétera <sup>223</sup>.

Incluso ambos partidos sostienen una visión muy similar de lo que tendría que ser el Estado. Lo anterior no resulta extraño si consideramos que Andrés Manuel estuvo presente desde los inicios del PRD, que asumió el liderazgo del partido, tanto a nivel operativo como moral por más de diez años y que, finalmente es él mismo quien impulsa la creación de Morena. El partido se concibe entonces –en ciertos aspectos– como una extensión del PRD.

De acuerdo con las obligaciones políticas que los partidos adquieren al obtener su registro, y entre las que se encuentra el presentarse a las elecciones tanto federales como locales, Morena se presenta formalmente como partido en la elección federal de 2015. En dicho proceso se renovarían el total de la Cámara de Diputados (500 curules), se elegirían 600 diputados locales, 871 alcaldías y 16 jefes delegacionales <sup>224</sup>.

Para Morena, esta elección era particularmente importante por varios factores: se ponía a prueba la estructura organizativa del partido, se buscaba acceder al mayor número de asientos en el Congreso para poder representar una verdadera fuerza política y como estrategia política del propio Andrés Manuel era la antesala de cara a su tercera candidatura presidencial.

Según el INE y de acuerdo con los datos que residen en su portal, para esta elección contendieron diez partidos políticos y se autorizó la presentación de candidaturas independientes. En el resultado de la elección, el PRI figuró como partido mayoritario al

---

<sup>222</sup> Obtenido de: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2013/02/Declaracion-de-Principios-MORENA.pdf>

<sup>223</sup> Steven Johansson, "Morena y el espacio político mexicano", en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, vol. 2, núm. 20, 2018, p. 137-138.

<sup>224</sup> Obtenido de <http://computos2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/>

obtener 11,638,675 votos, equivalente a 203 escaños. Lejos de ello se situó Morena con 3,346,349 votos equivalente a 35 de los 500 escaños en disputa.

A primera vista puede parecer un resultado menor. No obstante, deja de parecerlo si consideramos que Morena se presentaba como el partido más joven con apenas un año de haber obtenido su registro y que se colocó apenas por debajo de la tercera fuerza política que era el PRD quien obtuvo 56 asientos, es decir, una diferencia de apenas 21, además se había posicionado por encima de seis partidos políticos, entre ellos algunos de larga data como el PT o el Verde Ecologista de México <sup>225</sup>.

Lo anterior significó en realidad un gran logro al convertirse en la cuarta fuerza de un Congreso que no generó –en dicha elección– mayorías o bien derivó nuevamente en un gobierno dividido. Pero en esta ocasión la fórmula de tres partidos (PAN, PRI, PRD) se rompió cuando Morena se insertó como cuarta fuerza política en similar tamaño al PRD. Otros factores como la pérdida de legitimidad de los partidos tradicionales, el hartazgo de la sociedad y la esperanza planteada, fueron factores que jugaron a favor del nuevo partido. Morena obtuvo 5 delegaciones y 22 legisladores de la Ciudad de México, hecho relevante si consideramos que con ello se rompió el predominio adquirido por el PRD desde 1997 en la entidad.

De acuerdo con Carrera y Castillo, si bien Morena no logró conquistar muchos espacios, si presentó características competitivas <sup>226</sup>. Cabe mencionar que ello, no necesariamente derivó en un incremento de la competitividad del sistema partidista.

Morena se enfrentó a un último proceso electoral antes de llegar a la presidencia. En las elecciones estatales de 2017 se disputaron –entre otros cargos locales– la gubernatura de tres estados: Coahuila, Nayarit y Estado de México, quienes serían electos por once millones de electores registrados en la lista nominal. Para la elección a Gobernador del estado de México, Morena registró como candidata a Delfina Gómez Álvarez (actual secretaria de educación), quien se enfrentó con Alfredo del Mazo, candidato de la coalición PRI, PVEM, PANAL,

---

<sup>225</sup> *Idem*.

<sup>226</sup> José Carrera y Daniela E. Castillo, “Morena: de la esperanza y hartazgo a la alternancia. Cuando el pragmatismo y la esperanza se unen”, en *La elección federal de 2018 en México: una nueva reconfiguración del poder político*, UAM-I, México, 2018, p. 147-148.

PES, Juan Zepeda por el PRD y Josefina Vázquez Mota por el PAN. De acuerdo con las encuestas, la verdadera contienda electoral se vivió entre Alfredo del Mazo y Delfina Gómez quienes mantuvieron tendencias muy cerradas.

La elección en el estado de México fue una de las más polarizadas; Alfredo del Mazo del PRI obtuvo el 33.56% de votos, contra el 30.78 de la candidata morenista Delfina Gómez. La elección fue muy cerrada y más si se considera que, para esta elección el PRI fue acompañado de tres partidos que, aunque menores, le redituaron votos significativos, mientras que Morena contendió en solitario. Es decir, el peso político que Morena le imprimió a la elección fue decisivo para comprender sus resultados tan cerrados. Sin duda, este resultado lo posicionó en el estado de México, como segunda fuerza política por encima del PAN y el PRD.

Ambas elecciones (2015 y 2017) aumentaron el apoyo de los ciudadanos hacia Morena, quien en 2015 obtuvo poco más de 8% de votos a nivel nacional y para 2017 recibió el 30% de votos tan solo en el estado de México. Es con este avance y posicionamiento político que llegó a la elección de 2018 donde López Obrador buscaría su tercera candidatura presidencial.

### **3.4. El proceso electoral de 2018 y el ascenso al poder de Andrés Manuel López Obrador**

La elección de 2018 significó para Andrés Manuel, la tercera oportunidad de acceder a la presidencia de la República. Detrás de ello se encontraban doce años de constante oposición al régimen y una feroz crítica a las instituciones que lo amparaban. Sin embargo, en esta ocasión López Obrador llegaba respaldado por un nuevo partido político nacido de un movimiento social que él mismo había impulsado desde 2006, además de un liderazgo político con mayor presencia a nivel nacional que una década atrás.

### 3.4.1 Candidatura, elección y resultados

El proceso electoral dio inicio formalmente el 8 de septiembre de 2017, fecha en la que fue publicado el calendario electoral. Entre el 9 de septiembre y el 15 de octubre se abrió el plazo para que aquellos que desearan registrarse como candidatos independientes buscaran los apoyos ciudadanos correspondientes y realizaran su inscripción ante la autoridad electoral. A más tardar el 24 de octubre los partidos debían comunicar al INE el procedimiento de elección interna de sus candidatos. Hasta antes del 14 de diciembre se podían registrar convenios de coalición e iniciaban las precampañas, mismas que concluyeron el 11 de febrero. Finalmente se estableció que el 29 de marzo era la fecha límite para que el Consejo General aprobara el registro de las candidaturas. Un día después darían inicio las campañas electorales con una duración máxima de noventa días.

En esta ocasión, fueron cinco candidatos los que contendieron por la presidencia: Ricardo Anaya, coalición “Por México al frente” (PAN-PRD-MC); José Antonio Meade, “Todos por México” (PRI-PVEM-NA); Andrés Manuel López, “Juntos haremos historia” (Morena-PT-PES), así como dos candidatos independientes: Margarita Zavala y Jaime Rodríguez Calderón apodado “El bronco”. Sorpresivamente Margarita Zavala renunció el 16 de mayo a su participación en el proceso. Había pasado apenas mes y medio de iniciada la campaña electoral.

Contrario a lo que se hubiera podido pensar, Morena y PRD decidieron ir en coaliciones separadas. Respecto al vínculo que unió a Morena, particularmente con el Partido Encuentro Social (PES), se vertieron diversas críticas. Quizá el argumento más mencionado al respecto giraba en torno a que era una alianza electoral *anti-natura, pragmática, atrapa todo*; la participación de un partido evangélico y de partidos de izquierda llamaron la atención principalmente ante la agenda sobre derechos de cuarta generación donde las opciones disentían <sup>227</sup>.

La coalición se formalizó y para cuando Andrés Manuel realizó su registro el 16 de marzo ante el INE como candidato de la coalición “Juntos haremos historia”, emitió un mensaje

---

<sup>227</sup> José Carrera y Daniela E. Castillo, *op. cit.*, 148.

ante sus seguidores mediante el cual convocaba a todo el pueblo de México a transformar la vida pública del país. De este breve, pero sustancioso discurso podemos extraer tres cuestiones relevantes:

*Primera.* Se refirió a lo que sería la “Cuarta transformación” equiparándola con las grandes transformaciones anteriores en nuestro país (Independencia, la Reforma y la Revolución). *Segundo.* Habló de cinco compromisos básicos: 1) auténtico Estado democrático de derecho; 2) acabar con la corrupción, la impunidad y lujos de gobierno; 3) salarios dignos y trabajo para todos; 4) garantizar la tranquilidad, paz y seguridad pública y 5) consenso ético, Constitución moral, y bienestar del alma. *Tercero.* AMLO llama a buscar la reconciliación bajo la premisa de que la patria es primero. “Debemos convencer y persuadir sobre la necesidad de un gobierno honesto que represente a todas las clases sociales, a todos los sectores económicos, a todos los partidos a todos los ciudadanos, que garantice plenas libertades a creyentes o no creyentes a personas de todas las corrientes de pensamiento y que procure el respeto a la diversidad política, social, cultural y sexual que caracteriza a nuestra sociedad”<sup>228</sup>

Respecto a los dos primeros puntos, estos trascendieron el discurso de la campaña al ejercicio del poder tras ganar la elección. Respecto del tercero, podemos decir que impulsó un cambio significativo y conveniente en la estrategia de Andrés Manuel, quien en anteriores elecciones habían hecho suyo el discurso perredista que dictaba que, las alianzas de la izquierda solo podían ser con la izquierda. A través de sus experiencias, comprendió que, al momento de sumar votos, la izquierda “selectiva” no había alcanzado para obtener el triunfo. Por tanto, en esta ocasión, López Obrador se mostraba más abierto, plural e inclusivo, o por lo menos, así fue durante todo el proceso previo a la elección.

Las campañas se realizaron en un clima de confrontación, intromisión institucional e incluso de violencia. Escamilla y Romano destacan cuatro factores que caracterizaron el proceso: polarización de opiniones tanto en la clase política como en el electorado; actos de violencia que derivaron en amenazas y asesinatos hacia algunos candidatos; intromisión del gobierno federal mediante instituciones como la Fiscalía Especial para la atención de Delitos

---

<sup>228</sup> Obtenido de: <https://es-la.facebook.com/lopezobrador.org.mx/videos/registro-amlo-en-el-ine-2018/10157364576169782/>

Electoral (FEPADE) y la entonces Procuraduría General de la República (PGR), así como la confrontación entre AMLO con algunas organizaciones empresariales <sup>229</sup>.

Fue particularmente con el sector empresarial que el candidato de “Juntos haremos historia” mantuvo un enfrentamiento discursivo declarando públicamente su rechazo al modelo neoliberal, a la política económica y a los efectos negativos que en las últimas décadas habían producido, discurso que generó preocupación por los cambios que, en su caso, buscaría introducir.

Particularmente en el caso de la reforma energética los empresarios se mostraron interesados en conocer la propuesta del candidato pues temían que echara atrás los contratos y licitaciones para que interviniera inversión privada. Y aunque el candidato respondió a la preocupación diciendo que eso no sucedería a menos que hubiese actos de corrupción, se generó la duda de si se revertiría la reforma energética <sup>230</sup>.

A lo largo de todo el proceso, los medios de comunicación y las redes sociales jugaron un papel destacado. En esta ocasión no quedó duda de la importancia de las nuevas tecnologías de la información como Facebook, Twitter, YouTube y WhatsApp se utilizaron como no se había visto en elecciones anteriores. Las encuestas y los debates fueron también instrumentos para tratar de medir las preferencias ciudadanas, aunque a diferencia de otras elecciones, los resultados fueron más criticados por su inexactitud de sus datos.

En general, 2018 fue un mal año para las encuestas nacionales en nuestro país, pues afirma que las mediciones demoscópicas fueron menos exactas que las publicadas en elecciones presidenciales anteriores <sup>231</sup>. De acuerdo con datos publicados en el portal del INE en función de las encuestas realizadas y publicadas entre marzo y mayo de 2018, la rivalidad se centraba entre Ricardo Anaya y AMLO. El primero osciló entre un 20 y 30 por ciento de las

---

<sup>229</sup> Alberto Escamilla y Ricardo Romano, “La elección federal de 2018 en México: el regreso de un gobierno”, en Laura Del Alizal y Alberto Escamilla (coords.), *La elección federal de 2018*, UAM-I, México, 2020, p. 16.

<sup>230</sup> Laura Del Alizal, “El contexto internacional de las elecciones de 2018” en Laura Del Alizal y Alberto Escamilla (coords.), *La elección federal de 2018*, *op. cit.* P. 453-454.

<sup>231</sup> Ricardo de la Peña, “Las encuestas en la elección presidencial de México, 2018”, en *Revista Mexicana de Opinión*, núm. 28, 2020, p. 141.

preferencias, siendo 9 su porcentaje más bajo, Andrés Manuel se ubicó entre 25 y 50 por ciento de las preferencias, siendo 27 su porcentaje más bajo.

En cuanto al discurso y las promesas de campaña de López Obrador, podemos observar una coincidencia y continuidad con lo que se había manifestado desde hacía una década atrás. Es decir, su constante cuestionamiento al régimen, a las instituciones, y su referencia del intento de bloqueo por parte de sus “adversarios”, fueron los rasgos principales en la campaña. En lo que respecta a sus promesas, se basaban en los cinco puntos expuestos en su registro ante el INE, mismos que aparecían en extenso en la plataforma electoral. Cuando en algún momento del proceso comenzó a gestarse la idea de que su discurso contenía tintes populistas y radicales –hecho que fue utilizado por sus contrincantes para presentar a Andrés Manuel como una amenaza al país–, el candidato de “Juntos haremos historia” se vio obligado a matizarlo y enmendar el camino.

Reveles y Cárdenas aseguran que “el discurso populista del máximo líder morenista era motivo de preocupación para muchos críticos y ciudadanos en general. Por ello, la plataforma atenuaba las posiciones más extremistas y planteaba igualmente compromisos bien vistos por la iniciativa privada y por los mercados internacionales”<sup>232</sup>

El 1 de julio a las 23:00 hrs., Lorenzo Córdova anunciaba el rango de votación de los candidatos: Ricardo Anaya osciló entre 22.1 y 22.8% de la votación; José Antonio Meade entre 15.7 y 16.3% y AMLO entre 53 y 53.8%. esta tendencia sería ratificada por el INE, cuando una vez concluidos los cómputos distritales el 6 de julio se dieron a conocer los resultados finales quedando como sigue:

---

<sup>232</sup> Francisco Reveles y Sol Cárdenas, “Proyectos y discursos políticos”, en Laura Del Alizal y Alberto Escamilla, *La elección federal de 2018*, op. cit., p. 120.

<b>Cuadro 3. Resultados de la elección presidencial en México (2018)</b>			
Candidato	Nombre y composición de la coalición	Votos	Porcentaje
Andrés Manuel López Obrador	<<Juntos Haremos Historia>> (Morena, PT y PES)	30' 113 483	53.1
Ricardo Anaya Cortes	<<Por México al Frente>> (PAN, PRD y MC)	12' 610 120	22.2
José Antonio Meade Kuribreña	<<Todos por México>> (PRI, PVEM y NA)	9' 289 853	16.4
Jaime Rodríguez Calderón	Candidato independiente 2	2' 961 732	5.2

Fuente: Escamilla y Romano, 2020: 24, en base a INE <<https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>>.

Con una diferencia de 30.9 por ciento en la votación, AMLO obtuvo el primer lugar respecto de su más cercano oponente que fue Ricardo Anaya. Muy lejos quedaron José Antonio Meade y Jaime Rodríguez.

Respecto de la elección del poder Legislativo, Morena logró la mayoría absoluta en la Cámara baja al obtener 255 escaños, mientras que para la Cámara alta consiguió 59, es decir mayoría simple, además de conseguir 5 gubernaturas de las nueve en disputa. Estos resultados derivan del efecto “Andrés Manuel” que se manifestó en la votación tipo cascada de ciudadanos que fincaron su preferencia en el candidato de Morena y lo trasladaron a todos los espacios por el poder donde Morena compitió.

El 1 de diciembre tomó posesión del cargo en el Palacio Legislativo de San Lázaro. La ceremonia se llevó a cabo sin mayores contratiempos. Después del protocolo de la investidura, Andrés Manuel dirigió su primer discurso como presidente en donde enfatizaba el inicio de la “Cuarta Transformación”, lo que hasta la fecha se ha convertido en emblema de su gobierno. La ceremonia culminó con un apretón de manos entre López Obrador y Enrique Peña Nieto. Finalmente, después de doce años y dos candidaturas fallidas López Obrador llegaba al poder y junto con él, la izquierda mexicana.

Posteriormente el presidente se trasladó al Zócalo capitalino donde recibió el bastón de mando por parte de los pueblos indígenas mediante el cual fue reconocido como líder. Este hecho es significativo, por la vinculación de AMLO con la lucha indígena en su carrera política, sector que, por cierto, logró sumar como parte de su apoyo en su activismo político. En dicha ceremonia también dio a conocer el documento que contenía los cien compromisos de campaña bajo los cuales se marcaba la ruta a seguir en el ejercicio del poder político en su administración.

Entre los factores que explican la victoria de López Obrador en 2018 figuran: una campaña política donde podían sumarse “todos” sin importar cual fuese su filiación política, extracto social, ideología, etc.; una imagen algo más moderada que en las elecciones anteriores, combinada con una propuesta de esperanza para fomentar el cambio político que “todos esperaban”; la coordinación de su campaña con la figura de Tatiana Clouthier que evocó en muchas ocasiones a la lucha social; la amplia molestia de la sociedad con los partidos políticos tradicionales, su ejercicio en el poder y su falta de resultados en torno al crimen organizado y la corrupción; la falta de una fuerte oposición que reflejó un continuo enfrentamiento entre el PRI-PAN, además del papel de Morena que fungió como un verdadero instrumento de poder político en torno al cual se volcaron más de treinta millones de votos a nivel nacional.

Respecto a esto último, Aragón, Fernández de Lara y Bautista aseguran que el desempeño y el enraizamiento territorial del voto a través de las regiones logró provocar una metamorfosis en el mapa electoral en un momento en que México se encontraba fragmentado electoralmente <sup>233</sup>. (2019: 299,300) Así, después de la elección, no solo cambió el mapa electoral mexicano, sino que se gestó una reconfiguración del poder político que puso fin a los llamados “gobiernos divididos o sin mayoría.”

---

<sup>233</sup> Jaime Aragón, Alfredo Fernández de Lara y Juan Bautista, “Las elecciones de 2018 en México y el triunfo del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)”, en *Estudios Políticos*, núm. 54, Universidad de Antioquia, 2019, pp. 299-300.

### 3.4.2 La reconfiguración del poder político y el regreso del gobierno de mayoría

Tras la revisión de controversias y el reacomodo de fuerzas, la LXIV Legislatura de la Cámara de diputados quedó conformada el 29 de agosto de 2018 con una mayoría absoluta del partido Morena acumulando un total de 255 diputados quienes estarían acompañados de otros siete partidos minoritarios que en conjunto sumaron 245 diputados, tal como se muestra en el cuadro siguiente.

<b>Cuadro 4. Resultados de la elección 2018 en la Cámara de Diputados</b>				
Partido	Votos	% de votos	Número de asientos	Porcentaje
Morena	20' 790 623	37.16	255	51
PAN	10' 033 157	17.93	79	15.8
PRI	9' 271 950	16.57	47	9.4
PES	1' 347 540	2.41	30	6
PT	2' 201 192	3.93	28	5.6
MC	2' 473 056	4.42	28	5.6
PRD	2' 959 800	5.29	20	4
PVEM	2' 685 677	4.80	11	2.2
NA	1' 385 421	2.48	0	0
Diputados s/partido	538 964	0.96	2	0.4
Votos nulos/candidatos no registrados	2' 259 392	4.04		
Total	55' 946 772	100	500	100

Fuente: Escamilla y Romano, 2020: 25, con base en: INE. <<https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Tabla-DIPUTADOS-para-entregar-a-DEPPP-2018-08-20.xlsx>>

Por su parte, la integración de la Cámara de Senadores reprodujo un esquema similar en lo que a correlación de fuerzas se refiere pues Morena obtuvo 59 de los 128 diputados y aunque solo representó mayoría simple quedó muy por encima del PAN quien solo acumuló 24 escaños, quedando como segunda fuerza política. Igual que como en la Cámara de Diputados, Morena sería una mayoría con una minoría que, si bien en conjunto poseía 69 escaños, se encontraba por demás debilitada y dividida como podemos ver en el cuadro siguiente.

<b>Cuadro 5. Resultados de la elección 2018 en el Senado de la República</b>				
Partido	Votos	% de Votos	Número de asientos	Porcentaje
Morena	21' 256 238	37.51	59	46.1
PAN	9' 969 069	17.59	24	18.75
PRI	9' 011 312	15.90	15	11.72
MC	2' 654 085	4.68	7	5.5
PVEM	2' 527 710	4.46	6	4.7
PT	2' 164 088	3.82	6	4.7
PRD	2' 982 826	5.26	5	3.9
PES	1' 320 283	2.33	5	3.9
NA	1' 306 792	2.31	0	0
Senadores s/partido	1' 105 624	1.95	1	0.8
Votos nulos/Candidatos no registrados	2' 375 754	4.19		
Total	56' 673 781	100	128	100

Fuente: Escamilla y Romano, 2020: 25, en base a INE. <<https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Tabla-SENADORES-para-entregar-a-DEPPP-2018-08-20.xlsx>>.

La coalición Morena-PT-PES<sup>234</sup> controlaría 313 asientos de la Cámara baja y 70 de la Cámara Alta. Ello significó que, a partir de ese momento Morena contaba con el poder de aprobar iniciativas sin la necesidad de recurrir al apoyo de las otras bancadas parlamentarias exceptuando solo aquellas que implicasen una reforma constitucional y para las cuales se requería de dos terceras partes de los votos. Solo en estos casos, es que el partido debía recurrir al consenso o bien a conseguir los apoyos faltantes.

Así, después de veintiún años de gobiernos sin mayorías en el Congreso mexicano, los resultados electorales mostraron una reconfiguración del poder político en el que el poder

<sup>234</sup> En el mes de agosto los presidentes de los tres partidos (Yeidckol Polevnsky, Hugo Eric Flores y Alberto Anaya) firmaron el acuerdo político de unidad y acción legislativa, para impulsar las acciones del presidente electo, Andrés Manuel López Obrador.

Legislativo de mayoría morenista estaría acompañado de un Ejecutivo también morenista bajo la dirección de su fundador.

La elección de 2018 configuró un gobierno unificado en el sentido que anotaba Weldon Jeffrey y que en términos prácticos observa la existencia de un partido gobernante que controla la presidencia y ambas cámaras del Congreso. Es por tanto un gobierno de mayoría que, de acuerdo con su ejercicio político puede derivar en una democracia mayoritaria.

Para el ejercicio político, esta configuración de poder representó varias ventajas significativas para Andrés Manuel en su calidad de presidente de la república pues se esperaba que el Congreso afín a él y su proyecto aprobara sin censura todas las iniciativas que presentara y no se sometiera a control político alguno. Una Cámara que aprobaría el presupuesto sin censura, evitaría citar a comparecencias a los secretarios de estado, no crearía comisiones de investigación, –no realizaría auditorías al gobierno, no se opondría a ninguno de sus nombramientos y por el contrario los avalaría. Pensar en que se le fiscalice, audite o iniciar juicio político en dicho escenario resulta poco probable. Por tanto, el presidente tenía las condiciones a su favor para gozar de inmunidad.

Estaríamos frente a la conformación de una legislatura reactiva y no proactiva en el sentido que anotan Cox y Morgenstern, cuya función primordial es enmendar y/o vetar las propuestas del Ejecutivo pero que carece de recursos para generar sus propias propuestas. De tal forma que, si el trabajo legislativo no se centra en proponer o iniciar legislación sino solo en aprobar, estaríamos de cierto modo en un escenario político parecido al del siglo pasado cuando los gobiernos priistas funcionaban igual.

El problema de esto radica en que eventualmente se vulnere la democracia en su conjunto, pues al tiempo que se gana en gobernabilidad, se pierde en contrapesos con una oposición disminuida para aplicar el control político. Los capítulos subsecuentes se enfocarán justo en analizar lo antes mencionado.

Al respecto Lijphart asegura que el modelo de democracia en su vertiente de “mayoría” es por demás contrapuesto al modelo “consensual”, y que en la práctica el primero es un modelo excluyente, competitivo y de confrontación cuyas características pueden manifestar: concentración del poder ejecutivo en gabinetes mayoritarios, dominio del ejecutivo sobre el

Legislativo, bipartidismo, sistemas electorales mayoritarios y desproporcionales, sistemas de grupos de interés de mayoría relativa con competencia libre entre los grupos, gobierno unitario y centralizado, concentración del poder Legislativo en una legislatura unicameral, constituciones flexibles que aceptan enmiendas mediante mayorías simples, legislaturas que tienen la última palabra en lo referente a la constitucionalidad de su propia legislación y bancos centrales que dependen del Ejecutivo <sup>235</sup>.

La fuerte influencia que el presidente tiene sobre Morena y su liderazgo, representa un riesgo para el equilibrio de poderes y por ende la adecuada aplicación del control político. En materia Legislativa, esta lealtad se traduce entonces en una “no” objeción a las peticiones del Ejecutivo, quien, en última instancia siempre puede recurrir a las facultades como son: la iniciativa de veto, de bolsillo, preferente o el decreto, la consulta popular, etc. Mientras que en lo que se refiere al partido, el Ejecutivo puede hacer uso de controles informales que derivan del liderazgo que ejerce sobre el mismo.

En este escenario los pesos y contrapesos establecidos en el marco referencial del presidencialismo corren el riesgo de debilitarse o desaparecer. De igual forma, si el Ejecutivo posee control efectivo sobre el Legislativo (cuya mayoría corresponde a su partido), la aplicación de los controles políticos puede atenuarse o limitarse ampliamente. Sobre todo, en el caso en que el poder se centralice en el Ejecutivo, hecho que, de suyo, no es compatible con la democracia que se ha venido construyendo décadas atrás.

Desde la perspectiva de la teoría del presidencialismo de Valadés expuesta en el capítulo anterior, México ha atravesado ya por las dos primeras que son, la tradicional y la transicional. Dejamos pendiente la reflexión sobre la última etapa llamada “democrática” hasta culminar el presente capítulo. Al respecto consideramos que ante el escenario descrito parece complicado llegar a la tercera etapa pues esto solo sucederá si los controles políticos son implementados en forma óptima, plena y eficiente. Por lo anterior, en los siguientes capítulos nos abocaremos a revisar cómo han funcionado los controles políticos al ejecutivo o si bien estos han sido anulados debido a la concentración y centralización de poder en el presidente Andrés Manuel López Obrador a partir de 2018.

---

<sup>235</sup> Arend Lijphart, *Modelos de democracia*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 13-15.

### 3.5 Conclusiones

El ascenso de AMLO a la presidencia del país fue precedido por una larga carrera política, pero sobre todo por la construcción de su liderazgo iniciado desde su afiliación al PRI en donde no se observa una fuerte presencia en la arena política, será a partir de su salida y de su ingreso al PRD, particularmente cuando fue nombrado presidente del partido en Tabasco, cuando empiece su ascenso.

A partir de su derrota como candidato a gobernador, Andrés Manuel comenzó a mostrar rasgos que van a ser parte medular de su liderazgo tales como: enfrentamiento constante con el régimen al que acusaba de orquestar fraudes electorales y de la corrupción que lo permeaba, la incitación a la movilización social, su vinculación con los sectores más “vulnerables”, particularmente con los grupos indígenas, etc. Su liderazgo fue también basado en su carisma y su capacidad para convocar y movilizar a multitudes y ganar apoyos.

Su llegada al gobierno de la Ciudad de México en el año 2000 coincidió con la gradual retirada de Cuauhtémoc Cárdenas de la arena política. Este hecho fue decisivo para Andrés Manuel, quien pronto asumió el papel de líder del partido. Una gubernatura capitalina confrontativa y crítica hacia la política del partido en el poder federal, dos candidaturas a la presidencia en las que acusó al régimen de bloquear su llegada al poder y a la autoridad electoral de permitir el fraude, el recurso de la movilización que se volvió característico del tabasqueño, el desgaste del PRD y sus limitantes que le impidieron institucionalizarse a nivel nacional, fueron sólo algunos factores que llevaron a Andrés Manuel a cambiar la estrategia política.

Esta nueva estrategia inició con la formación de un nuevo partido político que, aunque obtiene su registro en 2014, tiene su origen en 2006 cuando se organizó Morena que tenía como objetivo protestar contra el fraude electoral. Mas tarde, convertida en asociación se sentaron las bases para dotarla de presencia nacional a través de la organización de comités a lo largo de todo el país. Andrés Manuel se encargó de llevar a cabo esta acción, de difundir el proyecto, pero al mismo tiempo de darse a conocer a nivel nacional mediante asambleas que buscaban cooptar apoyos y, sobre todo, llegar a aquellos que ya no veían como opción a los partidos existentes. Esta estrategia recuerda en mucho, el proceso que Plutarco Elías

Calles llevara a cabo para formar el PNR, cuando en ese entonces viajara por todo el país para conciliar intereses con líderes locales, caudillos y otros actores. Esto no resulta ajeno a la estrategia de Andrés Manuel cuando recordamos que él mismo inició su carrera política en el PRI.

Su discurso, por muchos tachado de populista, exaltaba el patriotismo y el nacionalismo, y cuestionaba al régimen clasista, neoliberal y corrupto. Estos elementos se conjugaron de manera favorable para que amplios sectores de la población le dieran su apoyo en elecciones subsecuentes.

Después de las elecciones de 2012 la idea de convertir a Morena en partido se volvió prioridad. Para 2014 formalmente obtenía su registro y para 2015 se presentaba a su primera elección en la renovación de la Cámara de diputados. Si consideramos su reciente creación, es posible afirmar que el partido logró un adecuado posicionamiento político tanto en las elecciones de 2015 y 2017. Mientras tanto, Andrés Manuel se afianzaba como líder indiscutible del partido. De cara a las elecciones 2018, era claro para todos quién sería el candidato a la presidencia.

Después de más de dos décadas de gobiernos sin mayorías, la elección de 2018 no sólo dio la victoria a López Obrador con un amplio margen de ventaja y legitimidad al obtener más del cincuenta por ciento de los votos emitidos a nivel nacional, sino que también configuró un gobierno unificado donde la mayoría corresponde a Morena quien se convirtió en la primera fuerza política a nivel nacional.

A partir de su toma de posesión, AMLO controla la presidencia del país, al Congreso y al partido mayoritario, hecho que le representa amplias ventajas para quien no se enfrentará a una férrea oposición que quedó disminuida después de la elección, no encontrará obstáculos para la aprobación de sus iniciativas o sus nombramientos, su gabinete será mínimamente sometido a comparecencias o comisiones de investigación y, sobre todo, no tendrá obstáculos para concentrar y centralizar el poder político en su persona. Por tanto, los contrapesos y el control político de parte del Legislativo quedan prácticamente anulados. Mientras que la relación con el poder Judicial denota tensión.

Con lo anterior satisfacemos el objetivo propuesto de la construcción del liderazgo de Andrés Manuel López Obrador y respecto a la pregunta planteada ¿Después de la elección de 2018 se han configurado las condiciones para una mayor centralización del poder en el Ejecutivo?, respondemos que en efecto, como se ha demostrado tanto cualitativa como cuantitativamente la reconfiguración del poder político a partir de la última elección ha dotado al presidente de condiciones que ensanchan su poder político al extenderse hasta su mayoría parlamentaria en el Congreso, donde la presencia de una mayoría morenista le representa amplia libertad en el ejercicio de su poder.

Por tanto, consideramos válida la hipótesis de que la formación de gobierno unificado promueve la concentración política y la centralización del poder en el Ejecutivo quien dispone ahora de amplias facultades constitucionales, pero también de la capacidad de influir en la bancada morenista, así como en las instancias de control de los miembros de su partido.

Así, podemos anotar que mientras el presidencialismo del siglo pasado se caracterizó por ser dominante, de partido hegemónico, gobierno unificado y débil democracia. El presidencialismo después de la transición y la alternancia en el año 2000 es acotado, multipartidista, de gobierno dividido y de democracia consensual. Finalmente, el presidencialismo después de 2018 se configura con un gobierno unificado, pero ahora en el marco de una democracia mayoritaria. En capítulos subsecuentes el objetivo será analizar cómo es que se han aplicado los controles políticos al Ejecutivo en lo que va del sexenio.

## **CAPITULO IV. EL CONTROL POLÍTICO AL PODER EJECUTIVO DURANTE LA LXIV LEGISLATURA: CITAS A COMPARECENCIA Y LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN**

Hemos revisado de qué manera el régimen presidencial mexicano se caracterizó por configurar un Ejecutivo fuerte con base a las facultades constitucionales que le fueron asignadas, algunas de las cuales lo equiparan incluso con el poder Legislativo al permitirle influir en la legislación mediante dos formas: la propuesta de iniciativas de ley y la posibilidad de vetarlas total o parcialmente cuando derivan del Legislativo. Sin embargo, se identificó que la propia Constitución integró una serie de controles políticos para los tres órganos de poder, lo anterior para garantizar la relación de equilibrio y contrapesos.

Al referirnos particularmente al siglo XX observamos que la implementación del control político no fue un recurso del cual el poder Legislativo dispusiera, ya que el hecho de que el presidente fuera siempre de extracción priista y tuviera la mayoría en el Congreso, obstaculizaba que la oposición hiciera uso de ellos.

Después de la alternancia y con la llegada de los gobiernos sin mayoría, la oposición se reconfiguró lo que permitió dinamizar de a poco el uso del control político. Entre 2000 y 2018 el poder Legislativo fue ganando autonomía, la oposición se fortaleció y en cierto modo los controles políticos se tornaron más eficientes. Para 2018, Morena se perfiló como partido mayoritario en el Congreso, además de ganar el poder Ejecutivo. Al observar la relación entre ambos poderes se observa la tendencia a la concentración del poder en el Ejecutivo y la subordinación de la bancada morenista. Adicionalmente a ello, encontramos una oposición disminuida que hasta ahora no ha constituido un contrapeso al poder Ejecutivo.

Por lo anterior el objetivo del presente capítulo consiste en conocer la aplicación de los controles políticos al Ejecutivo durante la LXIV Legislatura, mediante dos instrumentos: el análisis de las citas a comparecencia y las comisiones de investigación iniciadas por el Congreso. El capítulo contiene dos preguntas de investigación. La primera es si las comparecencias de funcionarios públicos durante la LXIV Legislatura funcionaron como mecanismo de control político o simplemente fueron actividades protocolarias y la segunda

pregunta consiste en saber si las comisiones de investigación iniciadas por el Congreso resultaron en un control político de actos subsecuentes. Al respecto sostenemos la hipótesis que ninguno de los dos instrumentos ha logrado ejercer la función de control pues han sido detenidos o limitados por la mayoría Morenista en el Congreso. El capítulo se divide en dos apartados principales: el primero aborda las citas a comparecencias promovidas por el Congreso y el segundo se refiere a las Comisiones de Investigación que se organizaron. Ambos casos se analizan en el marco de la LXIV Legislatura.

#### **4.1 Origen de las citas a comparecencias como control político**

El término “comparecencia”, conforme a lo señalado por la Real Academia Española, significa acción o efecto de comparecer, esta última palabra proviene del latín *comparescere*, de *comparere*, el cual hace referencia a que se presente alguien en algún lugar, llamado o convocado por otra persona, o de acuerdo con ella <sup>236</sup>.

Las comparecencias o sesiones informativas refieren a la presencia de funcionarios públicos ante el Pleno del Congreso de la Unión, alguna de sus cámaras o ante comisiones, para informar sobre el estado que guardan los ramos de la administración pública bajo su responsabilidad <sup>237</sup>. Este mecanismo de control opera tras una acción o decisión llevada a cabo por el Ejecutivo, cuyo efecto ha sido evaluado como incierto, negativo o poco claro, así el Legislativo solicita a los funcionarios públicos responsables comparezcan ante el pleno para informar al respecto. Pedroza afirma que el concepto de comparecencia o sesiones informativas no es muy claro, ya que depende de la regulación concreta que se haga en cada país. De tal forma que algunos pueden regularla como “interpelación” o bien como “declaración” <sup>238</sup>.

Para el caso del régimen presidencial mexicano, los antecedentes de las comparecencias datan de 1792, cuando por primera vez, en Estados Unidos de Norteamérica se requirió a

---

<sup>236</sup> Francisco Berlín y Jorge Moreno, *Diccionario universal de términos parlamentarios*. Cámara de Diputados, México, 1998, p. 186.

<sup>237</sup> SIL. (26 de 05 de 2021). Sistema de Información Legislativa. Recuperado el 22 de 04 de 2021, de <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Diccionario/verDiccionario>

<sup>238</sup> Susana Pedroza, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo*, INAP, México, 1996, 97.

funcionarios del gobierno para declarar respecto de una derrota militar ocurrida frente a tribus indias (hecho que incluso derivó en investigación). A principios del siglo XIX, el Estatuto de Bayona de 1808 facultó a las Cortes para que el ministro de Hacienda les presentara las cuentas cada año de forma presencial. En 1812, la Constitución de Cádiz estableció que siempre que los secretarios de despacho hicieran propuestas a nombre del Rey debían asistir a su discusión cuando las Cortes así lo solicitaran. En Francia, entre 1860 y 1867 la Asamblea contó con la facultad de contestar y examinar la política del Rey ante lo cual los ministros estaban obligados a comparecer <sup>239</sup>. En la práctica, las comparecencias comienzan con una solicitud a miembros del gobierno para apersonarse ante los representantes del Congreso.

Las características específicas de la comparecencia varían a nivel internacional, ya que dependen de la ordenación específica de cada país. No obstante, en cada caso se trata de una audiencia en la cual los miembros del gobierno responden a preguntas formuladas por el órgano legislativo ya sea un Parlamento, Congreso o Asamblea. La respuesta puede ser a modo de informe verbal ya que por lo regular es una sesión informativa, aunque en algunos casos pueda ser presentada también por escrito. El acto de comparecer y someterse al escrutinio de los representantes del poder Legislativo es en sí mismo un mecanismo de control aplicado al poder Ejecutivo.

#### ***4.1.1 La comparecencia en la Constitución mexicana***

En México, la figura de la comparecencia aparece desde la Constitución de 1824 en el artículo 68 el cual, al respecto del inicio de sesiones del Congreso determinó la asistencia del presidente de la Federación quien con motivo de la solemnidad del acto pronunciaría un discurso, mismo que era contestado de forma general por el presidente del Congreso. González destaca que el antecedente de esta disposición deviene de la Constitución de Cádiz donde, como un acto protocolario, se solicitaba la presencia del Rey en la apertura del periodo ordinario de las Cortes para pronunciar un discurso propositivo y no informativo.

---

<sup>239</sup> Ibid, p. 96-97.

En el caso mexicano, la Constitución de 1824 mantuvo el carácter protocolario, pues la única obligación del presidente era pronunciar un discurso con motivo del inicio de sesiones del Congreso <sup>240</sup>.

La Constitución de 1836 en su artículo 31, fracción III, estableció que cada uno de los ministros debía presentar a ambas Cámaras una memoria especificativa del estado en que se hallen los diversos ramos de la administración pública respectivos a su ministerio. Por su parte las Bases Orgánicas de 1843 mandataron la presentación de una memoria y la cuenta general de gastos del último año, el presupuesto general del siguiente y la iniciativa de las contribuciones con que debían cubrirse por parte del Ministro de Hacienda <sup>241</sup>.

La Constitución liberal de 1857 en su artículo 63, agregó que el discurso debía manifestar el Ejecutivo debía contener “información” sobre las acciones. Para 1917, la nueva Constitución instituyó en su artículo 69 que el presidente de la república además de asistir a la apertura de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Congreso debía presentar un informe por escrito que versara sobre el estado general guardado por la administración pública del país; y una exposición ante el Congreso sobre las razones o causas que hicieron necesaria su convocación, y el asunto o asuntos que ameritaran una resolución perentoria.

La idea de que los poderes ejecutivos rindan informes al Legislativo es antigua y se encuentra desde Gran Bretaña, así como en Estados Unidos de América. En cuanto al informe presidencial en México, este resumía las principales actividades de los diversos ramos de la administración pública, justificaba medidas importantes tomadas durante el año y anunciaba proyectos <sup>242</sup>.

Hasta aquí la comparecencia implicaba exclusivamente al titular del Ejecutivo. Para 2008 derivado de una nueva reforma el artículo 69 quedó como sigue:

En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la república presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones

---

<sup>240</sup> Véase, Manuel González, “Artículo 69”, en *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos: comentada*, UNAM, México, 1985.

<sup>241</sup> Cámara de Diputados. (2012). Regulación constitucional de la comparecencia de todos los servidores públicos. México, 2012, p. 12.

<sup>242</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 6ª ed., Siglo XXI, México, 1978.

extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria. Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la república ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad (CPEUM).

Dos elementos pueden destacarse sobre este artículo: el primero consistió en que si bien se mantuvo la normativa de que el presidente presentara un informe por escrito, también desapareció la palabra “asistirá” al Congreso, por lo que el sentido de obligatoriedad desapareció. La costumbre había permanecido hasta 2005, ya que en 2006 Vicente Fox no pudo ingresar a la Cámara de Diputados para leer su mensaje, entregándolo solo por escrito como dictaba la Constitución <sup>243</sup>. El segundo cambio fue más significativo en materia de control político debido a que, amplió la comparecencia para los miembros del gobierno a petición del Legislativo.

En realidad, el artículo descrito guarda relación con el 120 de la Constitución de 1824 el cual estableció que “los secretarios de despacho darán a cada cámara, luego que estén abiertas sus sesiones anuales, cuenta del estado de su respectivo ramo.” Esta disposición pasa en esencia al artículo 89 de la Constitución de 1857 y posteriormente pasa al artículo 93 de la Constitución de 1917, que en su versión original estableció:

Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría.

Posterior a su aprobación, el artículo fue sujeto de varias reformas como se enuncia a continuación. En 1974 se agregó el poder de las Cámaras de citar a los secretarios de Estado y a los jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, esto con el objetivo de que informasen cuando se discutiera

---

<sup>243</sup> El Economista. (1 de septiembre de 2020). El informe de gobierno, un anacronismo. El Economista. Obtenido de <https://www.economista.com.mx/opinion/El-informe-de-gobierno-un-anacronismo-20200901-0154.html>

una ley o estudiara un negocio concerniente a los ramos o actividades de su competencia. Para 1977 se incorporó un tercer párrafo que hacía alusión a la formación de comisiones de investigación.

En 1994 bajo el gobierno de Ernesto Zedillo se incluyó al Procurador General de la República como sujeto de comparecencia. En 2008 se habla de que los comparecientes deberán responder a preguntas o interpelaciones y sobre la atribución de las Cámaras para requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito en un tiempo no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

Actualmente el artículo 93, sólo en los párrafos que competen a las comparecencias, se lee como sigue:

Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas. (CPEUM)

Según Barquín las comparecencias de los secretarios de Estado han sido más frecuentes que las de los directores de paraestatales y se han incrementado en los gobiernos posteriores a la alternancia electoral. Después de la comparecencia es cuando se produce un gran número de preguntas ya sea para obtener información o bien para objetar o censurar la política adoptada por el funcionario que comparece <sup>244</sup>.

La instrumentación de la comparecencia queda referida en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 45, fracción IV que refiere lo siguiente:

Las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal harán el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional, según su competencia. Al efecto, formularán un documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En su caso, podrán requerir más información

---

<sup>244</sup> Manuel Barquín, "Artículo 93", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, UNAM, México, 1985, p. 216-217.

del ramo, o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión. Si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran la presencia en la Cámara del titular de la Dependencia, la comisión podrá solicitar al presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que el secretario del Despacho o jefe de Departamento Administrativo correspondiente comparezca ante el Pleno. Asimismo, se estará a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 93 constitucional.

Adicionalmente a lo anterior, los reglamentos internos del Senado en los artículos 72, 231, 239, 242, 255, 266, 267, 270, 271 y 273 y la Cámara de Diputados en los artículos del 124 al 128 norman los procedimientos para solicitar y llevar a cabo las comparecencias.

Como podemos ver, las comparecencias son un recurso relativamente nuevo en cuanto su implementación. Ha sido la oposición quien suele recurrir a este medio de control. Pero ¿qué sucede cuando el presidente cuenta con una mayoría cómoda? Por principio se puede pensar que la oposición quedará limitada de tal forma que no podrá impulsar los medios de control político. Esta es la cuestión que buscamos dilucidar a través del desarrollo del siguiente apartado.

#### ***4.1.2 Comparecencias durante la LXIV Legislatura***

El 1 de septiembre de 2018 se instaló la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión con una duración de tres años. Al frente de la Cámara de Senadores se designó a Martí Batres Guadarrama y de la de Diputados a Porfirio Muñoz Ledo, ambos de filiación morenista. La sesión se instaló con la presencia de 401 diputados y 87 senadores <sup>245</sup>. En este acto la ley dispone que el presidente debe entregar su sexto y último informe de gobierno, el cual ya no requiere de su presencia en el recinto.

---

<sup>245</sup> SIL. (1 de 09 de 2018). Sistema de Información Legislativa. Obtenido de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/ReporteSesion.php?CveSesion=3730628&Origen=BS&Camara=3>

Al margen de ello, la nueva Legislatura sí puede solicitar la comparecencia de los exsecretarios. Ocho partidos quedaron representados en el Congreso. La Cámara de diputados contó con 255 curules de Morena, 79 del PAN, 47 del PRI, 30 del PES, 28 del PT, 28 de MC, 20 del PRD y 11 del PVEM, haciendo un total de 500. Por lo que respecta a la Cámara de Senadores, Morena obtuvo 59 asientos, el PAN 24, el PRI 15, MC 7, PVEM 6, PT 6, PRD y PT obtuvieron 5 respectivamente, quedando hasta ese momento un senador más sin partido. Este escenario le aseguró a Morena la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y mayoría simple en la de Senadores.

En el mes de septiembre de 2018 tanto la Cámara de diputados como de Senadores de la recién instalada LXIV legislatura, aprobaron los calendarios de la primera ronda de comparecencias de ex secretarios del gobierno de Enrique Peña Nieto a propósito de su sexto informe de gobierno. Este procedimiento de conformidad con el artículo 93 cumple con un acto protocolario en el cual los funcionarios “informan” sobre las acciones emprendidas en el último año de la administración inmediata anterior.

El 25 de septiembre la Junta de Coordinación Política (Jucopo), aprobó el calendario de comparecencias con motivo del análisis del sexto Informe de Gobierno. En él, se solicitó la presencia de por lo menos 13 titulares entre los que destacaron: Luis Videgaray Caso, Alfonso Navarrete Prida, Idelfonso Guajardo Villareal, Pedro Joaquín Coldwell, Rosario Robles Berlanga, entre otros <sup>246</sup>.

De este calendario comparecieron ocho secretarios: Eviel Pérez Magaña (SEDESOL), José Antonio González Anaya (SHCP), Luis Videgaray (SRE), Rosario Robles Berlanga (SEDATU), Alfonso Navarrete Prida (SEGOB) e Idelfonso Guajardo Villareal (SE). A estas comparecencias se sumaron las de Pedro Joaquín Cadwell (SENER) y José Narro Robles por la (SSA). Es decir, de 22 secretarías que mantuvo el gobierno saliente, solo comparecieron 8 titulares lo que representó apenas el 36.36 % de secretarios que fueron llamados y rindieron informe ante el Pleno. De forma preliminar podemos comentar que el alcance de estas comparecencias fue solo de carácter informativo debido a que la administración a la que refieren había llegado a su fin.

---

<sup>246</sup> Gaceta Parlamentaria. (25 de 09 de 2018). Gaceta Parlamentaria. México. Obtenido de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2018/sep/20180925-IV.pdf>

Exceptuando las anteriores y para efectos de la presente investigación nos centraremos en las comparecencias realizadas a los miembros del gabinete formal y ampliado del presidente Andrés Manuel López Obrador, ocurridas en los tres años de la LXIV Legislatura. Por principio identificamos a qué titulares se les solicitó comparecer y las causas de su requerimiento. Después referimos brevemente la temática central para luego clasificar por “tipo” las comparecencias, a partir de lo cual buscamos determinar cómo se implementó el control político al Ejecutivo.

Partiendo del acuerdo teórico revisado en que toda comparecencia es de suyo “informativa”, proponemos desagregarlas en tres tipos en base a los motivos por los que fueron convocadas y su alcance:

a) De procedimiento. Aquellas comparecencias que son convocadas para concluir un procedimiento ejecutivo para el cual se requiere la participación del Legislativo como es el caso de la aprobación del presupuesto anual. En ellas el control político se ejerce como mecanismo de aprobación, enmienda o rechazo a la propuesta ejecutiva para ejercer los recursos del año inmediato posterior. Aquí la influencia que posee el Legislativo se considera amplia pues tiene la facultad de promover cambios al proyecto ejecutivo antes de su aprobación definitiva, lo que representa un mayor grado de control político.

b) Temáticas en curso. Aquí nos referimos a las comparecencias que son convocadas para dar seguimiento a una acción realizada por el Ejecutivo para atender un tema o suceso apremiante ocurrido durante su gestión cuya atención está en marcha. En ellas, el control político puede ejercerse casi de forma inmediata o simultánea con las acciones que el Ejecutivo implementa. Refiere por tanto a un problema vigente cuyas acciones están aún inconclusas o en marcha. Aquí, el Congreso además de ampliar la información sobre las acciones implementadas espera que el Ejecutivo enmiende, corrija o mejore la estrategia realizada, para lo cual puede incluso, emitir recomendaciones. Si bien no tiene capacidad de influir en la variación de la estrategia sí puede, oportunamente evidenciar errores y aciertos.

c) Protocolarias. Aquellas comparecencias que son convocadas para dar seguimiento a las acciones realizadas durante un año de labor del Ejecutivo, mismas

que se corresponden con la revisión de los informes de gobierno presentados al Congreso año con año, tal como indica la Constitución Mexicana. En ellas, el control político se ejerce más como rendición de cuentas que como ejercicio de control en el sentido que refiere a acciones que ya fueron concluidas como es el caso de las comparecencias a propósito de la glosa del informe de gobierno.

Por lo anterior y para efectos de la investigación se van a desarrollar solamente las comparecencias de procedimiento y las de temáticas en curso. Respecto a las protocolarias solo se desarrollan aquellas que además de ser convocadas por revisión/análisis del informe ejecutivo hubieran introducido expreso informar específicamente sobre alguna temática en curso. Para la revisión de las comparecencias, las principales fuentes de información serán el Canal del Congreso y los datos que figuran en el portal del Sistema de Información Legislativa (SIL).

Cabe aclarar que no es objetivo de la investigación dilucidar exhaustivamente el contenido de las comparecencias, sino identificar las causales de su requerimiento, la reacción de las diversas fuerzas políticas y sobre todo si estas derivaron en una respuesta al medio de control político que representan. Las comparecencias serán analizadas por año para posteriormente integrar el balance respecto de la LXIV Legislatura.

#### ***4.1.3 Primer Año de la Legislatura 2018-2019***

Durante el primer año de la LXIV Legislatura se llevaron a cabo 11 comparecencias con miembros del gabinete formal y ampliado del gobierno de Andrés Manuel López Obrador de las cuales: 1 corresponde al tipo de procedimiento; 8 al tipo de temáticas en curso y 2 de tipo protocolarias. Estas últimas fueron las del secretario de Salud, Jorge Alcocer Varela y la de la titular del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, María Elena Álvarez Buylla.

##### **I. De procedimiento.**

Comparecencia del secretario de Hacienda y Crédito Público, Carlos Manuel Urzúa Macías.

A propósito de la entrega del proyecto del presupuesto 2019 por parte del Ejecutivo y su posterior revisión y aprobación por el Congreso, el 17 de diciembre de 2018, se presentó a comparecer el secretario de Hacienda y Crédito Público, Carlos Urzúa Macías. Su presencia fue requerida con el objetivo de dar cuenta sobre las iniciativas del paquete económico.

*Comparecencia.* En su intervención el secretario se refirió a los puntos más importantes del paquete económico y destacó como eje central a los jóvenes y ancianos. Planteó también dos temáticas principales: programas que puedan mejorar el capital humano y programas que puedan mejorar la infraestructura pública.

De su comparecencia es posible extraer que el presupuesto daba prioridad a programas sociales como: Pensión para adultos mayores con 100 mil millones de pesos (mdp.), Jóvenes construyendo el futuro con 44,300 mdp., Becas de educación media superior con 17,300 mdp., Becas de educación media superior con 17,300, Mejoras a colonias marginadas 8 mil mdp., Universidades Benito Juárez 1000 mdp. Respecto de los programas para mejorar la infraestructura pública, y de los magnos proyectos que el nuevo gobierno planteó destacaron: El Tren Maya, con 6 mil mdp. el cual destacó cómo el “proyecto más ambicioso del mundo”. Inversión en sistema aeroportuario por 18 mil mdp. lo que incluía modificaciones al aeropuerto tanto de la ciudad de México como al de Toluca (de los cuales 15 mil mdp. serían para Santa Lucía) y 900 mdp. para el corredor transístmico.

Entre los posicionamientos de los diputados destacaron los del PRD, MC, PRI, PAN, así como de Carlos Alberto Morales (diputado sin partido), quienes se manifestaron en contra de la reducción al presupuesto en educación particularmente a las universidades, así como a los institutos autónomos y destinar menos al gasto de inversión y más al gasto corriente. Por su parte el PVEM hizo hincapié en la reducción del gasto al sector del medio ambiente y el suministro de medicamentos.

Un cuestionamiento compartido por todas las bancadas de oposición fue el gasto destinado a los proyectos del Tren Maya y el Aeropuerto por considerar que, al carecer de registro, así como de estudios técnicos y medio ambientales no justificaban ese presupuesto asignado, del otro lado, se observó un apoyo incondicional por parte del PT, PES y Morena quienes lejos de objetarlos, exaltaron sus aciertos coincidentes con los objetivos de la cuarta transformación.

Esta comparecencia puede ser catalogada como de procedimiento, toda vez que sirvió como insumo de información sobre el proyecto de presupuesto que por ley compete al Ejecutivo presentar y al Legislativo aprobar. Como medio de control, la propuesta del Ejecutivo puede ser aprobada, rechazada o sujeta a modificaciones derivada de la discusión y observaciones del Legislativo.

En el análisis sobre el control político, la aprobación del presupuesto es determinante pues, en caso de no autorizarse conforme el Ejecutivo lo propone, éste deberá modificar su propuesta de gasto. “El llamado “poder de la bolsa” del órgano Legislativo es uno de los más significativos dentro de las atribuciones de control que le corresponde respecto del Ejecutivo, puesto que está sujeto tanto a las reglas del presupuesto anual como a la vigilancia permanente del empleo de los recursos económicos y financieros, así como de la cuenta pública para evitar extralimitaciones del manejo de los fondos públicos, que es esencial en la economía contemporánea <sup>247</sup>.

Para sorpresa de algunos, en la madrugada del 23 de diciembre, la Cámara de Diputados aprobó en lo general y en lo particular el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del 2019, con la presencia de los diputados de Morena, PES, PVEM y una fracción del PRD y de MC, solamente y así el documento fue aprobado y enviado al Ejecutivo federal para su publicación.

Al respecto el diputado Fernando Galindo del PRI acusó que “nunca se tuvo conocimiento del dictamen y por lo tanto no se contó con el consenso suficiente para debatir un documento tan importante como es el Presupuesto de Egresos...”, Martha Tagle, diputada de MC, aseguró que “avaluar los términos del proyecto representaba continuar con las prácticas de manejar programas sociales para generar estructuras sociales y asistencialistas”, además, criticó que desde el inicio no se hubiera contado con la información adecuada para poder discutir el presupuesto. Aunque los legisladores registraron 285 reservas para su discusión en lo particular, Morena no aceptó ninguna propuesta de modificación <sup>248</sup>.

---

<sup>247</sup> Héctor Fix-Zamudio, “La función actual del poder legislativo”, en *El poder legislativo en la actualidad*, UNAM, México, 1994, pp.22.

<sup>248</sup> El Financiero. (24 de diciembre de 2018). Diputados aprueban Presupuesto de Egresos 2019 para el primer año del Gobierno de AMLO. Recuperado el 18 de noviembre de 2021, de

Por tanto, esta comparecencia previa a la aprobación del proyecto careció de efecto como control político, no solo porque las objeciones y observaciones de la oposición fueron desestimadas, sino también y sobre todo porque el número de curules que ostentó no lograron hacer frente a la mayoría Morenista y sus aliados.

## II. Temáticas.

### Comparecencia de la secretaria de Energía, Rocío Nahle García y el director general de Petróleos Mexicanos, Octavio Romero Oropeza.

A propósito del desabasto de gasolina, el 28 de enero de 2019 compareció la secretaria de Energía Rocío Nahle García, un mes después que el presidente declarara su estrategia para frenar el “huachicoleo”, es decir el robo de combustible, hecho que implicó el cierre de algunos ductos impactando a los consumidores en estados como Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, Nuevo León, Coahuila y Puebla <sup>249</sup>.

El problema se extendió a la Ciudad y el Estado de México creando una crisis de desabasto que obligó a los consumidores a permanecer varias horas haciendo fila para obtener el combustible en aquellas gasolineras que llegaban a tenerlo. Según declaraciones de la secretaria de Energía, Rocío Nahle, hubo fallas en la logística del plan, rebasado por la desinformación en redes sociales y al ver cómo crecían las filas en las gasolineras de la capital; y pidió a la población evitar las compras de pánico pues el suministro estaba garantizado y comenzaría a regularizarse en los días subsecuentes <sup>250</sup>.

No obstante, el problema llegó incluso al norte del país, donde se repitió la crisis capitalina. Aunque se sostuvo que la crisis concluyó el domingo 20 de enero, algunos estados sostuvieron la falta del insumo semanas después.

En este contexto, la Comisión Permanente solicitó la comparecencia ante los diputados del secretario de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Carlos Manuel Urzúa Macías, y de

---

<https://www.elfinanciero.com.mx/economia/camara-de-diputados-aprueba-en-lo-general-presupuesto-de-egresos-2019/>

<sup>249</sup> El Universal. (01 de 19 de 2020). Hace un año, los automovilistas hacían largas filas por el desabasto de gasolina. El Universal. Obtenido de <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/asi-fue-el-desabasto-de-gasolina-en-el-2019>

<sup>250</sup> Forbes. (23 de 12 de 2019). Forbes. Obtenido de <https://www.forbes.com.mx/el-plan-de-amlo-que-dejo-sin-gasolina-a-ocho-estados/>

Energía, Rocío Nahle García, así como el director general de Petróleos Mexicanos, Octavio Romero Oropeza, y el procurador Federal del Consumidor, Francisco Ricardo Sheffield Padilla. Los funcionarios decidieron no asistir bajo el argumento de tener trabajo que atender. Esta solicitud fue avalada por el presidente de la Jucopo, Mario Delgado Carrillo quien solicitó “comprensión” para re agendar la reunión de trabajo <sup>251</sup>.

A petición de la fracción priista se emitió un nuevo punto de acuerdo por medio del cual se requería la presencia de la Secretaria de Energía Rocío Nahle García junto con el director general de Petróleos Mexicanos, Octavio Romero Oropeza ante la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión con el objetivo de informar sobre las causas que estaban generando la crisis y escasez de hidrocarburos en diversas entidades federativas, el impacto provocado por el incremento de sus costos, así como la estrategia que se preveía implementar para identificar, prevenir, combatir y sancionar el robo de combustibles en el país <sup>252</sup>. A este respecto se sumó días después, la tragedia de Tlahuelilpan ocurrida el 18 de enero de 2019 que dejó 137 muertos como resultado de la explosión de un ducto de PEMEX del cual se alimentaba una toma clandestina alrededor de la cual se congregaron vecinos del lugar.

*Comparecencia.* el 28 de enero de 2019, comparecieron la titular de la secretaria de energía junto con el director de PEMEX, Octavio Romero Oropeza, Santiago Nieto Castillo, titular de inteligencia financiera de la SHCP y Ricardo Sheffield titular de la PROFECO. Rocío Nahle reconoció que “ante los cierres de los ductos de combustible, ocurrieron algunos retrasos en la distribución, sin embargo, Petróleos Mexicanos (Pemex) movilizó sus pipas para erradicar el problema”, respecto a las tomas clandestinas estableció que en 2018 existían 14 mil 894 tomas clandestinas, por ello, se implementó la estrategia de cerrar diferentes válvulas.

Octavio Romero por su parte, aseguró haber tomado la decisión de combatir el robo de combustible no cerrando los ductos, sino aplicando estrictamente la ley, por ello, se cumplió

---

<sup>251</sup> Cámara de Diputados. (15 de 01 de 2019). Cámara de Diputados. Obtenido de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Enero/15/0876-Solicita-diputado-Mario-Delgado-reagendar-reunion-con-funcionarios-de-Pemex-Sener-SHCP-y-Profeco-existe-toda-su-disposicion-para-asistir-a-la-Camara-de-Diputados>

<sup>252</sup> SIL. (15 de 01 de 2019). Sistema de Información Legislativa. Obtenido de [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/01/asun\\_3804158\\_20190115\\_1547042984.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/01/asun_3804158_20190115_1547042984.pdf)

estrictamente con los procedimientos para aplicar los criterios a seguir cuando se presentan variaciones en la producción del combustible.

Santiago Nieto indicó que, al momento, se estaban realizando estrategias para detectar los movimientos financieros con irregularidades fiscales en el Servicio de Administración Tributaria (SAT), con el propósito de evitar que el dinero obtenido del robo de combustible tuviera un impacto negativo al incorporarse en el sistema financiero de México. Finalmente, Ricardo Sheffield (Profeco) al respecto del desabasto del combustible que se vivió en diferentes estados de la República, indicó que la Profeco estaba monitoreando el precio de muchos productos, y aseguraba que en el tiempo en donde se había visto afectado el abasto de gasolina, no se detectó ningún aumento que venga vinculado a este problema <sup>253</sup>.

Morena reconoció la inconformidad ciudadana, pero destacó la necesidad de apoyar la estrategia del presidente de la república. Acción Nacional consideró inadecuadas las estrategias por considerar que no se previó el desabasto, el PRI, por su parte, aseguraba que era incorrecto asegurar que se había terminado con el “huachicol”. Entre otros cuestionamientos se encontraron la compra de pipas para la distribución de gasolina, la falta de información sobre la estrategia implementada, sanciones legales para robo de combustible y lavado de dinero.

El tema se mediatizó ante el reclamo de algunos sectores de la sociedad sobre la estrategia gubernamental, la exigencia del abasto oportuno del combustible y sobre todo por las demandas de las familias afectadas en la tragedia.

#### Comparecencia del titular del ISSSTE, Luis Antonio Ramírez Pineda.

Esta comparecencia se llevó a cabo el 13 de marzo de 2019 y aunque se efectuó en el marco del informe por los 100 días de gobierno, se introdujo el tema de la compra de medicamentos presuntamente sin licitación, así como el desabasto de algunos de ellos.

---

<sup>253</sup> Canal del Congreso. (05 de 05 de 2021). Canal del Congreso. Obtenido de [https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/11642/Comparecen\\_titulares\\_para\\_explicar\\_la\\_estrategia\\_de\\_cmbate\\_a\\_robo\\_de\\_cmbustible](https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/11642/Comparecen_titulares_para_explicar_la_estrategia_de_cmbate_a_robo_de_cmbustible)

El problema inició el 24 de mayo de 2019, cuando el gobierno federal, comunicó que se implementaría un nuevo modelo de compras consolidadas, el cual se presentó como un nuevo “paradigma” y “transformación cultural” en cuanto a las adquisiciones públicas. La nueva política pública se estructuró con base en un diagnóstico realizado por la Oficialía Mayor de la SHCP, según la cual, “80% de las compras realizadas en la anterior administración se hicieron sin licitación pública y que existían más de 1,500 unidades compradoras” <sup>254</sup>.

El problema fue en ascenso cuando grupos vulnerables, entre ellos, padres de niños con cáncer salieron a las calles para manifestar el desabasto que ya comenzaba a hacer estragos en la salud de sus hijos.

*Comparecencia.* En el acto, el titular se refirió a los problemas que el instituto heredó de administraciones anteriores tales como el rezago de inversión en infraestructura y equipo médico entre otros. Uno de los temas destacados entre los posicionamientos fue la falta de medicamentos y la estrategia a seguir para evitarlo y se cuestionó también sobre los bajos salarios del personal de salud, entre otros.

A poco más de dos años los estragos siguen. Al mes de noviembre de 2020 la Asociación Mexicana de Ayuda a Niños con Cáncer (AMANC) reportó 5,651 nuevos casos detectados de cáncer, 4,238 en fase avanzada y 2,119 muertes y destacó que “en lo que va de la actual administración federal, las denuncias por desabasto de medicamentos para pacientes oncológicos aumentaron 55 veces, y pasaron de 60 a 3 mil 309, alertó el colectivo nacional” <sup>255</sup>. Al respecto, el gobierno federal no ha revirado la política de salud y las demandas por desabasto, particularmente de grupos vulnerables continúan. La comparecencia como control político, logro evidenciar la situación y llevarla a la discusión, pero no derivó en cambio alguno en la estrategia federal.

---

<sup>254</sup> El Economista. (21 de 02 de 2021). Ineptitud del gobierno genera desabasto de medicamentos. El Economista. Obtenido de <https://www.economista.com.mx/politica/Ineptitud-del-gobierno-genera-desabasto-de-medicamentos-20210221-0001.html>

<sup>255</sup> El Financiero. (30 de 11 de 2020). En la 4T crecen 55 veces las denuncias por desabasto de medicamentos para cáncer. El Financiero. Obtenido de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/en-la-4t-55-veces-mas-quejas-por-falta-de-medicina-contra-el-cancer/>

Comparecencia del secretario de Comunicaciones y Transporte, Javier Jiménez Espriú.

El 10 de abril de 2019 compareció ante la Comisión de Comunicaciones y Transporte del Senado de la República el secretario Javier Jiménez Espriú con el objetivo de aclarar controversias derivadas de las obras de infraestructura propuestas por el gobierno federal.

El origen de la convocatoria reside en que, en octubre de 2018 se llevó a cabo una consulta ciudadana de orden nacional convocada por Andrés Manuel López Obrador en calidad de “presidente electo” con el objetivo de conocer las preferencias de los mexicanos en torno a la propuesta de cancelar la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAIM) en sustitución de lo cual proponía mejorar el ya existente, así como el de Toluca, además de construir dos pistas en la Base Aérea Militar de Santa Lucía. Según los datos publicados por la página [www.mexicodecide.com](http://www.mexicodecide.com) el 69,95% de los votos fueron a favor de la propuesta del presidente.

La consulta fue cuestionada tanto en el orden nacional como por medios internacionales por la baja participación (apenas 1% del padrón electoral), así como por las irregularidades reportadas y las críticas al proyecto de Santa Lucía <sup>256</sup>. No obstante, lo anterior, la decisión de cancelar el NAIM siguió su curso, incluso el proyecto de presupuesto para 2019 (aprobado en 2018 por el Legislativo) incluyó una partida considerable para la construcción del proyecto de Santa Lucía.

*Comparecencia.* Con el objetivo de aclarar controversias referentes a la construcción del Tren Maya, la cancelación del Aeropuerto de Texcoco y diversos temas en la materia, el 10 de abril de 2019 compareció ante la Comisión de Comunicaciones y Transporte del Senado de la República el titular de la SCT, Javier Jiménez Espriú. En su intervención, el titular se refirió a los proyectos sobre la conservación, mantenimiento y modernización de la infraestructura con que cuenta el país, la construcción de carreteras importantes en estados como Oaxaca y Campeche y la modernización de los proyectos de infraestructura en materia de transporte en Guadalajara y Toluca.

---

<sup>256</sup> Forbes. (29 de 10 de 2018). Forbes. Obtenido de <https://www.forbes.com.mx/asi-explico-la-prensa-internacional-la-historia-de-la-cancelacion-del-naim/>

Se refirió al desarrollo de un “plan maestro” la modernización del Aeropuerto Internacional Benito Juárez, así como la incorporación del Aeropuerto Internacional de Toluca, el cual afirmaba que “se encuentra subutilizado” y la construcción de un Aeropuerto Internacional en la Base Aérea de Santa Lucía, cuya primera etapa se estima en tres años y permitirá la atención de más de 70 millones de pasajeros al año. Respecto a la cancelación del NAIM indicó que su costo fijado inicialmente en 168.8 millones de pesos aumentó debido a cambios en el proyecto y que de haber continuado podía haber ascendido hasta 300 millones de pesos.

Algunos temas que los senadores plantearon al secretario versaron sobre la viabilidad de que las fuerzas armadas fueran las responsables de construir Santa Lucía y la falta de estudios sobre el impacto ambiental. La representación priista cuestionó sobre el número de aerolíneas internacionales que podrían operar en Santa Lucía, y el conflicto de intereses con el asesor del presidente, José María Riobó quien se aseguraba que tenía vínculos directos en Santa Lucía. Otros elementos cuestionados giraron en torno del Tren Maya y el Avión presidencial. En su réplica, el titular aseguró que algunos de los comentarios vertidos por los senadores eran infundados y se dedicó a aclarar en base a datos destacando que el NAIM se había cancelado por ser un verdadero “elefante blanco”.

Apenas unos meses después de la comparecencia e iniciadas las obras en Santa Lucía las opiniones contrapuestas ya abundaban. Si bien, el gobierno federal aseguraba un óptimo avance, otros indicaban que el proyecto era inviable y causa de por lo menos 147 juicios de amparo ante el poder judicial promovidos por el colectivo *No Mas Derroches*<sup>257</sup>. A tres años de gestión, los llamados macroproyectos impulsados por el presidente Andrés Manuel y apoyados incondicionalmente por la bancada Morenista, no han sufrido cambios a pesar de los cuestionamientos de la oposición.

El 21 de marzo de 2022 se inauguró el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, en Santa Lucía, pese a la serie de polémicas entre las que destacan el costo de la cancelación del NAIM de más de 331 mil 996 millones de pesos, cantidad que le hubiera permitido al Gobierno construir 4 aeropuertos como el de Santa Lucía y que tuvo una inversión de 75 mil millones

---

<sup>257</sup> El Economista. (18 de 06 de 2019). <https://www.economista.com.mx/politica/Suman-amparos-vs.-Aeropuerto-de-Santa-Lucia-20190618-0007.html>. El economista.

de pesos, de acuerdo con el Gobierno Federal; la complejidad vial que representa arribar al aeropuerto tanto en distancia, como en infraestructura: y el limitado desahogo que representa ante la saturación del AICM ya que a unos meses de que se habilitó “las operaciones en la terminal Felipe Ángeles contemplan solo a cuatro aerolíneas, una sola internacional, de Venezuela, aunque se sumarán Copa Airlines y Delta Airlines con vuelos hacia Estados Unidos, a partir de la segunda mitad de este año”<sup>258</sup>

Comparecencia del secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo.

El 25 de abril de abril de 2019 compareció ante el Senado de la República el titular de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana Alfonso Durazo Montaña para exponer los principales objetivos de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República. Lo anterior debido a que en los primeros tres meses de 2019 la violencia en México incrementó considerablemente. Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública “la violencia no cesa y se han registrado 8 mil 493 homicidios, 9.6% más que en el mismo periodo 2018”<sup>259</sup>.

*Comparecencia.* En su comparecencia, el secretario realizó varios señalamientos entre los que se encontraban los argumentos de que México se encontraba frente a una crisis estructural de seguridad que no correspondía solamente a un sexenio, sino que el problema de la seguridad era resultado de un conjunto de fallas estructurales en diversos ámbitos, así como de un tejido social descompuesto. Al respecto de la estrategia de seguridad nacional sus objetivos consistían en erradicar la corrupción; garantizar el empleo, la educación, salud y bienestar; pleno respeto y promoción de los derechos humanos; regeneración ética de la sociedad; combate a las drogas; y recuperación y dignificación de las cárceles. Las intervenciones de los representantes partidistas coincidieron en la urgencia de terminar con

---

<sup>258</sup> El Financiero. (21 de marzo de 2022). Inauguración del AIFA: Estas son las polémicas del nuevo aeropuerto de Santa Lucía. Recuperado el 20 de abril de 2022, de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/03/21/inauguracion-del-aifa-estas-son-las-polemicas-del-nuevo-aeropuerto-de-santa-lucia/>

<sup>259</sup> El País. (22 de 04 de 2019). La violencia en México bate récords en los primeros meses del Gobierno de López Obrador. El País. Obtenido de [https://elpais.com/internacional/2019/04/22/mexico/1555954397\\_885844.html](https://elpais.com/internacional/2019/04/22/mexico/1555954397_885844.html)

lo que denominaron “crisis de inseguridad” para lo cual destacaron “la necesidad de contar con instrumentos jurídicos e instituciones que garantizaran la seguridad pública”<sup>260</sup>.

A tres años de gobierno la estrategia de seguridad no se ha modificado y si bien, se sumó la Guardia Nacional a la estructura de seguridad, el país no ha alcanzado descensos considerables en los niveles de violencia e inseguridad. Los cuestionamientos de la oposición hacia una política de combate “pacífico” de abrazos y no balazos parece no tener eco en la estrategia ejecutiva. A la fecha y de acuerdo con datos oficiales del último informe de seguridad del Gobierno mexicano se destaca el tercer mes de 2022 como el más homicida con más de 3.600 asesinatos, pero más allá de los datos, la espiral violenta en la que está sumida el país continúa”<sup>261</sup>.

Comparecencia del titular de la Secretaría de Economía, Graciela Márquez Colín y del secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Luis Ebrard Casaubón.

Ante el Pleno de la Comisión Permanente del Senado de la República comparecieron Graciela Márquez Colín y Marcelo Luis Ebrard Casaubón el 14 de junio de 2019 para informar sobre los resultados de las negociaciones con respecto de las medidas arancelarias anunciadas y sus implicaciones en el tratado entre México, Estados Unidos y Canadá.

*Comparecencia.* En su comparecencia el secretario de relaciones exteriores anotó que previo a la comparecencia, su secretaría había enviado al Senado un informe pormenorizado donde se detallaron las actividades que la delegación mexicana sostuvo en Washington. De manera particular, el secretario detalló la estrategia a la que recurrirían para enfrentar la imposición arancelaria por parte de Estados Unidos, y la estrategia sobre el ordenamiento en la frontera sur del país, que, según el gobierno, se traduciría en menores flujos migratorios y en una mejor protección de los derechos humanos de las personas migrantes<sup>262</sup>. Por su parte,

---

<sup>260</sup> Canal del Congreso. (15 de 03 de 2019). Canal del Congreso. Obtenido de [https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/11809/Secretario\\_de\\_Salud\\_cmparece\\_ante\\_la\\_Comisin\\_d\\_e\\_Salud\\_del\\_Senado\\_de\\_la\\_Repblica](https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/11809/Secretario_de_Salud_cmparece_ante_la_Comisin_d_e_Salud_del_Senado_de_la_Repblica)

<sup>261</sup> El País. (20 de abril de 2022). Marzo, el mes más sangriento del año y el baile de las cifras de muerte. Obtenido de <https://elpais.com/mexico/2022-04-20/marzo-el-mes-mas-sangriento-del-ano-y-el-baile-de-las-cifras-de-muerte.html>

<sup>262</sup> Gobierno de México. (14 de 06 de 2019). Gobierno de México. Obtenido de <https://www.gob.mx/sre/articulos/secretario-ebard-plantea-diplomacia-de-unidad-nacional-ante-el-poder-legislativo>

la secretaria de Economía destacó que contaban con instrumentos necesarios para la defensa ante medidas arancelarias y el trabajo en mecanismos de solución de controversias <sup>263</sup>.

Esta comparecencia cobró gran relevancia en el contexto de las relaciones bilaterales México-Estados Unidos y representó un gran reto para la administración del presidente López Obrador. El tema se mantuvo vigente en los medios de comunicación incluso más allá de la firma del llamado T-MEC (Tratado comercial entre México, Estados Unidos y Canadá) y se vinculó con la estrategia en temas migratorios entre México-Estados Unidos. Actualmente, temas de energía figuran en las relaciones con el vecino del norte.

Comparecencia del titular de la Comisión Nacional del Deporte, Ana Gabriela Guevara.

Ante la Comisión del Deporte de la Cámara de Diputados compareció el 8 de julio, la titular de la Conade, Ana Gabriela Guevara con el objetivo de analizar la reducción de becas deportivas y manejo de recursos públicos para el deporte de alto rendimiento. Como antecedente, la Secretaría de Función Pública (SFP) había abierto entre los meses de abril y junio cuatro expedientes de investigación por corrupción en el Fideicomiso Fondo para el Deporte de Alto Rendimiento (Fodepar) <sup>264</sup>.

*Comparecencia.* En su intervención Ana Gabriela Guevara Espinoza informó sobre la necesidad de reducir y replantear la manera en cómo se gasta el recurso, anunciaba que no había reducciones en el tenor de que se haya decidido derogar a alguno de los becarios. Además, puntualizó que, existen reglas de operación mediante las cuales se asignan los apoyos y becas por lo que mostró disposición para cooperar con el proceso llevado por la ASF.

Luego de su exposición, integrantes de la Comisión de Deporte, externaron sus dudas y cuestionamientos en materia deportiva, entre las que destacaron la corrupción en la Conade, número de becas otorgadas a deportistas, estrategia para eliminar la triangulación para entregar los recursos a deportistas paralímpicos, beneficios a determinados atletas, entre otros

---

<sup>263</sup> Canal del Congreso. (14 de 06 de 2019). Canal del Congreso. Obtenido de [https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/12120/Titulares\\_de\\_SRE\\_y\\_SE\\_explican\\_ante\\_la\\_Comisin\\_Permanente%2C\\_negociaciones\\_sobre\\_el\\_Acuerdo\\_Migratorio](https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/12120/Titulares_de_SRE_y_SE_explican_ante_la_Comisin_Permanente%2C_negociaciones_sobre_el_Acuerdo_Migratorio)

<sup>264</sup> El financiero. (20 de 06 de 2019). Función Pública abre cuatro investigaciones por supuestos actos de corrupción en la Conade. Obtenido de <https://www.elfinanciero.com.mx/deportes/funcion-publica-abre-cuatro-investigaciones-por-supuestos-actos-de-corrupcion-en-la-conade/>

<sup>265</sup>. Ninguna responsabilidad se fincó en meses subsecuentes a la titular de la Conade, pues las investigaciones no arrojaron pruebas suficientes sobre faltas administrativas a sancionar o elementos para dar vista a otras autoridades. Como medio de control, la comparecencia evidenció las irregularidades de la gestión, empero no se observó ningún cambio desde el gobierno federal.

Como se muestra en el cuadro 6, de las 11 comparecencias realizadas, siete corresponden a titulares de secretarías de estado, lo que representa tan solo el 31.8% de llamados, respecto las 22 secretarías que conforman el gabinete oficial de presidente. Los cuatro restantes corresponden a titulares de dependencias del llamado gabinete ampliado, reafirmando el supuesto que, por lo regular, suele llamarse más a comparecer a secretarios de Estado que a directores de paraestatales. Como dato excepcional, sólo se registró un caso donde el compareciente (SRE) presentó además un informe escrito sobre la cuestión.

**Cuadro 6. Citas a comparecencia, LXIV Legislatura  
Año I. (2018-2019)**

No.	Fecha	Titular	Dependencia	Órgano convocante		Motivo	Tipo
				Senadores	Diputados		
1	17/12/18	Carlos Urzúa Macías	SHCP		X	Exponer los rubros más importantes del paquete económico 2019	Procedimiento
2	28/01/19	Rocío Nahle García.	SENER		X	Explicar la estrategia que se ha implementado para el combate al robo de combustible y desabasto de gasolina y prevenir desgracias como la sucedida en el Estado de Hidalgo.	Temática en curso
3	28/01/19	Octavio Romero Oropeza.	PEMEX		X	Explicar la estrategia que se ha implementado para el combate al robo de combustible y desabasto de gasolina y prevenir desgracias como la sucedida en el Estado de Hidalgo.	Temática en curso
4	13/03/19	Luis Antonio Ramírez Pineda (ISSSTE)	ISSSTE	X		Establecer los principales retos, avances y deficiencias del instituto de salud.	Temática en curso
5	15/03/19	Secretario Jorge	SS	X		Informar sobre la estrategia de salud	Protocolaria

		Alcocer Varela					
6	09/04/19	Javier Jiménez Espriú	SCT	X		Aclarar controversias referentes a la construcción del Tren Maya, cancelación del Aeropuerto de Texcoco y diversos temas en la materia.	Temática en curso
7	25/04/19	Alfonso Durazo Montaña	SSPC	X		Análisis de la estrategia Nacional de seguridad pública.	Temática en curso
8	28/05/19	María Elena Álvarez Buylla	CONACYT	X		Presentar el proyecto de ciencia pública para reestructurar la institución para alcanzar la soberanía pública.	Protocolaria
9	14/06/19	Secretaria Graciela Márquez Colín.	SE	X		Informar sobre los resultados obtenidos en los esfuerzos de negociación respecto de las medidas arancelarias anunciadas, y en su caso, las implicaciones con los temas del Tratado entre México y EU.	Temática en curso
10	14/06/19	Marcelo Luis Ebrard Casaubón.	SRE	X		Informar sobre los resultados obtenidos en los esfuerzos de negociación respecto de las medidas arancelarias anunciadas, y en su caso, las implicaciones con los	Temática en curso

						temas del Tratado entre México y EU.	
11	08/07/19	Ana Gabriela Guevara	CONADE		X	A propósito de la apertura de cuatro expedientes de investigación por casos de corrupción en el Fideicomiso del Fondo para el Deporte de Alto Rendimiento (Fodepar) por parte de la Secretaría de Función Pública.	Temática en curso

*Fuente: Elaboración propia. Notas: 1. La información está actualizada al mes de septiembre 2021. 2. Se marca con "X" la Cámara responsable de la comparecencia, pero se aclara que su desarrollo pudo efectuarse ante el Pleno o bien en comisiones. 3. Las comparecencias se cuentan por número de titulares, aunque en algunos casos hayan concurrido dos o más de ellos en una misma sesión.*

#### *4.1.4 Segundo Año de la Legislatura 2019-2020*

El 01 de septiembre de 2019 dio inicio el Segundo Año de ejercicio de la LXIV Legislatura. La ceremonia oficial se llevó a cabo en el Palacio Legislativo de San Lázaro, donde ambas cámaras declararon la apertura del Primer Periodo Ordinario. A la Sesión de Congreso General<sup>266</sup> asistieron 351 diputados y 73 senadores<sup>267</sup>. Porfirio Muñoz Ledo fungió como presidente del Congreso General, Mónica Fernández Balboa (Morena) asumió la presidencia del senado y Laura Rojas Hernández (PAN) la de la Cámara de Diputados. Dentro del protocolo de esta sesión se llevó a cabo la entrega del Primer Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal a manos de la secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero dando así cumplimiento a lo establecido en el artículo 69 constitucional.

En el segundo año de la Legislatura se realizaron 25 comparecencias. 1 de procedimiento; 2 de temáticas en curso y 22 de tipo protocolarias a propósito de la glosa del primer informe de gobierno ejecutivo por el cual comparecieron los titulares de las siguientes secretarías: Salud, Educación, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Rural, así como del IMSS e ISSSTE. De estas últimas desarrollamos solo dos, las cuales incluyeron una temática en curso. (Olga Sánchez Cordero y Alfonso Durazo Montaña)

##### I. Procedimiento.

Comparece el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Arturo Herrera Gutiérrez.

Ante la Cámara de Diputados, el 26 de septiembre de 2019, compareció Arturo Herrera Gutiérrez, titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el objetivo de dar cuenta

---

<sup>266</sup> Es aquella en la que se reúnen ambas cámaras del Congreso de la Unión, para: 1) declarar la apertura de los periodos de sesiones ordinarias; 2) tomar protesta al presidente de la república al inicio de su encargo; 3) recibir el informe presidencial cada año; 4) actuar como colegio electoral a fin de asignar al presidente sustituto o interino en caso de que se presentara la falta temporal o absoluta del presidente de la república; y, 5) celebrar sesiones solemnes. (SIL, 2021)

<sup>267</sup> SIL. (1 de 09 de 2019). Sistema de Información Legislativa. Obtenido de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/ReporteSesion.php?CveSesion=3897276&Origen=BS&Camara=3>

de la política económica del país y detallar las iniciativas que comprendían el Paquete Económico para el ejercicio fiscal 2020.

*Comparecencia.* En la comparecencia el titular señaló que al cierre de septiembre de 2019 el panorama de política económica mundial era incierto y se instrumentó el programa de impulso al sector financiero. Celebró la iniciativa de reforma en materia económica que tiene como propósito fortalecer el financiamiento de las empresas. Mencionó que el paquete económico 2020 consideraba una meta de crecimiento de entre 1.5 y 2.5 por ciento para el año venidero.

Asimismo, se refirió también a la saturación del AICM y precisó los avances en la construcción del nuevo aeropuerto internacional de la CDMX y cuyo gasto ejercido era de 37.3 por ciento (tres mil millones de pesos para los estudios de pre-inversión). En materia de desarrollo social, refirió el avance del cien por ciento del programa de Adultos Mayores y sostuvo que el paquete fiscal para 2020 era uno de los pilares de la arquitectura de la democracia mexicana <sup>268</sup>.

Como parte del desahogo de la comparecencia, se sucedieron las intervenciones de los diputados por fracción parlamentaria. Entre las posturas críticas se encontraron la del diputado independiente Carlos Alberto Morales, el PRD, MC, PRI y PAN que en general destacaron que la política económica mantenía una tendencia decreciente y se seguía invirtiendo dinero a proyectos sin futuro; hicieron énfasis en la desaparición de 110 fideicomisos entre los que se encontraban el Fondo Metropolitano, el Fideicomiso para el Bienestar y la Salud, el Fideicomiso para la Atención a víctimas, y el Fonden; la disminución en los recursos para los estados y la falta de apoyo al campo mexicano.

Según aseguraron se trataba de un presupuesto inercial, de una administración ordinaria que mostraba el centralismo mexicano en orientar recursos para los proyectos insignia de este gobierno. Por su parte, las representaciones del PVEM, PES, PT y Morena se enfocaron en exaltar la política de salud, económica, e incluso las gestiones en materia de relaciones

---

<sup>268</sup> SIL. (30 de 09 de 2019). Sistema de Información Legislativa. Obtenido de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/reporteAsunto.php?cveAsunto=3916574>

internacionales del gobierno federal. Reconocieron a la SHCP y a su titular por el “manejo responsable” en la conducción de las finanzas públicas.

Tras el procedimiento de discusión que mandata la ley, el proyecto fue aprobado el 22 de noviembre minutos antes de la 1:00 am y quedó en 321 votos a favor y 78 en contra. Más tarde, pasadas las 6:00 am, se avaló en lo particular con 302 votos a favor, 65 en contra y una abstención. Los votos a favor fueron del bloque legislativo liderado por Morena (Morena-PT-PES-PVEM), mientras que los otros fueron de los partidos de oposición PRI, PRD y MC. Solo se aceptaron dos reservas: una, de la diputada María del Pilar Lozano, de MC, respecto de los recursos del Fondo Metropolitano, para que deban servir para una política que favorezca un equilibrio territorial ordenado; la otra, del diputado Francisco Favela Peñuñuri, del PT, sobre recursos para el campo mexicano <sup>269</sup>.

## II. Temáticas de curso.

### Comparecencia del titular de Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), José Alonso Novelo Baeza.

Ante las Comisiones Unidas de Salud y Seguridad Social del Senado de la República, compareció el 30 de septiembre de 2019, José Alonso Novelo Baeza, para explicar a las y los legisladores, diversos temas como abasto de medicamentos, regulación del cannabis, así como la creación de un Mapa Nacional de Riesgos Sanitarios.

*Comparecencia.* En la sesión, el titular destacó que “la Cofepris, atiende todo lo que se puede presentar como primera prepatogénica en la cuestión de salud. La Comisión Federal, es la primera defensa contra la enfermedad, la segunda línea de defensa cuando el hombre ya está invadido a través de vacunas, y la tercera, cuando la enfermedad debe de combatirse” <sup>270</sup>. Entre algunos cuestionamientos de legisladores, destacaron aquellos referidos al

---

<sup>269</sup> Expansión Política. (22 de noviembre de 2019). Los diputados (al fin) aprueban el presupuesto 2020. Expansión Política. Obtenido de <https://politica.expansion.mx/congreso/2019/11/22/diputados-aprueban-pef-2020-promulgar>

<sup>270</sup> Canal del Congreso. (30 de 10 de 2019). Canal del Congreso. Obtenido de [https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/12487/Comparece\\_ante\\_la\\_Comisin\\_de\\_Salud%2C\\_Jos\\_Alonso\\_Novelo\\_Baeza%2C\\_titular\\_de\\_Cofepris](https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/12487/Comparece_ante_la_Comisin_de_Salud%2C_Jos_Alonso_Novelo_Baeza%2C_titular_de_Cofepris)

reglamento del cannabis terapéutica y medicinal, así como del abasto de medicamentos y las acciones que se implementarían para ayudar a las patentes mexicanas en la producción de medicamentos. Esta comparecencia es considerada como protocolaria.

#### Comparecencia de la titular de Secretaría de Gobernación, Olga Sánchez Cordero.

La titular de SEGOB asistió a dos comparecencias con motivo del Primer Informe de Gobierno. La primera de ellas se llevó a cabo ante el Senado de la República el 26 de septiembre de 2019 en la que destacó las acciones de la secretaria sobre casos específicos como los estudiantes de la Normal de Ayotzinapa, el tema migratorio y los derechos humanos <sup>271</sup>.

En esta comparecencia se abordó además el caso del Congreso de Baja California, que se pronunció por hacer valer los principios constitucionales vinculados con la legalidad, la no reelección y el rompimiento con el pacto federal. Agregó que las atribuciones de la SEGOB se centran en el Estado de Derecho y el reconocimiento de la autonomía constitucional. Recordemos que, en el mes de julio dicho Congreso había aprobado con 21 votos a favor, ampliar de dos a cinco años el mandato del próximo gobernador, con lo que el morenista Jaime Bonilla gobernaría hasta el 2024 y no hasta el 2021 como correspondía <sup>272</sup>. La aprobación resultó gracias al voto de la mayoría morenista y del PAN, durante una sesión extraordinaria realizada por la noche.

La segunda comparecencia se llevó a cabo ante el Pleno de la Cámara de Diputados el 9 de octubre. Ahí se refirió a las líneas de acción de la Política Interior como la gobernabilidad democrática y la defensa y promoción de los derechos humanos <sup>273</sup>.

#### Comparecencia del titular de la secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo Montañó

---

<sup>271</sup> SIL. (26 de 09 de 2019). Sistema de Información legislativa. Obtenido de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/ReporteSesion.php?CveSesion=3916543&Origen=BS&Camara=2>

<sup>272</sup> Forbes. (10 de 07 de 2019). Causa polémica ampliación de mandato a gobernador de Baja California. Obtenido de <https://www.forbes.com.mx/causa-polemica-ampliacion-de-mandato-a-gobernador-de-baja-california/>

<sup>273</sup> Canal del Congreso. (09 de 10 de 2019). Obtenido de [https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/12529/Comparece\\_titular\\_de\\_Segob\\_para\\_explicar\\_el\\_estado\\_que\\_guarda\\_la\\_Poltica\\_Interior\\_de\\_Mxic](https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/12529/Comparece_titular_de_Segob_para_explicar_el_estado_que_guarda_la_Poltica_Interior_de_Mxic)

Alfonso Durazo Montaña compareció el 31 de octubre de 2019 ante la Cámara de Diputados a propósito del Primer Informe de Gobierno donde abordó el tema de los acontecimientos de Sinaloa, entregó un informe, respondió preguntas, y explicó la estrategia de seguridad la cual anotó “tiene un carácter binacional por ser un problema trasnacional” y destacó que “nunca como ahora el sector de la seguridad pública había sido tan criticado”<sup>274</sup>.

El operativo del 17 de octubre inició con la solicitud de una orden de cateo del inmueble donde se encontraba Ovidio Guzmán López. A las 15:00 horas militares ingresaron al domicilio para detenerlo. Sin embargo, después de casi cuatro horas de enfrentamiento armado se decidió suspender el operativo. Guzmán López era perseguido por EU desde abril de 2018 quien dictó una orden de aprensión por asociación delictuosa. En septiembre de ese año EU solicitó formalmente su detención para ser extraditado a ese país.

*Comparecencia.* El titular explicó que las investigaciones iniciadas en octubre detallaron información sobre Guzmán. No obstante, la reacción del cartel de Sinaloa, el ataque a militares y sus familiares, así como la amenaza de ataques armados que se extenderían a Sonora, Chihuahua y Durango fueron factores que se sumaron a la decisión de suspender el ataque.

Al respecto, Durazo explicó que la estrategia militar del gobierno federal estaba centrada en defender la integridad física y la dignidad de las personas, evitar el uso de la violencia y el derramamiento de sangre por todos los medios posibles, combatir a quienes vulneran a México, privilegiando en todo momento el uso de la inteligencia sobre la fuerza. Con lo anterior intentó justificar las decisiones tomadas en dicho operativo. “En el caso de Culiacán, lo que pudo haberse convertido en un episodio de guerra y derramamiento de sangre inocente se resolvió privilegiando la paz pública”.

Entre los principales posicionamientos destacaron el de la bancada morenista que apoyó la estrategia descrita por el secretario; la de la oposición que cuestionó y evidenció el

---

<sup>274</sup> SIL. (31 de 10 de 2019). Sistema de información Legislativa. Obtenido de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/ReporteSesion.php?CveSesion=3957040&Origen=BS&Camara=1>

aumento de la violencia y la inseguridad, y la de MC que propuso la construcción de un nuevo acuerdo nacional en materia de seguridad, de justicia y de paz.

Comparece el Subsecretario de Salud, Hugo López Gatell.

Ante miembros de la Jucopo del Senado, a través de una plataforma virtual, compareció el 27 de mayo de 2020, Hugo López-Gatell para dar cuenta de las acciones de la secretaria de Salud en el control de la epidemia por Covid19.

*Comparecencia.* En la sesión se le cuestionó al funcionario sobre los siguientes aspectos: implementación y eficacia del modelo “centinela”; aplicación de un bajo número de pruebas, registro adecuado de contagios y defunciones, así como la tardía atención. Al respecto el funcionario destacó y explicó la estrategia iniciada el 23 de marzo con la “jornada de sana distancia”.

En réplica a ello, senadores observaron el incremento en contagios y fallecimientos que mostraban una alta tasa de letalidad con comparación con otros países. La bancada del PT y MC manifestaron su apoyo al funcionario y la estrategia <sup>275</sup>. Cabe mencionar que desde el 17 de marzo se había realizado una reunión entre el funcionario y la Jucopo con el objetivo de informar acerca de las medidas preventivas que el gobierno de México tomaría ante la propagación del COVID-19.

Como se muestra en el cuadro 7, de las 25 comparecencias realizadas, 20 corresponden a titulares de las secretarías de estado (algunos de ellos comparecieron ante ambas cámaras), por lo que en realidad fueron 14 secretarios los convocados, lo que representa el 63.63% respecto a las 22 secretarías que conforman el gabinete oficial del presidente.

Los cinco restantes corresponden a directores de paraestatales. Aquí, podemos observar un incremento del doble de comparecencias respecto al año I de la Legislatura. Aunque también destaca el hecho de que más del 80% quedan en el tipo de informativas-protocolarias pues dan seguimiento a la revisión del Primer Informe del Gobierno Federal, es decir corresponden a acciones que ya fueron completadas.

---

<sup>275</sup> Facebook. (27 de 05 de 2020). Obtenido de <https://www.facebook.com/HugoLopezGatell/videos/comparecencia-ante-el-senado-de-la-rep%C3%BAblica/3337910482920385/>

Del total de las comparencias previstas con relación al Primer Informe de Gobierno, solo dos fueron pospuestas bajo el aval de la bancada morenista: la del Titular de la secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo ante la Cámara de Senadores acordada para efectuarse el 5 de noviembre. La segunda correspondió a la secretaria de Energía, Rocío Nahle debido a que el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el acuerdo de la Jucopo, por el que se determinó por unanimidad de los grupos parlamentarios posponer la comparencia, sin fijar una fecha definida <sup>276</sup>.

---

<sup>276</sup> Cámara de Diputados. (26 de 11 de 2019). Obtenido de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Noviembre/26/2782-Acuerdan-diputados-posponer-la-comparencia-de-la-secretaria-de-Energia>

**Cuadro 7. Citas a comparecencia, LXIV Legislatura  
Año II (2019-2020)**

No.	Fecha	Titular	Dependencia	Órgano convocante		Motivo	Tipo
				Senadores	Diputados		
1	26/09/19	Arturo Herrera Gutiérrez	SHCP		X	Dar cuenta de la política económica del país y detallar las iniciativas que comprenden el Paquete Económico para el ejercicio fiscal 2020. Análisis del primer informe de gobierno.	Procedimiento
2	26/09/19	Olga Sánchez Cordero	SEGOB	X		Análisis del Primer Informe de Gobierno Se cuestionó además sobre caso Ayotzinapa y caso BCS.	Temáticas en curso
3	30/09/2019	Jorge Alcocer Varela	SS	X		Análisis del Primer Informe de Gobierno.	Protocolaria
4	30/09/2019	José Alonso Novelo Baeza	Cofepris	X		Explicar a las y los legisladores, diversos temas como abasto de medicamentos, regulación del cannabis, así como la creación de un Mapa Nacional de Riesgos Sanitarios.	Temáticas en curso.

5	03/10/19	Esteban Moctezuma Barragán	SEP		X	Análisis del Primer Informe de Gobierno.	Protocolaria
6	3/10/19	Arturo Herrera Gutiérrez	SHCP	X		Análisis del Primer Informe de Gobierno.	Protocolaria
7	4/10/19	Luis Antonio Ramírez Pineda	ISSSTE	X		Análisis del Primer Informe de Gobierno.	Protocolaria
8	7/10/19	Zoé Alejandro Robledo Aburto	IMSS	X		Análisis del Primer Informe de Gobierno.	Protocolaria
9	8/10/19	Víctor Manuel Villalobos Arámbula	SADER		X	Análisis del Primer Informe de Gobierno.	Protocolaria
10	9/10/19	Olga Sánchez Cordero	SEGOB		X	Análisis del Primer Informe de Gobierno.	Protocolaria
11	10/10/19	Manuel Bartlett Díaz	CFE		X	Análisis del Primer Informe de Gobierno.	Protocolaria
12	10/10/19	María Luisa Albores	SB	X		Análisis del Primer Informe de Gobierno.	Protocolaria
13	15/10/19	Irma Eréndira Sandoval Ballesteros	SFP	X		Análisis del Primer Informe de Gobierno.	Protocolaria

14	16/10/19	Jorge Alcocer Varela	SS		X	Análisis del Primer Informe de Gobierno.	Protocolaria
15	21/10/2019	Javier Jiménez Espriú	SCT	X		Análisis del Primer Informe de Gobierno.	Protocolaria
16	22/10/19	María Luisa Albores González	SB		X	Análisis del Primer Informe de Gobierno.	Protocolaria
17	23/10/19	Graciela Márquez Colín	SE		X	Análisis del Primer Informe de Gobierno.	Protocolaria
18	24/10/19	Irma Eréndira Sandoval Ballesteros	SFP		X	Análisis del Primer Informe de Gobierno.	Protocolaria
19	25/10/19	Alejandra Frausto Guerrero	SC		X	Análisis del Primer Informe de Gobierno.	Protocolaria
20	29/10/10	Octavio Romero Oropeza	PEMEX		X	Análisis del Primer Informe de Gobierno.	Protocolaria
21	31/10/19	Javier Jiménez Espriú	SCT		X	Análisis del Primer Informe de Gobierno.	Protocolaria
22	31/10/19	Alfonso Durazo Montaña	SSPC		X	En el marco del análisis del Primer Informe de Gobierno del titular del Ejecutivo	Temáticas en curso

23	06/11/19	Román Guillermo Meyer Falcón	SEDATU		X	Análisis del Primer Informe de Gobierno.	Protocolaria
24	3/12/19	Marcelo Ebrard C.	SRE.	X		Análisis del Primer Informe de Gobierno.	Protocolaria
25	27/05/20	Hugo López- Gatell Ramírez	SS	X		Exponer las condiciones en las que se encuentra el país y la estrategia a seguir respecto a la pandemia por Covid-19	Temáticas en curso

*Fuente: Elaboración propia. Notas: 1. La información está actualizada al mes de septiembre 2021. 2. Se marca con "X" la Cámara responsable de la comparecencia, pero se aclara que su desarrollo pudo efectuarse ante el Pleno o bien en comisiones. 3. Las comparecencias se cuentan por número de titulares, aunque en algunos casos hayan concurrido dos o más de ellos en una misma sesión.*

#### *4.1.5 Tercer Año de la Legislatura 2020-2021*

El 1 de septiembre de 2020 dio inicio el tercer año de la LXIV Legislatura. La sesión realizada en el Palacio Legislativo de San Lázaro contó con 72 senadores y 412 diputados para hacer un total de 484 legisladores <sup>277</sup>. Para este periodo Eduardo Ramírez Aguilar fue designado como presidente del Senado y Dulce María Sauri Riacho para la Cámara de Diputados. Después de instalada la sesión se procedió a recibir el Segundo Informe de Gobierno del titular del Ejecutivo Federal por parte de la secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero.

El 22 de septiembre, la JUCOPO, presidida por el senador Ricardo Monreal Ávila, acordó el calendario de comparecencias de los miembros del gabinete del Ejecutivo Federal, a propósito del Segundo Informe de Gobierno. El calendario contempló la celebración de 10 comparecencias de titulares del gabinete federal entre las que destacaron la del subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López-Gatell Ramírez y el titular de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, José Alonso Novelo Baeza, entre otras <sup>278</sup>.

Por su parte, la Cámara de diputados acordó un calendario con 19 comparecencias a realizar entre los meses de septiembre y noviembre comenzando con el titular de la SHCP quien hablaría sobre el proyecto de presupuesto para el ejercicio 2021.

En el tercer año de la Legislatura se realizaron 29 comparecencias. 1 de procedimiento; 2 de temáticas en curso y 26 de tipo protocolarias a propósito de la glosa del Segundo Informe de Gobierno por el cual comparecieron los titulares de las siguientes secretarías: Salud, Educación, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Rural, así como del IMSS e ISSSTE. En este caso se desarrollan las tres primeras.

---

<sup>277</sup> SIL. (1 de 09 de 2020). Sistema de Información Legislativa. Obtenido de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/ReporteSesion.php?CveSesion=4063642&Origen=BS&Camara=3>

<sup>278</sup> Canal del Congreso. (22 de 09 de 2020). Obtenido de [https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/13584/Jucpo\\_del\\_Senado\\_acuerda\\_cmparecencias\\_de\\_los\\_miembros\\_del\\_Gabinete](https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/13584/Jucpo_del_Senado_acuerda_cmparecencias_de_los_miembros_del_Gabinete)

## I. Procedimiento

### Comparecencia del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Arturo Herrera.

Arturo Herrera, titular de la SHCP compareció ante la Cámara de diputados el 30 de septiembre de 2020 acerca del análisis del Segundo Informe de Gobierno del presidente de la república en materia económica, así como para que diera cuenta de las iniciativas que comprendían el Paquete Económico para el ejercicio fiscal 2021.

*Comparecencia.* Uno de los puntos principales en la comparecencia fue la reflexión del secretario sobre el impacto en la economía por la pandemia por covid-19 y por el confinamiento. Subrayó que las tareas emprendidas por el gobierno de México se enfocaron en la atención a la población a través de acciones robustas en materia económica y de salud. Mencionó que, en México, los impactos en la economía se desarrollaron a través de cuatro canales: impactos en el sector financiero, impactos en el sector petrolero, impactos en la economía en general y presión sobre las finanzas públicas <sup>279</sup>.

En la comparecencia, la discusión derivó sobre el segundo objetivo, la aprobación del presupuesto de egresos. Algunos de los temas de discrepancia versaron en: la inconformidad de la oposición ante el recorte de 2 mil 184 mdp., a organismos autónomos, así como las reducciones presupuestarias a todos los estados en un 9%.

La propuesta del PRD, PAN, PRI y MC para reasignar 109 mil 200 millones de pesos a fin de aumentar los recursos para salud, seguridad pública y reactivación económica fue rechazada por Morena. La oposición también criticó el desmantelamiento del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg), que brindaba cobertura a 300 municipios para robustecer a los cuerpos policiacos locales en materia de capacitación, equipamiento y salarios.

Luego de escuchar y rechazar casi todos las reservas y argumentos en contra del PEF, las y los legisladores votaron y aprobaron el dictamen. La aprobación se dio tras la discusión de las más de mil reservas presentadas en su mayoría por el bloque opositor, sin embargo, casi

---

<sup>279</sup> SIL. (30 de 09 de 2020). Sistema de Información Legislativa. Obtenido de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/ReporteSesion.php?CveSesion=4079964&Origen=BS&Camara=1>

todas fueron rechazadas por la mayoría morenista. Luego de tres días de discusión, la Cámara de Diputados aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, cuyo gasto sería de 6 billones 295 mil 736 millones de pesos. El dictamen fue avalado en lo particular por 305 votos a favor, 151 en contra y cero abstenciones <sup>280</sup>.

En función de lo anterior podemos destacar que a pesar de que la comparecencia atendió las objeciones de la oposición al ser “escuchadas”, como control político no tuvo mayor trascendencia debido a que Morena se impuso como partido mayoritario y junto a sus entonces aliados, Partido del Trabajo, Encuentro Social y Verde Ecologista aprobó prácticamente sin modificaciones el proyecto del Ejecutivo.

## II. Temáticas en curso.

### Comparecencia del subsecretario de salud Hugo López-Gatell y José Alonso Novelo titular de Cofepris.

Ante la Comisión de Salud de la Cámara de Senadores, el 12 de octubre de 2020, comparecieron el Dr. Hugo López-Gatell y José Alonso Novelo Baeza para explicar las acciones y resultados de las acciones implementadas en el país para contener la pandemia por COVID-19, el establecimiento de convenios de colaboración con diferentes secretarías de Estado para fortalecer la farmacovigilancia, tecnovigilancia y estimular la competencia, y sobre el robo de medicamentos para niños con cáncer <sup>281</sup>.

*Comparecencia:* Contrario a lo que sostuvo al inicio de la pandemia, el subsecretario comenzó su exposición aludiendo a la importancia del uso del cubre bocas. Expresó la situación de la inequidad en los servicios de salud debido a la situación de pobreza y explicó la estrategia de salud llevada a cabo hasta entonces. En la misma comparecencia José Alonso Novelo se refirió ampliamente al proceso de adquisición de medicamentos y sus regulaciones, así como las acciones para hacer eficiente a la institución.

---

<sup>280</sup> Canal del Congreso. (13 de 11 de 2020). Obtenido de [https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/13722/Cmara\\_de\\_Diputados\\_aprueba\\_Presupuesto\\_de\\_Egresos\\_para\\_2021\\_cn\\_reasignaciones\\_a\\_educacin\\_y\\_refugios\\_para\\_mujeres](https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/13722/Cmara_de_Diputados_aprueba_Presupuesto_de_Egresos_para_2021_cn_reasignaciones_a_educacin_y_refugios_para_mujeres)

<sup>281</sup>

Respecto a los posicionamientos encontramos un grupo de partidos (PVEM, Morena, PT) que avalaron las acciones de combate a la pandemia. Por otro lado, partidos de oposición (MC, PAN, PRI), coincidieron en que el “mal manejo de la pandemia” había derivado en muertes, contagios, desabasto de medicamentos y muerte de niños con cáncer. Todo esto acompañado de información incompleta por parte de la autoridad federal.

La comparecencia del subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López-Gatell, se suspendió por no haber condiciones tras los reclamos e intercambios de acusaciones, entre el funcionario y senadores de la Comisión de Salud. En su intervención, la senadora Verónica Delgado por MC anunció que impondría recursos legislativos para pedir la renuncia del subsecretario, mientras que la senadora Martha Cecilia Márquez del PAN, colocó una caricatura de Gatell escondiendo fallecidos, y la legisladora Lilly Téllez lo llamó "virrey de los muertos en casa", lo que provocó molestia entre los morenistas <sup>282</sup>

Como se muestra a continuación, durante el tercer año de la legislatura se llevaron a cabo 29 comparecencias que representaron la asistencia de 20 funcionarios de la administración (algunos de ellos comparecieron ante ambas cámaras), de los cuales 15 corresponden a titulares de secretarías, lo que representa el 68.18 % respecto a las 22 secretarías que conforman el gabinete oficial de Andrés Manuel López Obrador. Los cinco restantes corresponden a titulares de dependencias del llamado gabinete ampliado. En el tercer año nuevamente observamos que la mayoría de las comparecencias son de orden protocolario o solo informativo, respecto de las que abordan asuntos sobre temas en curso.

---

<sup>282</sup> E. Política. (12 de 10 de 2020). Expansión Política. Obtenido de <https://politica.expansion.mx/congreso/2020/10/12/la-comparecencia-de-lopez-gatell-se-suspende-por-reclamos-en-el-senado>

**Cuadro 8. Citas a comparecencia, LXIV Legislatura  
Año III (2020-2021)**

No.	Fecha	Titular	Dependencia	Órgano convocante		Motivo	Tipo
				Senadores	Diputados		
1	30/09/20	Arturo Herrera Gutiérrez	SHCP		X	Informar sobre el proyecto de Presupuesto 2021.	Procedimiento
2	23/09/20	Olga Sánchez Cordero	SEGOB	X		Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria
3	29//09/20	Javier May Rodríguez	SB	X		Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria
4	30/09/20	Zoé Alejandro Robledo Aburto	IMSS	X		Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria
5	30/09/20	Luis Antonio Ramírez Pineda	ISSSTE	X		Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria
6	06/10/20	Arturo Herrera Gutiérrez	SHCP	X		Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria
7	06/10/20	Olga Sánchez Cordero	SEGOB		X	Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria
8	12/10/20	Hugo López-	SS	X		Informar sobre las acciones y estrategias para	Temática en curso

		Gatell Ramírez y				combatir la pandemia por Covid-19	
9	12/10/20	José Alonso Novelo	Cofepris	X		Informar sobre convenios para fortalecer la farmacovigilancia, tecnovigilancia y estimular la competencia. Así como el robo de medicamentos para niños con cáncer	Temática en curso
10	13/10/20	Marcelo Ebrard Casaubón	SRE	X		Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria
11	13/10/20	Jorge Alcocer Varela	SS		X	Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria
12	13/10/20	Zoé Alejandro Robledo Aburto	IMSS		X	Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria
13	13/10/20	Luis Antonio Ramírez Prida	ISSSTE		X	Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria
14	14/10/20	Octavio Romero Oropeza	PEMEX		X	Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria
15	14/10/20	Esteban Moctezuma Barragán	SEP	X		Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria

16	20/10/20	Jorge Alcocer Varela	SS	X		Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria
17	21/10/20	Esteban Moctezuma Barragán	SEP		X	Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria
18	21/10/20	Manuel Bartlett Díaz	CFE		X	Análisis del Segundo Informe Gobierno.	Protocolaria
19	27/10/20	Irma Eréndira Sandoval	SFP		X	Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria
20	28/10/20	Graciela Sánchez Colín	SE		X	Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria
21	28/10/20	Víctor Manuel Villalobos A.	SADER		X	Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria
22	29/10/20	Román Guillén Meyer	SEDATU		X	Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria
23	30/10/20	Jorge Alcocer Varela	SS	X		Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria
24	03/11/20	Javier May Rodríguez	SB		X	Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria
25	04/11/20	Luisa María Albores González	SEMARNAT		X	Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria

26	09/11/20	Rocío Nahle	SENER		X	Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria
27	10/11/20	Alfonso Durazo	SSPC		X	Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria
28	10/11/20	Jorge Arganis Leal	SCT		X	Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria
29	11/11/20	Alejandra Fraustro Guerrero	SC		X	Análisis del Segundo Informe de Gobierno.	Protocolaria

Fuente: Elaboración propia. Notas: 1. La información está actualizada al mes de septiembre 2021. 2. Se marca con “X” la Cámara responsable de la comparecencia, pero se aclara que su desarrollo pudo efectuarse ante el Pleno o bien en comisiones. 3. Las comparecencias se cuentan por número de titulares, aunque en algunos casos hayan concurrido dos o más de ellos en una misma sesión.

#### 4.1.6 Balance de comparecencias

De acuerdo con la tabla 5, durante la LXIV Legislatura se realizaron 65 comparecencias<sup>283</sup> que incluyeron 22 dependencias entre el gabinete formal y ampliado del Ejecutivo, de las cuales las Secretaría de Salud y la de Hacienda y Crédito Público fueron las que en más ocasiones comparecieron.

Dependencia	Año			Total
	I	II	III	
<b>CFE</b>		1	1	2
<b>COFEPRIS</b>		1	1	2
<b>CONACYT</b>	1			1
<b>CONADE</b>	1			1
<b>IMSS</b>		1	2	3
<b>ISSSTE</b>	1	1	2	4
<b>PEMEX</b>	1	1	1	3
<b>SADER</b>		1	1	2
<b>SB</b>		2	2	4
<b>SC</b>		1	1	2
<b>SCT</b>	1	2	1	4
<b>SE</b>	1	1	1	3
<b>SEDATU</b>		1	1	2
<b>SEGOB</b>		2	2	4
<b>SENER</b>	1		1	2
<b>SEP</b>		1	2	3
<b>SFP</b>		2	1	3
<b>SHCP</b>	1	2	2	5
<b>SRE</b>	1	1	1	3
<b>SS</b>	1	3	4	8
<b>SSPC</b>	1	1	1	3
<b>SEMARNAT</b>			1	1
<b>TOTAL</b>	11	25	29	65

*Elaboración propia.*

*Se incluyen solo las instancias que tuvieron comparecencias.*

<sup>283</sup> El numero corresponde al total de las identificadas en la presente investigación.

Los titulares de la Secretaría de Salud, así como los del IMSS e ISSSTE han sido requeridos debido a la emergencia sanitaria que derivó en la pandemia por Covid-19, los titulares de la SHCP acuden obligadamente a comparecer para presentar el proyecto de presupuesto de egresos ante el Congreso, los titulares de Gobernación acuden regularmente son llamados a comparecer por temas diversos de seguridad y resguardo de la nación.

Si analizamos las comparecencias en función de los datos obtenidos anteriormente, tenemos que, existe una tendencia al alza en el número de comparecencias solicitadas (11 en el primer año a 29 en el último). Lo anterior se explica en función de que, en el año I quienes comparecen a propósito del informe ejecutivo fueron miembros de la administración anterior, por tanto, el incremento de comparecencias se debe sobre todo al protocolo de la “glosa de informes del Ejecutivo” y no tanto a peticiones para tratar temáticas en curso. Como se muestra en la gráfica 1, en general hay una clara evidencia de que comparecen más titulares de secretarías que de otras dependencias. Ello se debe a la normatividad que mandata al Congreso a reflexionar sobre los informes de gobierno del Ejecutivo federal en cuyo caso se solicita la presencia de los secretarios de estado de las principales áreas ejecutivas.



*Fuente: Elaboración propia*

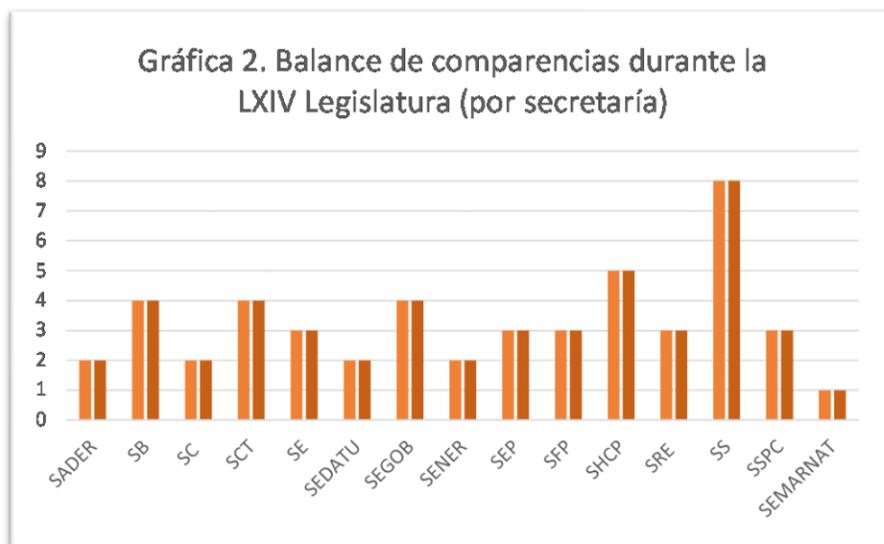
En cuanto al órgano convocante, como se muestra en el cuadro 10, la Cámara de Diputados tiene una diferencia de siete comparecencias más. Tres de las cuales corresponden

a las de procedimiento que refieren a la presentación del presupuesto. Recordemos que por disposición constitucional toca a la cámara baja aprobar el presupuesto de egresos. Respecto al tipo, encontramos que la mayoría de ellas son de tipo protocolario o informativo por lo que refieren a acciones ya concluidas. Por tanto, las observaciones de los legisladores no pueden tener ningún efecto posterior respecto de la política gubernamental. De las 14 que abordaron temáticas en curso destacan las que se convocaron a propósito de: desabasto de gasolina, la tragedia de Tlahuelilpan en Hidalgo, estrategia para enfrentar la pandemia por Covid-19, y desabasto de medicamentos.

<b>Cuadro 9. Comparecencias LXIV Legislatura según órgano convocante y tipo.</b>				
Órgano convocante.		Tipo.		
Senado	Diputados	Protocolo	Procedimiento	Temática en curso
29	36	48	3	14

*Fuente: Elaboración propia*

De acuerdo con el concentrado final que se muestra en la gráfica 2, la secretaria de Salud presentó el mayor número de comparecencias con ocho asistencias, seguida de la secretaria de Hacienda y Crédito Público con cinco. En tanto los titulares de Conacyt, Semarnat y Conade fueron convocados en una ocasión.



*Fuente: Elaboración propia*

En las comparencias revisadas se observó un fuerte posicionamiento a favor de los funcionarios de la cuarta transformación por parte de los legisladores de Morena, PT PES, en tanto que la oposición conformada por PRI, PAN y PRD era de esperar la crítica al proyecto, por su parte MC fue crítico en algunas posturas, pero suscribió otras de las acciones del gobierno federal.

Cuando lo consideró conveniente, Morena logró imponer su mayoría para detener o posponer la comparencia de algunos titulares en ciertas situaciones que preveían un férreo ataque político, como en los siguientes casos:

- El 26 de junio de 2019, los legisladores de Morena y sus aliados rechazaron incluir en la agenda del día un acuerdo de la Mesa Directiva donde se solicitaba citar a comparecer a los secretarios de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, y de Seguridad, Alfonso Durazo, sobre el flujo migratorio. El 10 de julio de 2019, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión rechazó nuevamente citar a los mismos funcionarios.
- El 25 de junio de 2020, Ricardo Monreal anunció que se discutiría la pertinencia de continuar haciendo reuniones con funcionarios federales, luego del ambiente álgido que se suscitara con el Dr. Hugo López-Gatell, es por ello que el 21 de agosto de 2021, la mayoría de Morena en el Congreso impidió que los secretarios

de Hacienda y de Bienestar comparecieran para que explicaran por qué se negaron a atender la recomendación que emitió la CNDH con relación a la cancelación del programa de estancias infantiles.

- Hacia el 19 y 20 de enero de 2021, legisladores de Morena y sus aliados impidieron que los secretarios de Hacienda, Arturo Herrera; de Salud, Jorge Alcocer y el subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López-Gatell, acudieran al Poder Legislativo a rendir un informe detallado sobre la estrategia para contener la pandemia provocada por el Covid-19.

Más allá de lo anterior, existieron también diversos puntos de acuerdo que no prosperaron para promover otras comparecencias respecto de las cuales, el pleno decidió no dar prioridad por lo que fueron desestimadas. Si bien, las comparecencias constituyen un mecanismo de control político, durante la Legislatura en comento muy pocas de ellas lograron ese objetivo. Sólo en la comparecencia del titular de Hacienda y Crédito Público en el primer año se presentó una discusión nutrida, aunque en los tres años el proyecto de presupuesto se ha aprobado en lo general sin atender las demandas de la oposición, incluso en 2018, los partidos de oposición se retiraron tras ser aprobado el proyecto en lo general.

En cuanto a las comparecencias “temáticas” destacaron los temas de salud, seguridad y relaciones exteriores. Al cierre de este documento, las estrategias implementadas por el gobierno federal en cuanto al trato de la pandemia, el abasto de medicamentos, el combate al crimen organizado y la relación de subordinación de México a la política migratoria de Estados Unidos, no han mostrado cambio alguno.

En este sentido, podemos decir que las comparecencias cumplen su función más como rendición de cuentas que como medio de control político, toda vez que sólo se ejerce como un medio de crítica, recomendación, lo que sí logra es posicionar la información en el espacio público y así ejercer presión sobre el Ejecutivo y sus acciones en cuanto al ejercicio político.

## 4.2 Comisiones de Investigación

En la lógica de los pesos y contrapesos que el régimen presidencial prevé entre el poder Ejecutivo y el Legislativo se encuentran como hemos mencionado, la creación de comisiones de investigación como medio de control político.

La palabra comisión refiere en lo general a “un conjunto de personas encargadas por la ley, o por una corporación o autoridad, de ejercer determinadas competencias o entender algún asunto específico”<sup>284</sup>. En este sentido las comisiones y los objetivos que les dan vida pueden ser tan diversas como las propias estructuras sociales, jurídicas o constitucionales que posee una nación.

Por lo anterior, en este apartado nos vamos a referir en particular a las comisiones constitucionales que, como órganos colectivos tienen su sustento en las disposiciones normativas de la máxima Ley que regula el acceso y ejercicio del poder público. De entre ellas, específicamente tomaremos las denominadas “comisiones de investigación”. En lo que refiere al adjetivo “investigación”, lo entenderemos como un proceso de indagación que tiene por objetivo obtener información sobre un tema específico.

Desde la perspectiva del derecho parlamentario la comisión de investigación (en lo sucesivo CI) refiere a:

Grupo de legisladores que autorizados por su Cámara, en ejercicio de funciones constitucionales de control y vigilancia sobre actos del Ejecutivo, realizan todas las diligencias necesarias para averiguar si los titulares de los órganos del Ejecutivo, han o no incurrido en cualquier tipo de responsabilidad ya sea, por incumplimiento en defecto o en exceso o por violación o infracción a las leyes que regulan su competencia y autoridad; o si cumplen o no sus programas y actividades dentro de la normatividad aprobada por el propio Poder Legislativo <sup>285</sup>.

Esta definición pone de manifiesto la función de control que la comisión ejerce sobre el Ejecutivo. Por tanto, su existencia responde a los postulados de la teoría de la representación

---

<sup>284</sup> Véase, *Diccionario de la Real Academia Española*

<sup>285</sup> Francisco Berlín y Jorge Moreno, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Cámara de Diputados, México, 1998, p. 150.

contemporánea que sostiene que la representación está necesariamente asociada con la responsabilidad de los gobernantes respecto de los gobernados. Cabe aclarar de forma preliminar que las comisiones de investigación pueden diferir en alcance u organización, así como de los medios de que disponen para sus objetivos, esto dependiendo del país al que se refiera.

Las CI pueden definirse también como “órganos del Parlamento de carácter temporal, integrados, preferentemente, por distintos grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria” de esta manera el Parlamento “ejerce el control del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público”<sup>286</sup>. De aquí se rescata el carácter temporal de la CI, la acción de grupos minoritarios para solicitar su creación, y la demanda de responsabilidad a la que se asocia la representación política.

#### ***4.2.1 Origen de las comisiones como control político***

Podemos ubicar la institución del “Parlamento” como el principal antecedente del sistema de comisiones. De acuerdo con Douglas, el Parlamento surge como resultado de tres etapas: en la primera, el monarca es designado por origen divino, concentra todo el poder en su persona y toma todas las decisiones sin consultar a nadie; en la segunda, se cuestiona el derecho divino del rey, se consolida la Asamblea de Miembros y aumenta el control sobre las finanzas; en la tercera, ya entrado el siglo XVII, se crea un Parlamento que priva al monarca de gran parte de sus poderes tradicionales. El Parlamento se concibe, por tanto, como asamblea unitaria cuyo trabajo involucra de forma conjunta a todos sus miembros <sup>287</sup>.

Fue en la Inglaterra de 1340 cuando por primera vez se hace alusión a una comisión parlamentaria <sup>288</sup>, su creación obedece al hecho de que “en el ejercicio político el trabajo era lento, por lo que, para que la institución fuese más dinámica se recurrió a la organización del

---

<sup>286</sup> Cecilia Mora, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, Cámara de Diputados-UNAM, México, 1998, p. 70.

<sup>287</sup> Véase, Verney Douglas, *Análisis de los sistemas políticos*, Mariano Berdejo (Trad.), Tecnos, Madrid, 1965.

<sup>288</sup> Cecilia Mora, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, Porrúa, México, 2006, p. 133.

trabajo por medio de secciones o comisiones”<sup>289</sup>. Así, las comisiones fueron una variante de la división del trabajo aplicado al ejercicio de la política en la medida que lo fragmentaba en grupos más pequeños para facilitar su desahogo.

Las comisiones se presentarán después en Francia, Bélgica, Alemania y Países Bajos. Sin embargo, su consolidación se daría por lo menos un siglo más tarde gracias al impulso de hechos como la Revolución Francesa y las ideas ilustradas las cuales, dan paso a nuevas formas de organización y distribución del poder particularmente en América donde surge el régimen presidencial bajo el sustento de la representación y la soberanía del pueblo.

Hasta aquí, las comisiones se enfocaban en el trabajo parlamentario y no poseían facultades de control político sobre el Ejecutivo. Esta nueva modalidad verá la luz hacia el siglo XX y se expandiría casi a la par de la democracia. En diversos casos, particularmente en América Latina, las experiencias de gobiernos autoritarios dieron paso a reformas constitucionales que ampliaron las facultades del Legislativo para crear CI cuyo objetivo principal sería el control del gobierno.

Abreu refiere que, los primeros textos constitucionales en los que se puede encontrar esta facultad parlamentaria se presentan en las constituciones de Bélgica de 1830, el texto constitucional de Prusia de 1850 y la Constitución de la República de Weimar de 1919 y que se incorporaría en la mayoría de las constituciones a partir de la posguerra de 1945<sup>290</sup>.

En el caso del Parlamento Inglés, las CI son llamadas “Select Committees” que fiscalizan las actividades del gobierno; en Estados Unidos, el Senado dispone del derecho al *impeachment* o juicio político del presidente y otros funcionarios, procedimiento al que precede la creación de una CI, en España, por su parte, se permite la creación de comisiones de investigación en torno a cualquier asunto considerado de interés público, mientras que en Latinoamérica han aparecido como comisiones especiales.

---

<sup>289</sup> Cecilia Mora, Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político, *op. cit.*, p. 62.

<sup>290</sup> José Pablo Abreu, “El control parlamentario a través de las comisiones de investigación”, en *Cuestiones constitucionales*, núm. 18, México, 2007, p. 7. (18), 3-38. Recuperado el 01 de 09 de 2021, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932008000100001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932008000100001)

En la tradición británica, el Parlamento y particularmente la Cámara de los Comunes posee la función esencial, además de la Legislativa, de realizar investigaciones por medio de comisiones para fiscalizar las actividades del gobierno. En el caso de EU si bien su Constitución no contiene ninguna disposición expresa al respecto, si ha sido objeto de una constante practica constitucional la formación de comisiones especiales para realizar investigaciones en ambas Cámaras de Representantes, con el fin de conocer la conducta de los miembros del poder Ejecutivo y de la judicatura <sup>291</sup>. Una vez entendido el uso de las comisiones, sobre todo en regímenes democráticos, es importante explicar sus características particulares dependiendo del país y contexto al que se refiera.

#### ***4.2.2 Tipos de comisiones, características y objetivos***

De acuerdo con lo que se ha expuesto, podemos encontrar en lo general dos tipos de comisiones, las denominadas permanentes, creadas para hacer eficiente el trabajo parlamentario, que van más allá de la renovación de la Asamblea, toda vez que forman parte de la estructura funcional de la misma, y, por otro lado, las denominadas temporales creados para cumplir un encargo específico en tiempo y espacio.

Este tipo de comisiones aparecen después de entregar un informe de labores, lo que permite a la sociedad en conjunto, conocer del caso y de la información resultante. Si bien, estas comisiones no están facultadas para imponer sanciones legales si permiten exponer al gobierno al juicio público y los resultados de la investigación pueden ser atraídos por órganos competentes para llevar a cabo procesos jurídicos.

Por su parte, las comisiones permanentes pueden agruparse en dos: aquellas que se enfocan al dictamen y estudio de proyectos de y las permanentes no legislativas referidas a aquellas que no desarrollan funciones encaminadas a la aprobación de proyectos legislativos, pero sí de estudio, dictaminación de reformas al Reglamento de la Cámara, conocimiento de peticiones, etc.

Respecto a las no permanentes, encontramos algunas como son: las comisiones de estudio o de encuesta; las comisiones de expertos; las comisiones especiales o comisiones *ad hoc*;

---

<sup>291</sup> Héctor Fix-Zamudio, "La función actual del poder legislativo", *op. cit.*, p. 23.

las comisiones específicas o de proyectos especiales; las comisiones sobre asuntos o puntos constitucionales y las comisiones especiales en su materia u horizontales que pueden emitir dictamen sobre la materia de competencia de otra comisión <sup>292</sup>.

En lo que hace a sus objetivos, las comisiones permanentes se ocupan de los asuntos propiamente legislativos (propuesta, análisis y aprobación de leyes), en tanto las no permanentes se ocupan de temas específicos –respecto de acciones del gobierno– que requieren la integración de miembros especialistas o conocedores del tema, toda vez que es requisito la elaboración de informes que sustenten el dictamen que se presenta como resultado de su encomienda.

En las CI, es común que se faculte a los miembros para allegarse información por diversos medios (desde la solicitud por medio de formularios, cuestionarios, informes, cuentas, etc., hasta la convocatoria a comparecer de funcionarios o autoridades según sea el caso). Tras el desarrollo y conclusión del proceso, la comisión se extingue y es importante mencionar que los resultados obtenidos no son vinculantes por lo que no imponen una sanción o pena jurídica.

#### ***4.2.3 La comisión de investigación en la Constitución Mexicana***

Uno de los primeros referentes vinculados directamente al constitucionalismo mexicano es la Constitución de Cádiz de 1812. En ella se anota la formación de comisiones cuando en el Capítulo VIII “De la formación de leyes, y de la sanción real” cuando se refiere a la facultad de todo diputado de presentar proyectos de ley ante las cortes. Se determina en su artículo 134 que “admitida a discusión, si la gravedad del asunto requiere a juicio de las *cortes* que pase previamente a una comisión” <sup>293</sup>

Años más tarde en la Constitución de 1824 encontramos la función de control del Legislativo sobre el Ejecutivo en la Sección Cuarta “De las funciones económicas de ambas cámaras y prerrogativas de sus individuos” en el Artículo 38 establece que “cualquiera de

---

<sup>292</sup> Cecilia Mora, Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político, *op. cit.*, pp. 62-65.

<sup>293</sup> Véase, Constitución de Cádiz, 1812.

las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones: I. Del presidente de la federación...III. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia...IV. De los gobernadores de los Estados...”. En adición a lo anterior, el Artículo 39 determina “la Cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente y sus ministros sean acusados por actos en que hayan intervenido el senado o el consejo de gobierno debido a sus atribuciones...”. Aunque en la en la Constitución no figuró el tema de las comisiones, se establecieron en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General aprobado el 23 de diciembre de 1824, mismo que en el Capítulo VI “De las comisiones” destaca lo siguiente:

Artículo 53. Para facilitar el despacho de los negocios, se nombrarán comisiones permanentes y especiales que los examinen e instruyen, hasta ponerlos en estado de resolución. Artículo 54. Las permanentes serán: de puntos constitucionales, de gobernación, de relaciones exteriores...Artículo 56. Asimismo, cada una de las cámaras clasificará las comisiones especiales, conforme lo exija la urgencia y calidad de los negocios. Artículo 60, Las comisiones se compondrán de tres individuos del seno mismo de la cámara, y sólo podrán aumentarse por acuerdo expreso de aquélla, hasta el número de cinco. Artículo 65. Las comisiones fundarán por escrito su dictamen y concluirán reduciéndolo a proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. Artículo 67. Las comisiones por medio de su presidente podrán pedir de cualesquiera archivos y oficinas de la nación, todas las instrucciones y documentos que estimen convenientes para la mayor ilustración de los negocios con tal de que no sean de aquellos que exijan secreto, cuya violación pueda ser perjudicial al servicio público.<sup>294</sup>

En función de lo anterior observamos lo siguiente: el referente constitucional previo a las CI son las comisiones especiales, cada Cámara determina sus asuntos, su integración va de tres a máximo cinco miembros, poseen la facultad de petición de información y, sobre todo, tienen la encomienda de presentar un dictamen.

En contra parte podemos hacer dos observaciones: la primera es que no figura disposición alguna que obligue a las oficinas o dependencias de la Nación a entregar dicha información o más aún, algún elemento de sanción a una respuesta negativa o falta de esta, y la segunda

---

<sup>294</sup> Véase, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1824.

es que los resultados de ejercicio, informe o dictamen no tiene carácter vinculatorio pues no están facultadas para imponer ninguna sanción de orden penal.

En la Constitución de 1857 sí encontramos la palabra expresa en la Sección I, del Poder Legislativo, Párrafo 2, “De la iniciativa y formación de Leyes”, Artículo 70 “Las iniciativas o proyectos de ley deberán sujetarse a los trámites siguiente”, I. dictamen de comisión. Las comisiones aquí referidas son permanentes y atienden temas enfocados al estudio de proyectos de ley. Por su parte el Reglamento Interior, atendió el tema en su Sección Primera “De la organización de la Cámara de diputados”, fracción V.

Finalmente, la Constitución de 1917 hace referencia en la Sección II “De la iniciativa y formación de leyes”, Artículo 71, fracción III: “las iniciativas presentadas por el Presidente (sic) de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de estos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates”.

El artículo 77, por su parte, determina que cada una de las Cámaras puede “comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno”. En el mismo sentido, el Reglamento para el Gobierno Interior del Gobierno Federal retomó tal cual lo establecido por la Constitución y agregó que las comisiones nombradas por las Cámaras serían permanentes y especiales (Art. 65).

El Artículo 71 agrega: “asimismo cada una de las Cámaras nombrará las Comisiones especiales que crea convenientes, cuando lo exija la urgencia y la calidad de los negocios”. Al respecto sostuvo el número de tres miembros, pero dejó como responsabilidad de cada Cámara aumentar sus integrantes sin indicar un número específico (Art. 79).

El Artículo 87, por su parte, mandató que toda comisión debía presentar dictamen respecto de los negocios de su competencia. Finalmente se faculta a las Cámaras para pedir información e incluso tener conferencias con funcionarios (Arts. 89-90).

Todos los referentes anteriores dejan de manifiesto la integración de comisiones de forma explícita o implícita en lo que toca al trabajo legislativo sobre todo en el caso de las llamadas comisiones permanentes. Por su parte, las comisiones temporales que asumen diversos nombres y categorías pueden ser el marco que permita el auspicio de las comisiones de

investigación. Las comisiones de investigación en México constituyen un instrumento de control político relativamente nuevo, pues datan del último cuarto del siglo pasado, a partir de la reforma al Artículo 93 constitucional se incorporaron dos cambios.

El primer cambio se llevó a cabo el 6 de diciembre de 1977 y adicionó el párrafo siguiente:

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Entendemos por organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, consideradas como empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica y sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, de acuerdo con lo descrito por los Artículos 45 y 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

El segundo cambio, se llevó a cabo el 15 de agosto de 2008 y adicionó como cuarto el párrafo siguiente:

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

Quedó entonces definida la figura de comisiones de investigación como actualmente la conocemos, se determinó cómo llevar a cabo la solicitud, propuesta y aprobación, su objetivo específico para diferenciarlas de otros tipos de comisiones (en principio de las permanentes), hacia quienes estaban enfocadas, el carácter público de sus resultados, así como su facultad de petición de información a titulares de dependencias.

Sobre la base anterior, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente a la fecha establece que la Jucopo tiene –entre otras– la facultad de

proponer al Pleno la integración de las Comisiones. Además, quedó asentado la existencia de dos tipos de comisiones: ordinarias y especiales. Las primeras son permanentes y tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio, en lo que toca a las especiales son transitorias, de acuerdo con el Artículo 42:

Se constituyen en comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el secretario general de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción (Art. 42).

Llegado este punto, se determina claramente su carácter temporal y su obligada extinción al agotar el objeto por el que fue creada. Este, es el estado actual que guardan normativamente estas comisiones, luego de un largo proceso constitucional que iniciara hace dos siglos atrás.

En lo que corresponde a su implementación, en noviembre de 1979, apenas dos años después de la reforma, se creó la primera CI en torno a “Teléfonos de México S.A”, (TELMEX) con el objetivo expreso de investigar denuncias públicas sobre interferencia ilegal de comunicaciones telefónicas. La comisión funcionó hasta marzo de 1980 cuando presentó el documento con las conclusiones de su encomienda.

Pasaría una década antes de que se formará una nueva comisión, en este caso en torno al Banco Nacional Pesquero y Portuario, Sociedad Nacional de Crédito, (BANPESCA) por quiebra técnica y cartera vencida. Esta comisión funcionó de diciembre de 1989 a abril de 1990 con la entrega del informe <sup>295</sup>.

Entre algunas de las comisiones más controvertidas por los temas que atendieron se encuentran la que se aplicó a la Compañía Popular de Subsistencias Populares (Conasupo) por compras de leche “supuestamente” contaminada con radioactividad, la aplicada a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), por supuestas desviaciones de recursos

---

<sup>295</sup> Véase, Claudia Gamboa, *Comisiones de Investigación*, Cámara de diputados, México, 2006.

multimillonarios que nulificaban la rentabilidad de los proyectos de inversión financiada y las que investigaron a Pemex por “supuestas” afectaciones al medio ambiente.

De acuerdo con datos que figuran en el portal de la Cámara de diputados, de 1977 hasta 2018 se crearon 22 comisiones de investigación entre las que se encuentran: TELMEX (1979), BANPESCA (1989), CONASUPO (1995), CONASUPO (1997), Exportadora de sal, SA. (1998), IMSS (1998), CFE (1999), N.A.F.I.N (1999), IPAB (2000), Laguna Verde (2001), IPAB (2004), PEMEX (2004), Precios del petróleo (2005), Construcciones Prácticas SA de CV (2005), I.M.P.I (2006), Construcciones Prácticas SA de CV (2006), PEMEX, Construcciones Prácticas SA de CV, Sobre los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en cuanto al Origen, Cobro, Destino e Impacto que tiene en sus Finanzas el Pago del Derecho de Trámite Aduanero (2009), PEMEX, Sobre el Funcionamiento de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, en términos de lo dispuesto en el artículo 93 de la CPEUM (2015), Funcionamiento de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, con Operaciones y Contratos de Infraestructura y Servicios de Particulares (2018)

Como se muestra en el cuadro 10 en la mayoría de las legislaturas desde 1979 se ha creado por lo menos una CI. Si consideramos que, en un periodo aproximado de 40 años, tenemos 22 CI, obtenemos un promedio aproximado de 1.8% de comisiones por año. En este lapso, veinte años corresponden a un periodo en el que el PRI mantiene mayoría en la Cámara y en el cual se crean únicamente tres comisiones. Desde 1997, cuando el PRI pierde la mayoría en la Cámara, el número se multiplica poco más de seis veces para dar un total de 19 comisiones creadas lo cual reafirma la idea de que los medios de control a disposición de la oposición son más proclives en un escenario de gobierno dividido y no unificado.

Dos legislaturas llaman la atención, la LVII y la LIX con el mayor número de comisiones creadas (seis cada una). La primera corresponde al momento en el que el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y la composición incluyó una oposición más fortalecida. La segunda, se desarrolla durante el segundo trienio del gobierno del presidente Vicente Fox durante el llamado gobierno de la alternancia. Ambos contextos suceden en condiciones de

cambio político y democratización, donde las comisiones de investigación se emplean como control político en su mayoría de la oposición.

<b>Cuadro 10. Comisiones de investigación creadas en Cámara de Diputados por Legislatura.</b>		
Legislatura	Periodo	Número de comisiones
LI	1979-1982	1
LIV	1988-1991	1
LVI	1994-1997	1
LVII	1997-2000	6
LVIII	2000-2003	1
LIX	2003-2006	6
LX	2006-2009	3
LXII	2012-2015	2
LXIII	2015-2018	1
<b>TOTAL</b>		<b>22</b>

*Fuente: Elaboración propia a partir de la información del portal*

*[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) y Gamboa, C (2006)*

Lo anterior muestra que las comisiones de investigación bajo ciertos escenarios más favorables a la oposición son más factibles de crear. Quizá este medio de control encuentra su limitante en el propio proceso de aprobación, pues, aunque se espera que sea la oposición quien lo proponga, corre el riesgo de que no se apruebe en la votación requerida, lo que sucedería si el partido en el poder posee mayoría en la Cámara.

Al respecto, Abreu asegura “el derecho comparado muestra que, en la mayoría de los ordenamientos, queda en manos del pleno, es decir de la mayoría de los legisladores la decisión de aprobar o no es decir la conformación de comisiones de investigación”<sup>296</sup>. Al margen de ello, sí es evidente que las CI antes descritas lograron vulnerar la hegemonía del PRI, pero sobre todo prosperar durante los gobiernos divididos subsecuentes.

<sup>296</sup> José Pablo Abreu, “El control parlamentario a través de las comisiones de investigación”, *op. cit.*, p. 15.

#### *4.2.4 Comisiones de investigación durante la LXIV Legislatura*

Durante la LXIV Legislatura se creó una Comisión Especial de Investigación, para dar seguimiento y acompañar las indagatorias del trágico hecho que cobró la vida de la gobernadora de Puebla Martha Érika Alonso Hidalgo y del senador Rafael Moreno Valle Rosas el 24 de diciembre de 2018, tras desplomarse el helicóptero marca Agusta 109, con matrícula XEA BON en el que viajaban. El accidente aéreo ocurrió poco antes de las 15:00 horas en Santa María Coronango, a las afueras de la zona metropolitana de la capital de Puebla. Según medios locales, el helicóptero había despegado diez minutos antes del helipuerto El Triángulo de las Ánimas, en Puebla, e iba con destino a Ciudad de México. La aeronave quedó calcinada <sup>297</sup>.

De acuerdo con información que consta en la Gaceta Parlamentaria, del jueves 3 de enero de 2019 año XXII, número 5188-III se presentaron tres proposiciones con punto de acuerdo:

1. Con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Jucopo del Senado a crear una comisión especial para dar seguimiento y acompañar las investigaciones del hecho, suscrita por senadores del Grupo Parlamentario del PAN.
2. Con punto de acuerdo por el que se crea la comisión especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones y acciones emprendidas por las autoridades competentes respecto de las causas del desplome del helicóptero Augusta-Westland en Puebla, suscrita por los senadores Miguel Ángel Osorio Chong y Manuel Añorve Baños, del Grupo Parlamentario del PRI
3. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal a realizar una investigación exhaustiva, suscrita por diputados del Grupo Parlamentario del PAN.

El punto de acuerdo fue resuelto de manera favorable en la misma fecha. La comisión se instaló el 12 de febrero de 2019 y quedó integrada por el senador Higinio Martínez Miranda, de Morena; Nadia Navarro Acevedo, del PAN; Manuel Añorve Baños, del PRI; Dante

---

<sup>297</sup> BBC. (24 de 12 de 2018). BBC. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46676595>

Delgado Rannauro, de MC; Raúl Bolaños Cacho Cué, del PVEM; Alejandra del Carmen León Gastélum, del PT; Miguel Ángel Mancera Espinosa, del PRD; y Eunice Renata Romo Molina, del PES.

El acuerdo para su conformación determinó que la comisión no contaría con recursos humanos, materiales ni financieros propios para su funcionamiento. También se determinó (conforme a su naturaleza) que debía presentar informes ante la Jucopo del Senado de la República, cada que le fueran requeridos. Respecto de su duración se estableció que sería la misma comisión quien determinara el ritmo y tiempo para abordar el tema <sup>298</sup>.

De acuerdo con el artículo 81 de la Ley General de Aviación Civil, SCT debía llevar a cabo la investigación de los accidentes e incidentes sufridos por aeronaves civiles, concluida dicha investigación, se debía llevar a cabo una audiencia con los interesados, determinar la causa probable, y en su caso, imponer las sanciones correspondientes. El artículo 21 del Reglamento Interior de la SCT establecía que la Dirección General de Aeronáutica Civil era la responsable de organizar y controlar los servicios de búsqueda y salvamento de aeronaves civil extraviadas o accidentales.

Así, la función de la Comisión debía llevarse a la par de las acciones de la SCT. No obstante, en el mes de julio de 2019, ante la falta de resultados, el Pleno de la Comisión Permanente, avaló en votación económica, un dictamen con punto de acuerdo por el que se exhortó a la SCT a que remitiera un informe público sobre los avances de la investigación.

Un día antes de cumplirse un año del accidente, el titular de la SCT, Javier Jiménez Espriú, informó que el dictamen final sería dado a conocer hasta el primer trimestre del 2020 argumentando que “el análisis realizado de todos los componentes y piezas recabadas del helicóptero había sido exhaustivo y detallado, se prolongó más de lo previsto” <sup>299</sup>.

En el mes de marzo 2020, se presentó el informe final del caso durante la conferencia mañanera del presidente Andrés Manuel López Obrador. Se informó que “una falla en el

---

<sup>298</sup> Senado de la República. (17 de enero de 2019). Senado de la República. Obtenido de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/43445-integran-comision-de-seguimiento-a-las-investigaciones-del-caso-martha-erika-alonso-y-rafael-moreno-valle.html>

<sup>299</sup> El Economista. (23 de diciembre de 2019). Informe final sobre caso Moreno Valle y Erika Alonso se dará a conocer en 2020: SCT. Obtenido de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Informe-final-sobre-caso-Moreno-Valle-y-Erika-Alonso-se-dara-a-conocer-en-2020-SCT-20191223-0041.html>

sistema de movimiento provocó que cayera el helicóptero en el que viajaban la gobernadora Martha Erika Alonso y el senador Rafael Moreno Valle. También se anotó que la empresa operadora “Servicios Aéreos del Altiplano” sabía de las fallas y continuó con la operación del helicóptero. Derivado de lo anterior le aplicaron multas por alrededor de 300,000 pesos y el informe final fue remitido a la FGR y a la Fiscalía del Estado de Puebla para continuar con las investigaciones correspondientes <sup>300</sup>.

El pasado marzo de 2022, la FGR emitió un comunicado donde aseveró que derivado del dictamen de la Comisión Investigadora y Dictaminadora de Accidentes e Incidentes de Aviación, se había vinculado a proceso a cinco empleados de la empresa que brindaba el mantenimiento de la aeronave accidentada, quienes fueron acusados de los delitos de homicidio y daño en propiedad ajena culposo, de competencia local <sup>301</sup>.

Respecto a la comisión de investigación, desde su creación a la fecha no figuró en el micrositio ningún informe. Al momento del cierre de nuestra investigación tampoco encontramos informe alguno que diera por concluido el trabajo de la comisión o su desaparición. Por lo anterior no se tiene certeza de su trabajo como comisión.

Si bien se entiende que la función de control político de esta comisión reside en la observación y seguimiento con respecto de las acciones llevadas a cabo por la SCT y de la revisión sobre los dictámenes preliminares consideramos que el control más efectivo fue de hacer públicos los informes sobre el caso y permitir que figuraran en los medios de comunicación, hecho que permitió que la sociedad emitiera opiniones y exigiera resultados al respecto de la investigación <sup>302</sup>.

---

<sup>300</sup> Forbes. (27 de marzo de 2020). Helicóptero siniestrado con Alonso y Moreno Valle tuvo falla desde meses antes: SCT. Obtenido de <https://www.forbes.com.mx/noticias-helicoptero-siniestrado-moreno-valle-falla-meses-antes-sct/>

<sup>301</sup> El Economista. (22 de marzo de 2022). FGR mantiene la investigación del accidente aéreo en que fallecieron Martha Erika Alonso y Rafael Moreno. Obtenido de <https://www.economista.com.mx/politica/FGR-mantiene-la-investigacion-del-accidente-aereo-en-que-fallecieron-Martha-Erika-Alonso-y-Rafael-Moreno-20220322-0072.html>

<sup>302</sup> A Además de la comisión referida, figuran tres más en el portal del Senado, en el rubro de “comisiones especiales” pero no de investigación: La comisión especial de seguimiento a la implementación del T-MEC (27/02/20), la Comisión especial encargada de dar seguimiento a los casos de feminicidio de niñas y adolescentes (18/02/20) y la Comisión especial para el seguimiento a la implementación de la agenda 2030 en México (02/03/20).

La creación de una sola comisión de investigación en la LXIV Legislatura resulta más bien simbólico. Por principio puede pensarse que no hubo peticiones para la creación de otras. Sin embargo, al revisar la información, encontramos que, en el periodo que nos ocupa, se presentaron otros doce puntos de acuerdo para la creación de comisiones de investigación como se muestra a continuación:

**Cuadro 11. Propuestas con punto de acuerdo para solicitar creación de comisiones de investigación.  
LXIV Legislatura**

#	Fecha	Punto de acuerdo.	¿Quién presenta?	¿Ante quién presenta?	Estatus
1	18/09/18	Por la que se plantea crear una comisión especial de investigación relativa al presunto desvío de recursos en diversas dependencias de la Administración Pública Federal (SEDATU, SEDESOL).	Morena	C. Senadores	Pendiente en comisiones de Cámara de origen
2	23/10/18	Por la que solicita la creación de la Comisión Especial de Seguimiento a las Investigaciones relacionadas con los hechos ocurridos en Iguala, Guerrero, a alumnos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa -Raúl Isidro Burgos-.	Morena	C. Diputados	Pendiente en órganos de gobierno
3	08/11/18	Por la que exhorta a la Junta de Coordinación Política a proponer la creación de una comisión especial que investigue respecto de la factibilidad de la disminución del 50% del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a combustibles.	PAN	C. Senadores	Pendiente en órganos de gobierno.
4	03/01/19	Por el que se exhorta a la Jucopo del Senado de la República, a crear una Comisión Especial para dar seguimiento y acompañar las investigaciones del trágico hecho que cobró la vida de la gobernadora de Puebla Martha Érika Alonso Hidalgo y del senador Rafael Moreno Valle Rosas.	PAN En la misma fecha y con el mismo fin se presentó la petición por parte del PRI.	Comisión Permanente	<b><u>APROBADO</u></b> La comisión de instaló el 12/02/2019.
5	06/02/19	Por la que exhorta a la Junta de Coordinación Política para crear una Comisión Especial que dé seguimiento a las investigaciones y recomendaciones relacionadas con el robo de combustible, los planes emergentes de abastecimiento de PEMEX, y los sucesos acaecidos en	PRI	C. Diputados	Pendiente

		la comunidad de Tlahuelilpan, Hidalgo, el 18 de enero de 2019			
6	14/03/19	Para crear la Comisión Especial que acompañe las investigaciones relacionadas con la explosión del ducto de PEMEX ubicado en Tlahuelilpan, Hidalgo.	PRD	C. Diputados	Pendiente en órganos de gobierno.
7	28/10/20	Por la que exhorta a la Cámara de Senadores a impulsar la creación de una Comisión Especial de Investigación y de Observación, sobre las diversas irregularidades a través del mecanismo de adjudicación directa que ha empleado el gobierno federal durante la presente administración.	PRD	C. Senadores	Pendiente en órganos de gobierno.
8	19/11/20	Por el que exhorta a la Jucopo de esta Soberanía, a crear la Comisión Especial de Investigación y Seguimiento al Robo de Medicamentos, la Venta Ilegal de los Mismos y la Compra de Insumos Médicos para Atender la Crisis Sanitaria Generada por la Enfermedad SARS Cov2 (covid-19).	PAN	C. Diputados	Pendiente en órganos de gobierno.
9	19/11/20	Por la que exhorta a crear la comisión especial del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado, la cual deberá dedicarse a la investigación y observación de diferentes irregularidades y actos de corrupción, presuntamente cometidos en dicha dependencia desde su instauración en la presente administración.	PAN	C. Senadores	Pendiente en comisiones de cámara de origen
10	15/12/20	Por el que el Senado de la República acuerda constituir la Comisión Especial para la Investigación del Funcionamiento del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado.	PAN	C. Senadores	Pendiente en órganos de gobierno
11	06/05/21	Por el que exhorta a la Junta de Coordinación Política del Senado de la República a que, en uso de sus facultades legales y reglamentarias, acuerde la creación de una Comisión Especial Plural de Seguimiento a las investigaciones que se realicen por parte de la fiscalía	PAN	Comisión Permanente	<b><u>RECHAZADA</u></b> Por votación con 13 votos a favor y 20 en contra.

		general de Justicia de la Ciudad de México y en su caso, de la Fiscalía General de la República, para que se sancione al o los responsables del accidente ocurrido en la Línea 12 del Metro de la Ciudad de México.			
12	23/06/21	Por el que la Comisión Permanente crea un grupo de trabajo para que investigue la actuación del C. Hugo López-Gatell, subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, frente a la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2.	PRD	Comisión Permanente	Pendiente en comisiones de cámara de origen.

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de [www.sil.gobernación.gob.mx](http://www.sil.gobernación.gob.mx)

Como podemos observar, solo la propuesta por Acción Nacional para atender el accidente de la Línea 12 del metro, fue turnada al pleno y votada. Sin embargo, fue rechazada cuando el grupo parlamentario de Morena y aliados conjuntaron 20 votos contra 13 de la oposición emitidos en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión <sup>303</sup>.

En cuanto a los once puntos de acuerdo restantes, estos quedaron congelados en alguna instancia legislativa. Como se muestra en la gráfica 3, Morena propuso solo dos representando apenas el 16.7% del total. Uno tenía como fin investigar el desvío de recursos en dependencias de la administración pública y el otro pretendía dar seguimiento a las investigaciones del caso Ayotzinapa. Si bien, estas comisiones no fueron creadas, ambos casos se desahogaron por otras instancias.

Tanto la ASF como la FGR dieron seguimiento al primer caso por el cual el día de hoy dos funcionarios están directamente implicados: Emilio Lozoya y Rosario Robles. Por su parte, Andrés Manuel López creó la "Comisión para la Verdad en el caso Ayotzinapa". Al respecto Alejandro Encinas anotó:

Esta comisión creada desde el Ejecutivo tenía la intención de "dar todas las facilidades del gobierno para que se conozca la verdad y se castigue a los responsables, autores materiales e intelectuales". Estará conformada por los padres de los 43 normalistas de Ayotzinapa, sus representantes, representantes de las secretarías de Gobernación, Hacienda y Relaciones Exteriores, así como los expertos y técnicos que se requieran para la investigación <sup>304</sup>.

---

<sup>303</sup> El Economista. (06 de mayo de 2021). Legisladores de Morena rechazan crear comisión para investigar accidente de la Línea 12. Obtenido de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Legisladores-de-Morena-rechazan-crear-comision-para-investigar-accidente-de-la-Linea-12-20210506-0090.html>

<sup>304</sup> BBC News. (03 de 12 de 2018). Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46435243>

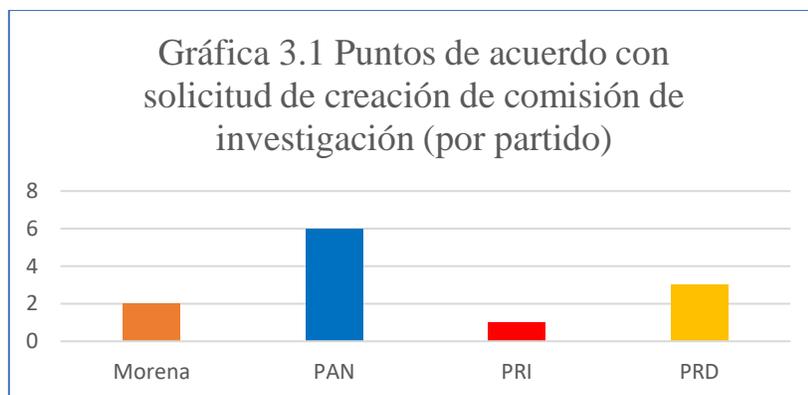
Gráfica 3. Puntos de acuerdo con solicitud de creación de comisión de investigación (por porcentaje)



*Fuente: Elaboración propia.*

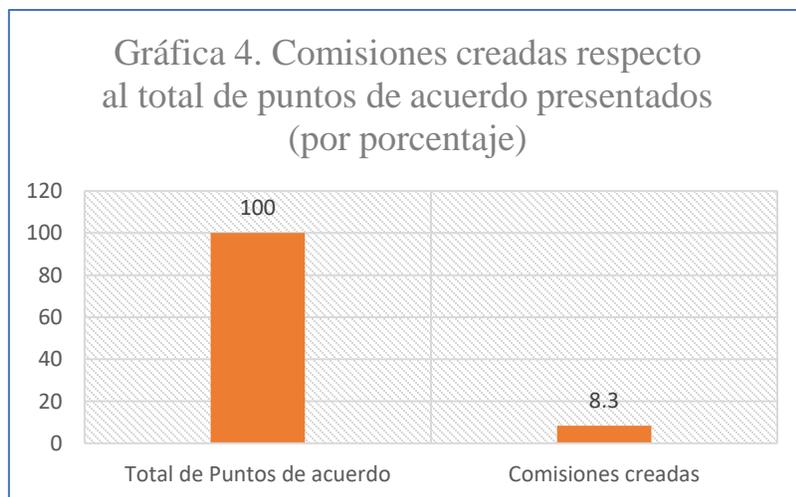
Los ocho puntos de acuerdo restantes fueron propuestos por la oposición, lo que representó el 83.3% y entre ellos destacaron temas de gran relevancia como, el caso de la comisión propuesta por el PRI para dar seguimiento a las investigaciones y recomendaciones relacionadas con el robo de combustible, los planes emergentes de abastecimiento de PEMEX, y los sucesos acaecidos en la comunidad de Tlahuelilpan, Hidalgo; La propuesta del PRD para investigar mecanismos de adjudicación directa del gobierno federal; la propuesta del PAN para investigar al Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado respecto a irregularidades y presuntos actos de corrupción, y, finalmente la que propuso el PRD para investigar la actuación del C. Hugo López-Gatell, subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, en la pandemia.

Como se muestra en la gráfica 3.1 el PAN y el PRD presentaron la mayor cantidad de propuestas con nueve puntos de acuerdo en tanto el PRI solo presentó una. Lo anterior muestra una mayor actividad por el parte del panismo, el cual, desde el inicio del sexenio se colocó como el principal partido opositor.



*Fuente: Elaboración propia*

Si bien, en conjunto, los tres partidos representaron el 83.3% las propuestas, cabe mencionar logrando la aprobación de solo una, su margen de victoria (en cuanto aprobación) no alcanza siquiera el 10%. Lo anterior muestra que el recurso de petición para la creación de comisiones de investigación ha sido recurrente, sin embargo, no ha prosperado su desahogo o bien su aprobación en el Pleno del Congreso.



*Fuente: Elaboración propia*

Este escenario no es nuevo, en México durante el siglo pasado, cuando el régimen presidencial de partido hegemónico imperaba, el PRI no enfrentó realmente a una oposición. Si normativamente existía algún tipo de control del Legislativo, sobre el Ejecutivo, este no sería aplicado pues ambos órganos eran de dominio priista. Este escenario cambió con la

creación de comisiones cuando el PRI pierde mayoría de diputados, y la oposición se fortalece, sobre todo, desde la alternancia en el poder en 2000. En función de lo anterior, observamos que durante la LXIV Legislatura la oposición logró colocar sobre la mesa de discusión varios de los temas de interés nacional, evidenciando las acciones del gobierno y proponiendo seguimiento mediante comisiones de investigación. Sin embargo, tienden a estancarse debido a que la normatividad que las regula es ambigua en el sentido de que no hay prioridad sobre sus discusiones legislativas y tampoco para su votación. En la práctica no se define claramente su temporalidad, y aunque se supone que deben entregar un informe final y así dar por concluidas sus funciones hay casos en que no hay una entrega formal, aunque en la práctica la comisión sí se disuelve.

Finalmente cabe preguntarse por la ausencia de vinculación entre el dictamen y procesos futuros que logren fincar responsabilidades a servidores públicos. Es decir, la comisión de investigación como control político permite no solo pedir cuentas al Ejecutivo, sino también hacerse presente en el seguimiento de problemas en los cuales se cuestiona la actuación del gobierno. Sin embargo, en ningún momento el Congreso tendrá inherencia o podrá imponer sanciones a los secretarios o titulares de dependencias federales cuya responsabilidad y control sigue siendo exclusiva del presidente.

### 4.3 Conclusiones

La comparecencia y las comisiones de investigación como control político al Ejecutivo tienen antecedentes del viejo continente y de Norteamérica. Ambas pasan a Latinoamérica y toman forma a través de las constituciones. En México, la figura de la comparecencia se identifica con la obligatoriedad del presidente para presentar personalmente su informe de gobierno. Mas adelante su alcance se va a ampliar a los secretarios de estado o titulares de la administración pública.

La comparecencia es por principio un ejercicio de rendición de cuentas, un derecho y también una obligatoriedad en ciertos casos. Pero como medio de control, permite al Legislativo convocar a miembros del gobierno para que informen sobre las acciones y estrategias de su secretaria o dependencia en torno de un tema específico. La forma en la que se desarrolla abre la posibilidad de interpelar al titular, pero también es un ejercicio que permite conocer las observaciones y en ocasiones sugerencias para readecuar una política u acción.

Al analizar este medio de control encontramos que la comparecencia se convoca de acuerdo con un tema específico. En casos como el presupuesto compete exclusivamente a la Cámara de Diputados, la que haga el llamado de comparecer, por ejemplo y en temas de política exterior a la de Senadores. Pero en general, ambas cámaras poseen la facultad de convocar en casi cualquier tema. De acuerdo con su alcance las clasificamos en a) comparecencias de procedimiento, cuando se realizan para concluir un procedimiento ejecutivo para el cual se requiere la participación del Legislativo como es el caso de la aprobación del presupuesto anual. La sesión permite que diputados expresen observaciones que se “espera” el Ejecutivo considere y en cierto modo integre al proyecto. Por tanto, este medio de control puede llegar a tener un alcance significativo; b) temáticas en curso, comparecencias que son convocadas para interpelar sobre una política, acción o estrategia que se está operando para atender un tema. Aquí, el control político puede ejercerse casi de forma inmediata o simultánea con las acciones del Ejecutivo y c) protocolarias, que son aquellas comparecencias que dan seguimiento a las acciones realizadas durante un año de

labor del Ejecutivo son las que refieren a la revisión de los informes de gobierno presentados al Congreso año con año.

Es muy común ver desde hace décadas un número considerable de comparecencias particularmente con motivo de la revisión del informe de gobierno. Sin embargo, la mayoría de estos actos son más bien protocolarios. En cambio, cuando la comparecencia discute la aprobación del presupuesto o se solicita para que los titulares brinden información al respecto de una temática o acción de respuesta a un problema vigente, estas tienen un mayor efecto en tanto control político.

Durante la LXIV Legislatura se realizaron 65 comparecencias de las cuales 48 fueron protocolarias, 3 de procedimiento, 14 por temáticas en curso. Por lo general se cita más a comparecer a secretarios de estado que a titulares de dependencias, siendo la Secretaría de Salud y la de Hacienda y Crédito público las más requeridas. Con una diferencia muy reducida, el Senado solicitó más comparecencias que la Cámara de Diputados. Un elemento para destacar es que varias peticiones de comparecencia fueron detenidas o pospuestas por Morena, partido que impuso su mayoría para impedir que algunos secretarios se presentaran y rindieran informes sobre temas que estaban generando gran interés y controversia política y social.

Respecto a las comisiones de investigación observamos que más allá de dos periodos de gran relevancia como fueron, la perdida de la mayoría priista en la Cámara de diputados en 1997 y durante la segunda mitad del sexenio de Vicente Fox (2003-2006), las comisiones han sido poco utilizadas como control político. Durante la LXIV Legislatura se creó desde el Congreso una sola comisión, (accidente de Martha Erika Alonso, Puebla), pues ocurrió en un contexto de controversia electoral en donde los medios de comunicación y la sociedad civil. demandaron esclarecer los hechos. Aunque es un hecho que la oposición impulsa las comisiones de investigación, también es una realidad que la mayoría morenista en el Congreso ha rechazado puntos de acuerdo importantes. rechazada en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión por la mayoría Morenista.

En cuanto a la pregunta planteada al inicio de este capítulo en torno a, si las comparecencias de funcionarios públicos durante la LXIV Legislatura funcionan como mecanismo de control político, respondemos que las que cumplen esta función son las

llamadas comparecencias de procedimiento y las de temáticas en curso. Aquí, el control político es ejercido para evidenciar las acciones del Ejecutivo y hacerlo del conocimiento público. Sobre la segunda pregunta, respecto si las comisiones de investigación iniciadas por el Congreso resultaron en un control político de actos subsecuentes, la respuesta es no, pues solo existió una comisión de investigación que realmente prosperó. En conclusión, la hipótesis de que ninguno de estos dos instrumentos ha logrado ejercer la función de control no se comprueba debido a que si se ejerció control -aunque limitado- por medio de comparecencias, pero no a través de comisiones de investigación.

En general, consideramos que tanto las comparecencias como las comisiones de investigación, pueden llegar a tener mayor eficacia como controles políticos si sus procedimientos y alcances se regulan de forma más precisa. También es necesario decir que la ausencia de obligatoriedad demerita el control que el Legislativo tiene sobre el Ejecutivo y más en el caso de existir gobiernos mayoritarios que tienden a obstaculizar estos controles.

## **CAPÍTULO V. LOS CONTROLES POLÍTICOS AL PODER EJECUTIVO DURANTE LA LXIV LEGISLATURA: INICIATIVAS DE LEY Y NOMBRAMIENTOS**

La división de poderes en el régimen presidencial va más allá de la sola creación de órganos de gobierno diferenciados. En general enmarca un proceso de construcción filosófica y política que deriva en normas de control que asignan facultades y al mismo tiempo limitan a los actores respecto de sus pares. En algunos casos, un órgano de poder ha sido provisto incluso, con facultades que comparte con otro. Esto es así para que medie entre ellos el control político. En este sentido, hemos dejado para este último capítulo la revisión de dos temas de análisis: el primero corresponde a las iniciativas de ley propuestas por AMLO; el segundo, a los nombramientos que ha realizado durante los tres primeros años de su administración.

Las iniciativas de ley, propuestas por el presidente, están por principio sujetas a la revisión del Legislativo quien en su momento puede aprobarlas, vetarlas (total o parcialmente), o rechazarlas. En tanto los nombramientos pueden ser ratificados o rechazados por el Senado o, en casos específicos, por la Cámara de Diputados. Para cualquiera de los dos casos existe también un recurso que permite al presidente superar el veto legislativo.

Por lo anterior, el objetivo de este último capítulo consiste en identificar cómo se ha aplicado el control político al Ejecutivo mediante el análisis de las propuestas de iniciativa de ley y los nombramientos ocurridos durante la LXIV Legislatura. Para ello planteamos la pregunta ¿el Legislativo ha hecho uso de su control político sobre iniciativas y nombramientos o bien ha actuado como órgano ratificador del mandato del Ejecutivo? Partimos del supuesto que, si bien el recurso se ha adoptado, se ha superado fácilmente por la normatividad que lo rige y por la mayoría morenista en el congreso.

## 5.1 La iniciativa de ley o decreto en la normatividad mexicana

En su acepción más simple, el término iniciativa es una proposición o idea que sirve para iniciar alguna cosa, en tanto que el concepto de ley, refiere a un precepto dictado por la autoridad competente en el que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. En tanto que el decreto, concierne a una decisión de un gobernante, autoridad, tribunal o juez sobre la materia o negocio en que tenga competencia<sup>305</sup>. Pedroza anota que “el establecimiento del Decreto-Ley se produjo con el nacimiento del Estado social de derecho, cuando se hizo necesario traspasar atribuciones normativas al Ejecutivo y, de esta forma, elaborar disposiciones de eminente carácter técnico”<sup>306</sup>. De Acuerdo con Así, la iniciativa de ley o decreto en un régimen democrático puede entenderse como:

Un documento formal que los órganos o actores facultados legalmente presentan ante cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión para su estudio, discusión y, en su caso, aprobación. Tiene como propósito crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales. Representa el acto jurídico con el que da inicio el proceso legislativo<sup>307</sup>.

Tanto en regímenes presidenciales como en los parlamentarios, la iniciativa de ley o decreto es una facultad que corresponde indiscutiblemente al poder Legislativo el cual, tiene como función principal elaborar las leyes que estructuran al Estado. Sin embargo, en algunos casos, estados constitucionalistas presidenciales dotaron también al Ejecutivo con la facultad de proponer o iniciar leyes equiparando así las facultades de ambos órganos.

En el caso mexicano, la Constitución de 1824 estableció en los artículos 51 y 52 que la formación de las leyes y decretos podía iniciar en cualquiera de las dos cámaras, a excepción de las que competen a las contribuciones o impuestos, cuyo origen único debe ser la Cámara de Diputados. También añadió considerar como iniciativa de ley o decreto, las proposiciones

---

<sup>305</sup> Véase, *Diccionario de la Real Academia Española*.

<sup>306</sup> Susana Pedroza, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, INAP, México, 1996, pp. 99-100

<sup>307</sup> Véase, *Diccionario de términos parlamentarios* sil.gobernacion.mx

recomendadas por el presidente de la república a la Cámara y las propuestas hechas por las legislaturas estatales a cualquier Cámara. La presidencia mexicana tiene la facultad de recomendar, elemento que lo distingue del Ejecutivo norteamericano quien no dispone de dicho recurso. Esta facultad en México quedó ratificada cuando en el artículo 105 constitucional se establece que “el presidente podrá hacer al congreso las propuestas o reformas de ley que crea conducentes al bien general, dirigiéndolas a la Cámara de Diputados”.

Para 1857 la Constitución mexicana hizo explícita la facultad legislativa del presidente al establecer en el artículo 65 que “el derecho de iniciar leyes compete: al presidente de la Unión, a los diputados del Congreso federal y las legislaturas de los Estados.” En 1917, la nueva Constitución estableció en su artículo 71 que tal derecho compete al presidente de la república, diputados, senadores, Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados.

El 9 de agosto de 2012, con la reforma al artículo 71, se le otorgó el derecho de iniciar leyes a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, de acuerdo con lo establecido en la ley. Pero sobre todo incluyó un elemento de gran importancia, el de la “iniciativa preferente”, que es un recurso que permite al presidente poner al inicio de la lista del trabajo legislativo, proyectos que considere primordiales para la nación.

El objetivo es agilizar su discusión, aprobación y consecuente ejecución. Por lo general, estos proyectos están contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y constituyen una parte significativa del proyecto de nación del Ejecutivo. En general, la mayoría de estos proyectos son propuestos desde la campaña electoral. La última reforma al artículo 71 se registra el 29 de enero de 2016 realizada para incluir a la Ciudad de México junto con las legislaturas de los estados como sujeto del mismo derecho.

De acuerdo con lo descrito en capítulos anteriores, el primer control político que existe en el poder Legislativo del régimen presidencial es de tipo intra-órgano, y se observa en la existencia de dos cámaras que participan en el proceso legislativo haciendo contrapeso entre ellas, toda vez que los proyectos propuestos en su mayoría para ser aprobados deben estar avalados por ambas cámaras. Un segundo control de tipo inter-órgano, se aplica cuando la propuesta es turnada al Ejecutivo para aprobación y no solo para su publicación.

La Constitución Política Mexicana establece en la Sección II, “De la iniciativa y formación de leyes” en su artículo 72, todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas. En el proceso legislativo y conforme a las fracciones “A” y subsecuentes se observan tres posibles escenarios: a) Aprobación sin observaciones. - en este caso el proyecto o iniciativa se aprueba tanto por la Cámara de origen, la revisora y por El Ejecutivo sin que estos hagan observación alguna; b) Proyecto desechado totalmente y c) Proyecto desechado en parte. En estos últimos casos puede ser la Cámara revisora o el Ejecutivo quien deseche de una u otra forma el proyecto, en tal caso se procede a devolverlo a la Cámara de origen para discutirlo nuevamente y retomar el cauce del procedimiento. Cabe destacar que, en caso de ser rechazado total o parcialmente, un proyecto de ley no podrá ser presentado más de dos veces en el mismo periodo de sesiones.

Aquí, el control político se ejerce en la medida que cualquiera de los dos órganos involucrados puede rechazar un proyecto o iniciativa de cualquiera otro. En el caso de las propuestas del presidente, por lo general son recibidas en la Cámara de Diputados la cual concentra la mayoría de las materias legislativas de primera instancia, lo que implica que se asuma de inmediato como la Cámara de origen. A partir de ahí la iniciativa del Ejecutivo se encontrará sujeta al control político en la medida que cualquier Cámara la discuta o la vete.

Para el caso de la iniciativa preferente, el artículo 71 de la Constitución establece:

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el presidente de la república podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas. No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.

Por su parte la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos detalla dicho proceso en los artículos 134 y 135, de los cuales el segundo determina que la

iniciativa preferente puede versar sobre cualquier materia y comprender uno o más ordenamientos cuando exista conexidad en los temas. En tanto que, el artículo 136 detalla el proceso legislativo que dicha iniciativa seguirá en el Congreso.

Esta facultad ha jugado papel fundamental en el proceso de formación y desarrollo del sistema político mexicano. Aunque durante el periodo del llamado partido hegemónico, el Legislativo se dedicaba en su mayoría, a ratificar las propuestas del presidente lo que fortalecía al Ejecutivo federal. Como se ha mencionado anteriormente, el porcentaje de aprobación de iniciativas provenientes del Ejecutivo alcanzó el cien por ciento bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas sin que algún control político se observara. Mas tarde, durante los sexenios donde el presidente no contaba con mayoría en el Congreso, la labor legislativa adquirió cierto dinamismo. El porcentaje de aprobación disminuyó considerablemente, siendo el segundo trienio de gobierno de Vicente Fox el más bajo con el 63.2% de aprobación.

Si como afirma Escamilla y Aguilar “el comportamiento de las legislaturas puede oscilar entre la colaboración y el enfrentamiento, es necesaria la colaboración porque la toma de decisiones es compartida, pero también es ineludible el control legislativo para garantizar los contrapesos y la vigilancia del Ejecutivo”<sup>308</sup>. Cuando tras la elección de 2018, se conformó nuevamente un gobierno unificado, nos preguntamos cuál sería la postura de Morena respecto del presidente y la oposición. Por lo menos dos posibilidades eran visibles: fungir como un órgano que ratifica las propuestas ejecutivas excluyendo a la oposición o bien fungir como contrapeso en la medida que mantuviera su autonomía integrando a la oposición y convalidando las diversas posturas políticas.

---

<sup>308</sup> Alberto Escamilla y Rocío Aguilar, “Los controles del Congreso al Poder Ejecutivo en México 2018-2019” en *Polis*, vol. 16, núm. 2., p. 94.

### 5.1.1 Año I, LXIV Legislatura<sup>309</sup>

Para el primer año de la Legislatura, Morena contaba por sí solo con un total de 255 curules en la Cámara de Diputados con lo que aseguró la mayoría simple necesaria para aprobar toda iniciativa siempre que esta no implicara una reforma constitucional. En tanto que, para la Cámara de Senadores el partido consiguió 59 asientos, si bien no obtuvo la mayoría si resultó ser el partido mayoritario. En ambos casos, Morena contaba con el apoyo del PT y PES que al inicio de la Legislatura ratificaron su apoyo para el trabajo legislativo.

Durante este primer año, el Ejecutivo presentó nueve iniciativas o proyectos de ley-decreto como se muestran en el cuadro 12, cuyos aspectos relevantes se desarrollan a continuación:

1. Iniciativa del 4 de diciembre de 2018 presentada en la Cámara de Senadores para reformar los artículos 108 y 111.

En lo general, la iniciativa tenía por objeto establecer que el presidente de la república durante el tiempo de su encargo podrá ser procesado penalmente por actos de corrupción, delitos electorales y delitos graves en términos del segundo párrafo del artículo 19 constitucional con el objeto de poder ser procesado por corrupción y delitos graves.

Esta propuesta resultó interesante por varias razones. En principio hay que destacar que fue la única que obtuvo un rechazo por parte de la legislatura, ya que con su contenido se buscaba ser congruente con el discurso de honradez y honestidad mismo que fue plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo:

La característica más destructiva y perniciosa de los neoliberales mexicanos fue la corrupción extendida y convertida en práctica administrativa regular. La corrupción ha sido el principal inhibidor del crecimiento económico. Por eso estamos empeñados, en primer lugar, en acabar

---

<sup>309</sup> La información principal sobre el contenido de todas las Iniciativas de Ley presentadas ante el Legislativo que se incluyen en este apartado, fue extraída del portal <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico1.php?TipoReporte=1&Periodo=4> Adicionalmente, se recurrió a información hemerográfica, Diario Oficial de la Federación, entre otros.

con la corrupción en toda la 8 administración pública, no sólo la corrupción monetaria sino la que conllevan la simulación y la mentira <sup>310</sup>

La iniciativa entonces daba continuidad al discurso y parecía poner al presidente como primer sujeto de responsabilidad. El 27 de marzo la propuesta fue aprobada en cámara de origen y turnada a la Cámara de Diputados en calidad de revisora. Esta cámara la aprobó con modificaciones un mes después y la devolvió a la Cámara de Senadores. El 3 de diciembre de 2019, la cámara de origen emitió el dictamen de discusión donde desechó las modificaciones y la turno a la revisora.

Finalmente, la Cámara de Diputados la recibió el 10 de diciembre y en votación económica<sup>311</sup>, autorizó su discusión y votación resultando rechazada por 466 votos de los presentes <sup>312</sup>. La modificación que los diputados habían solicitado consistía en suprimir que los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión (diputados y senadores) también pudieran ser juzgados por las causales que señalaba la reforma constitucional. En tal situación, y de acuerdo con la normatividad, la iniciativa no podía ser presentada sino hasta el siguiente periodo de sesiones. Esto ocurrió el 5 de febrero de 2020, cuando fue recibida y turnada a comisiones para discusión. Hoy, ello no ha sucedido y la iniciativa figura con estatus de “atendida.”

## 2. Iniciativa del 13 de diciembre de 2018 presentada ante la Cámara de Diputados para reformar los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo general, la iniciativa buscaba actualizar diversas disposiciones relativas a la formación docente e impartición de la educación, abrogar la Ley General del Servicio

---

<sup>310</sup> Véase Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

<sup>311</sup> El reglamento de la Cámara de Diputados señala que la votación económica se realizará cuando, por instrucciones del presidente de la Mesa Directiva, la Secretaría consulta al Pleno si es de aprobarse algún asunto, pidiendo a los diputados que estén por la afirmativa, expresar su parecer poniéndose de pie o levantando la mano. Enseguida, la Secretaría pedirá a los diputados que estén por la negativa, que manifiesten su parecer de la misma forma.

<sup>312</sup> Resumen de sesión. (10 de 12 de 2019). Cámara de Diputados. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2Fservicios%2Fdatorele%2FLXIV\_LEG%2F1\_POS\_IIANO%2F10\_DIC\_19%2FResumen.pdf&clen=167508&chunk=true

Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), entre otros.

Esta iniciativa tenía como objetivo sustituir la que estuvo vigente desde 2013 y que fuera aprobada durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018). La cancelación de la reforma educativa hecha por Peña Nieto era una promesa del presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador, quien siempre “criticó el proyecto educativo de su antecesor por considerar que se mercantilizaba la educación” y según aseguró "el propósito de fondo era avanzar en la privatización de la educación” que pertenece a la era "neoliberal", palabra que usa para señalar las tres décadas y media que precedieron a su elección”<sup>313</sup>.

De acuerdo con los resultados de las votaciones, la Cámara de Diputados aprobó la reforma con 396 votos a favor donde Morena sumó apoyos de todos los partidos, incluyendo un voto panista y 68 en contra (PAN-65, PRI-1, PVEM-1 y S/P-1)<sup>314</sup>. En tanto que en la Cámara de Senadores fueron 97 a favor y 20 en contra. En este caso, el PAN aportó 19 más un diputado sin partido<sup>315</sup>. La iniciativa requería que un mínimo de 17 congresos locales votase a favor. Para el 15 de mayo contaba ya con la aprobación de todos. Ese mismo día fue turnada al Ejecutivo para su publicación.

### 3. Iniciativa del 17 de diciembre de 2018 presentada ante la Cámara de Diputados sobre la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019.

En lo general, el proyecto de ley incorporó cuatro capítulos, divididos en 32 artículos. Se prevé que la Federación perciba ingresos totales por 5,814,291.7 mdp., y una recaudación federal participable por 3,264,822.4 mdp.

---

<sup>313</sup> France24. (10 de mayo de 2019). France 24. Obtenido de <https://www.france24.com/es/20190510-senado-mexico-reforma-educativa>

<sup>314</sup> SIL. (s.f.). Sistema de Información Legislativa. Obtenido de <http://sil.gobernacion.gob.mx/ActividadLegislativa/Votacion/DetalleVotacion.php?SID=b077dcde4b0caece9305aae85c17e204&ClaveAsunto=3875314>

<sup>315</sup> SIL. (s.f.). Sistema de Información Legislativa. Obtenido de <http://sil.gobernacion.gob.mx/ActividadLegislativa/Votacion/DetalleVotacion.php?SID=b077dcde4b0caece9305aae85c17e204&ClaveAsunto=3875557>

4. Iniciativa del 17 de diciembre de 2018 presentada ante la Cámara de Diputados, sobre el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019.

En lo general, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se conforma de cinco títulos, divididos en 40 artículos. Entre lo propuesto, destaca: 1) El gasto neto total previsto en el Presupuesto importa la cantidad de 5,814,291.7 mdp., 2) Se prevé un déficit presupuestario de 503,841,300,000.

Tanto la iniciativa sobre la Ley de Ingresos como la de Presupuesto presentaron oposición en la discusión a propósito de la comparecencia del secretario de Gobernación como referimos en el capítulo anterior. Sin embargo, en ambos casos su aprobación no consideró las peticiones de la oposición quienes incluso decidieron retirarse del recinto.

5. Iniciativa del 23 de enero de 2019 presentada ante la Cámara de Diputados, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y del Código Civil Federal.

En lo general, tiene por objeto establecer que los adolescentes a partir de los 15 años podrán contar con cuentas de depósito bancario de dinero sin intervención de sus representantes. La iniciativa sufrió modificaciones en la cámara revisora las cuales fueron aceptadas en Cámara de origen lo que derivó en su posterior aprobación.

6. Iniciativa del 23 de enero de 2019 presentada ante la Cámara de Diputados, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto actualizar diversas disposiciones en materia de fondos para el retiro y su régimen de inversión. Entre lo propuesto, destaca: 1) considerar como administradoras a las instituciones públicas que operen como Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE); 2) sustituir el término –sociedades de inversión– por el de –fondos de inversión–, mismos que se definen como aquellos especializados en materia de retiro que operarán las AFORE; 3) establecer que los fondos de inversión se constituirán: i) por un solo socio fundador ante la CONSAR y sin necesidad de acreditar su acta constitutiva

y estatutos sociales, ni su inscripción en el Registro Público de Propiedad; y, ii) como sociedades anónimas, las cuales deberán inscribirse ante el Registro Nacional de Valores entre otros aspectos. La reforma quedó pendiente en comisiones de origen tras ser devuelta por la cámara revisora. Para octubre de 2019 la reforma posee dictamen, pero quedó pendiente en comisiones de cámara de origen.

7. Iniciativa del 05 de junio de 2019 presentada ante la Cámara de Senadores, que reforma diversas disposiciones de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto facilitar los requisitos para participar en los concursos de selección y ascenso de tenientes, capitanes, mayores y coroneles del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. La iniciativa fue aprobada en abril de 2020.

8. Iniciativa del 14 de agosto de 2019 presentada ante la Cámara de Diputados. La iniciativa tiene por objeto regular las remuneraciones de los servidores públicos que trabajan en los organismos constitucionalmente autónomos.

Para se propuso: 1) establecer que las retribuciones que perciba el titular del Ejecutivo Federal sean el límite nominal que puedan recibir los funcionarios de las instancias autónomas referidas; y, 2) determinar que las legislaturas federales y de las entidades federativas adecúen la legislación aplicable al decreto en un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor.

Esta iniciativa tenía como antecedente la aprobación de la Ley Federal de remuneraciones de los servidores públicos aprobada en lo general septiembre de 2018. Inmediatamente la oposición propuso su discusión en lo particular de prácticamente todo el documento. La iniciativa también generó rápidamente la inconformidad de diversos actores.

En ejercicio de sus facultades constitucionales, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) promovió una acción de inconstitucionalidad para que fuese la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) quien determinara la constitucionalidad de la LFRSP

<sup>316</sup>. En el mismo sentido, más de 2.000 empleados de la judicatura —entre ellos 600 magistrados— promovieron juicios de amparo, un proceso en el que se impugnan normas generales que se consideran violatorias de los derechos humanos. Los funcionarios se mostraron inconformes por la primera reforma del Gobierno de Morena, sobre dos artículos de la Constitución —75 y 127—, en donde López Obrador decretó que nadie en la Administración Pública podía ganar más que él <sup>317</sup>.

Mediante sentencia del 20 de mayo de 2019 el pleno de la SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, declaró la invalidez de más de seis fracciones de la citada Ley las cuales surtieron efecto el 20 de mayo de 2019. Dicha sentencia se publicó en el DOF el 19 de julio de 2019 <sup>318</sup>. En sesión del 20 de febrero de 2020, la Presidencia de la Mesa Directiva instruye, por acuerdo del pleno, devolver a comisiones a petición formulada por el senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, el dictamen de primera lectura que reformaba los artículos 116 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa se mantiene como “pendiente”.

En abril de 2021, la Cámara de Senadores aprobó la nueva Ley Federal de remuneraciones de los servidores públicos que si bien no eliminó del texto que ningún funcionario pudiera ganar un sueldo mayor al del presidente de la república, sí atendió el mandato de la SCJN para que en este nuevo ordenamiento regulara los principios de adecuación, irrenunciabilidad y proporcionalidad precisando que “esta nueva forma de determinar los salarios de servidores públicos, con sentido social y racionalidad económica, parte de la remuneración anual del Ejecutivo Federal, la cual constituye el tope máximo para el pago del resto de los funcionarios”. <sup>319</sup>

---

<sup>316</sup> Nexos (04 de diciembre de 2018), *Revista Nexos*. Obtenido de <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-cndh-vs-la-ley-de-remuneraciones-de-servidores-publicos/>

<sup>317</sup> El País. (03 de noviembre de 2018). El poder judicial, en pie de guerra ante López Obrador. Obtenido de [https://elpais.com/internacional/2018/12/02/mexico/1543718761\\_583014.html](https://elpais.com/internacional/2018/12/02/mexico/1543718761_583014.html)

<sup>318</sup> Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores. (05 de noviembre de 2018). México. Obtenido de [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Ley\\_FRSPRA75127CPEUM.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Ley_FRSPRA75127CPEUM.pdf)

<sup>319</sup> Senado de la República. (2021). Aprobada, en lo general, nueva Ley Federal de Remuneraciones de Servidores Públicos. México. Obtenido de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/50863-aprobada-en-lo-general-nueva-ley-federal-de-remuneraciones-de-servidores-publicos.html>

9. Iniciativa del 14 de agosto de 2019 presentada ante la Cámara de Diputados, que reforma el primer párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto imposibilitar la condonación de contribuciones a los deudores fiscales, a fin de inhibir tratos preferenciales en la materia. La iniciativa fue aprobada.

Vemos entonces que, del total de las iniciativas, solo dos quedaron con estatus de “pendiente”, la del 23 de enero de 2019 que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el retiro, y la del 14 de agosto de 2019 que buscaba regular las remuneraciones. El resto de las iniciativas (seis) fueron aprobadas, cuatro fueron objeto de observaciones por la Cámara de Senadores en calidad de revisora y solo en dos casos las modificaciones fueron aceptadas por los diputados lo que derivó en su aprobación.

La primera de ellas fue presentada el 13 de diciembre de 2018 ante la Cámara de Diputados con el objetivo de actualizar disposiciones relativas a la formación docente e impartición de la educación, entre otros. Esta propuesta fue no solo relevante, sino polémica toda vez que proponía abrogar la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Como instituto autónomo, el INEE, fue creado en 2002, también durante el gobierno de Vicente Fox y, según figura en su sitio web (el portal se conserva como archivo histórico), se ostentó como “la única instancia en México con la misión de realizar diagnósticos objetivos y explicativos que orientan, describen y muestran el estado de la educación y sus niveles de calidad. (INEE, 2022). Con la propuesta del Ejecutivo federal, el INEE sería el primer instituto autónomo en desaparecer durante la administración de AMLO. Si bien la propuesta fue aprobada por la Cámara de Senadores en lo general, las modificaciones propuestas fueron aceptadas y finalmente la propuesta se turnó a los Congresos Locales donde fue aprobada sin modificaciones.

La segunda fue presentada ante la Cámara de Diputados el 14 de agosto del mismo año y tenía por objeto reformar el primer párrafo del artículo 28 constitucional. Su objetivo era imposibilitar la condonación de contribuciones a los deudores fiscales, a fin de inhibir tratos

preferenciales en la materia. La iniciativa se aprobó tras el consentimiento sin objeción de los Congresos locales.

De lo anterior obtenemos que, el porcentaje de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo es de 66.6%, contra el 11.1% de rechazo. Si descartamos las dos iniciativas que quedaron con estatus de “pendiente” y no de rechazo, obtenemos que el Ejecutivo alcanzó el 75% de aprobación. Por último, es importante mencionar que el Proyecto de Egresos de la Federación (cuya facultad de presentación corresponde al Ejecutivo), debe ser aprobado únicamente por la Cámara de Diputados de acuerdo con la CPEUM. Si bien el Senado conoce el proyecto y emite consideraciones al respecto no tiene facultades para aprobar o rechazar. Respecto a la iniciativa preferente, no figura ninguna debido a que esta debe ser presentada el día de la apertura de cada periodo ordinario. Para cuando se instaló la Legislatura, el presidente aún no había tomado formalmente el cargo.

**Cuadro 12. Iniciativas presentadas por el Ejecutivo.  
(Año I. LXIV Legislatura)**

No.	Fecha de presentación y periodo	Denominación del asunto	Cámara origen	Cámara Revisora	Turnada a a C.L.*	Modificada por Cámara de Origen	Modificada por Cámara Revisora	Mod. Por C. L	Estatus
1	04/12/2018	Que reforma los artículos 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Senadores	Diputados	----	NO	SI  Las modificaciones que consistían en que los miembros del Congreso NO pudieran ser juzgados por las causales que anotaba la reforma no fueron aceptadas en origen. Al devolver el proyecto a la revisora esta la desechó.	----	Desechada  La iniciativa no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, en cumplimiento de lo previsto por el artículo 72.
2	13/12/2018 Primer Periodo ordinario	Que reforma los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Diputados	Senadores	SI	NO	SI  Las modificaciones fueron aceptadas en Cámara de Origen.	NO	Aprobada y publicada en el D.O.F  15/05/2019
3	17/12/2018 Primer Periodo ordinario	De Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019.	Diputados	Senadores	--- --	NO	NO	----	Aprobada y publicada en el D.O.F  28/12/2018

4	17/12/2018 Primer Periodo ordinario	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019.	Diputados	Senadores (para su conoci- miento)	----	NO	N.A	----	Aprobada y publicada en el D.O.F  28/12/2018
5	23/01/2019  Primer Receso	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y del Código Civil Federal.	Diputados	Senadores	-- ---	NO	SI  Las modifica- ciones fueron aceptadas en Cámara de Origen.	----	Aprobada y publicada en el D.O.F  27/03/2020
6	23/01/2019  Primer Receso	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.	Diputados	Senadores	----	NO	SI  Las modificaciones no han sido atendidas.	----	Con dictamen.  Pendiente en comisiones de origen tras ser aprobada por la revisora con modificaciones y devuelta a origen. Último registro 09/10/19.
7	05/06/2019  Segundo Receso	Que reforma diversas disposiciones de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.	Senadores	Diputados	----	NO	NO	----	Aprobada y publicada en el D.O.F  15/04/2020

8	14/08/2019  Segundo Receso	Que reforma los artículos 116 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Diputados	Senadores	-----	NO	NO	-----	Con dictamen.  Tras ser aprobada por la revisora y presentada con dictamen en la misma el 5/12/19, esta fue requerida de vuelta en comisiones de revisora (sin indicar el por qué) el 20/02/20 donde se mantiene "Pendiente".
9	14/08/2019  Segundo Receso	Que reforma el primer párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Diputados	Senadores	SI	NO	SI Las modificaciones fueron desechadas por C.O y la iniciativa devuelta a la C.R, la cual aprobó el proyecto en esta segunda ocasión.	-----	Aprobada y publicada en el D.O.F  06/03/2020

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Sistema de Información Legislativa (SIL)

\* C.L. Congresos Locales

### *5.1.2 Año II, LXIV Legislatura*

Durante el segundo año de la Legislatura fueron presentadas 13 iniciativas ejecutivas como se muestra en el cuadro 13. Del total de ellas, once fueron aprobadas, ninguna desechada y solo dos quedaron pendientes, entre ellas la presentada el 20 de febrero de 2020 ante la Cámara de Diputados que en materia hacendaria tenía por objeto crear mecanismos presupuestarios para hacer frente a crisis y emergencias sanitarias y económicas reorientando recursos al Ejecutivo federal, y la presentada el 28 de junio de 2020 ante la Cámara de Senadores que, mediante la reforma al artículo 149 proponía sanciones a quienes incitaran a la discriminación racial. Ambas iniciativas quedaron detenidas en comisiones de origen y no emitieron dictamen alguno.

1. Iniciativa del 10 de septiembre de 2019 presentada ante la Cámara de Diputados sobre la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020.

En lo general, el proyecto de ley consta de tres capítulos, divididos en 28 artículos, y destaca lo siguiente: 1) Se prevé que la Federación perciba ingresos totales por 6 billones 096 335.8 mdp.; de los cuales los ingresos del gobierno federal serán de 3 billones 499 425.8 mdp.; y, de ingresos derivados de financiamientos por 584 456.8 mdp. La iniciativa fue aprobada en noviembre.

2. Iniciativa del 10 de septiembre de 2019 presentada ante la Cámara de Diputados, sobre el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020.

En lo general, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se conforma de cinco títulos, divididos en 39 artículos. Entre lo propuesto, destaca: 1) El gasto neto total previsto en el Presupuesto importa la cantidad de 6, 096 mdp., 2) Se prevé un déficit presupuestario de \$547,140,800,000. La iniciativa fue aprobada en diciembre.

3. Iniciativa del 10 de septiembre de 2019 presentada ante la Cámara de Diputados, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de

la Ley del I.V.A, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto fortalecer la recaudación y combatir la evasión y elusión fiscal. La Cámara de Senadores presentó modificaciones que fueron aceptadas por lo que la iniciativa fue aprobada.

4. Iniciativa del 10 de septiembre de 2019 presentada ante la Cámara de Diputados, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto actualizar y adecuar montos de derechos por la prestación de los servicios que proporcionan las distintas dependencias de la APF. La Cámara de Senadores presentó modificaciones que fueron aceptadas por lo que la iniciativa fue aprobada.

5. Iniciativa del 10 de octubre de 2019 presentada ante la Cámara de Diputados, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Ingresos sobre Hidrocarburos.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto establecer mecanismos fiscales en materia de hidrocarburos.

6. Iniciativa del 18 de septiembre de 2019 presentada ante la Cámara de Diputados, que expide la Ley de Amnistía.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto crear una ley para establecer mecanismos legales que regulen la concesión de la libertad a los grupos vulnerables que hayan cometido conductas delictivas a fin de garantizarles nuevas oportunidades de reinserción social.

7. Iniciativa del 26 de noviembre de 2019 presentada ante la Cámara de Diputados, que reforma y adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en materia de bienestar).

En lo general, la iniciativa tiene por objeto garantizar la extensión progresiva de seguridad social para la población que se encuentra en estado de vulnerabilidad. Entre lo propuesto

destaca crear un Sistema Nacional de Salud para el Bienestar para las personas sin acceso a la seguridad social, entre otros.

8. Iniciativa del 10 de diciembre de 2019, presentada ante la Cámara de Diputados que declara el 2020 como -Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria.

Para ello propone indicar que las dependencias y entidades de la APF durante el año 2020 inscribirán en toda la documentación oficial la leyenda: -2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria.

9. Iniciativa del 18 de diciembre de 2020, presentada ante la Cámara de Diputados, que reforma los artículos 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto ampliar las causales por las que se puede eliminar el fuero al presidente de la república. Para ello propone: 1) establecer que durante el tiempo de su encargo el Primer Mandatario podrá ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y todos aquellos delitos por los que podría ser juzgado cualquier ciudadano común, entre otros.

10. Iniciativa del 20 de febrero de 2020, presentada ante la Cámara de Senadores, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto fortalecer al Poder Judicial Federal a través del impulso de la carrera judicial, la mejora del servicio de defensoría pública, el acceso a una justicia de calidad y la redistribución de facultades jurisdiccionales.

11. Iniciativa del 23 de abril de 2020, presentada ante la Cámara de Diputados, que adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto crear mecanismos presupuestarios para hacer frente a crisis y emergencias sanitarias y económicas.

Entre lo propuesto destaca: 1) reorientar los recursos del PEF a fin de destinarlos para mantener la ejecución de programas de la APF y fomentar la actividad económica del país, atender emergencias de salud; 2) establecer que la SHCP podrá reasignar el presupuesto durante emergencias económicas; 3) estipular que las dependencias y entidades deberán efectuar las adecuaciones necesarias para reducir sus recursos y traspasarlos a la SHCP; 4) facultar a la SHCP para determinar las disposiciones para la realización de los ajustes en las asignaciones autorizadas a las dependencias y entidades en el PEF; 5) regular que los recursos aprobados del Fondo Metropolitano se deberán reorientar para destinarse a programas para el otorgamiento de créditos y apoyos a la sociedad; entre otros. La iniciativa quedó estancada en la cámara de origen.

12. Iniciativa del 28 de junio de 2020, presentada ante la Cámara de Senadores, que reforma y adiciona el artículo 149 Ter del Código Penal Federal.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto sancionar a quien incite a la discriminación racial. La iniciativa no tuvo salida una vez que fue turnada a comisiones donde no se emitió dictamen y quedó con estatus pendiente.

13. Iniciativa del 8 de junio de 2020, presentada ante la Cámara de Diputados, que reforma diversas disposiciones de la Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto reconocer la existencia legal de los institutos como instituciones del sistema educativo militar.

Observamos que de las once iniciativas aprobadas solo tres de ellas recibieron modificaciones por la Cámara de Senadores en calidad de revisora. De las iniciativas aprobadas destaca el número 7 presentada el 26 de noviembre de 2019, la cual propuso reformar y adicionar el artículo 4º de la Constitución con el objeto de garantizar la extensión progresiva de la seguridad social para la población mediante la creación del Sistema de Salud Nacional para el Bienestar entre otros elementos. Esta iniciativa fue particularmente controvertida debida a que derivó de la propuesta de desaparecer el Seguro Popular que había sido creado en 2003 bajo el gobierno del presidente Vicente Fox. A lo largo de su

funcionamiento, esta institución fue criticada por diversas irregularidades tanto en su funcionamiento.

Una de las críticas más frecuentes por parte de los usuarios fue la falta de medicamentos. En este caso, “la ASF hizo diversas revisiones al funcionamiento del Seguro Popular tanto a nivel federal como en los estados, hallando sobrepuestos en la compra de medicinas e incluso detectó recursos de los cuales no se comprobó su utilización”.<sup>320</sup>

En consonancia con esta iniciativa, el 29 de noviembre el Ejecutivo emitió el decreto por el que se crea el Instituto de Salud Para el Bienestar (Insabi), de acuerdo con el documento:

El decreto reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, y en entrará en vigor el 1 de enero de 2020. Estas modificaciones legales, crean un modelo de salud pública dirigido especialmente a personas que carecen de acceso a los servicios de salud y medicamentos. El Insabi será un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, sectorizado en la Secretaría de Salud<sup>321</sup>.

Esta iniciativa requirió por su contenido la participación de los Congresos Locales, los cuales la aprobaron sin objeción. En el mismo caso se encontró la iniciativa presentada ante la Cámara de Diputados el 18 de febrero de 2020 que propuso reformar los artículos 108 y 111 de la Constitución, y que buscaba ampliar las causales por las que se puede eliminar el fuero al presidente. Así como la presentada ante la Cámara de Senadores el 20 de febrero del mismo año para adicionar y derogar disposiciones constitucionales con el objetivo de fortalecer al Poder Judicial. En ambos casos los Congresos Locales aprobaron sin objetar los proyectos.

Este segundo año de la Legislatura representó para el presidente un 84.62% de iniciativas aprobadas. Si consideramos que solo dos quedaron con estatus de “pendiente” y no de rechazado, es decir que para entonces podrían aún ser aprobadas si se les daba seguimiento,

---

<sup>320</sup> El Economista. (01 de 01 de 2020). Seguro Popular es remplazado por el Insabi de AMLO. págs. <https://www.economista.com.mx/politica/Seguro-Popular-es-remplazado-por-el-Insabi-de-AMLO-20200101-0055.html>

<sup>321</sup> C. Diputados. (29 de noviembre de 2019). Cámara de Diputados. Obtenido de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Noviembre/29/3808-Publica-DOF-decreto-que-crea-el-Insabi-y-desaparece-el-Seguro-Popular>

tenemos que, de las once iniciativas que se atendieron, once fueron aprobadas. Es decir, AMLO en realidad obtuvo el 100% de aprobación.

**Cuadro 13. Iniciativas presentadas y aprobadas por el Ejecutivo  
(Año II. LXIV Legislatura)**

No	Fecha de presentación y periodo	Denominación Del asunto	Cámara origen	Cámara Revisora	Turnada a C.L	Modificada por Cámara Origen	Modificada por Cámara Revisora	Mod. por C. L	Estatus
1	10/09/2019  Primer Periodo Ordinario	De Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020.	Diputados	Senadores	----	NO	SI Las modificaciones fueron aceptadas en Cámara de Origen.	--- --	Aprobada y publicada en el D.O.F  25/11/2019
2	10/09/2019  Primer Periodo Ordinario	Con Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020.	Diputados	Senadores (para su conocimiento)	----	N.A	N.A	--- --	Aprobada y publicada en el D.O.F  11/12/2019
3	10/09/2019  Primer Periodo Ordinario	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del I.V.A, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación.	Diputados	Senadores	----	NO	SI Las modificaciones fueron aceptadas en Cámara de Origen.	--- --	Aprobada y publicada en el D.O.F  09/12/2019
4	10/09/2019	Que reforma, adiciona y deroga diversas	Diputados	Senadores	----	NO	SI Las modifica-	--- --	Aprobada y publicada en el D.O.F

		disposiciones de la Ley Federal de Derechos.					ciones fueron aceptadas en Cámara de Origen.		9/12/2019
5	10/10/2019 Primer Periodo Ordinario	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Ingresos sobre Hidrocarburos.	Diputados	Senadores	----	NO	NO	--- --	Aprobada y publicada en el D.O.F 9/12/2019
6	18/09/2019 Primer Periodo Ordinario	Que expide la Ley de Amnistía.	Diputados	Senadores	----	NO	NO	--- --	Aprobada y publicada en el D.O.F 22/04/2020
7	26/11/2019 Primer Periodo Ordinario	Que reforma y adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en materia de bienestar).	Diputados	Senadores	SI	NO	NO	NO	Aprobada y publicada en el D.O.F 08/05/20
8	10/12/2019	Que declara el 2020 como -Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria,	Diputados	Senadores	----	NO	NO	--- --	Aprobada y publicada en el D.O.F 30/19/2019
9	18/02/2020	Que reforma los artículos 108 y 111 de la Constitución	Diputados	Senadores	SI	NO	NO	NO	Aprobada y publicada en el D.O.F

	Segundo Periodo Ordinario	Política de los Estados Unidos Mexicanos.							19/02/2021
10	20/02/2020  Segundo Periodo Ordinario	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Senadores	Diputados	SI	NO	NO	NO	Aprobada y publicada en el D.O.F  11/03/2021
11	23/04/2020  Segundo Periodo Ordinario	Que adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	Diputados	Senadores	----	----	----	---	Sin dictamen.  Pendiente en comisiones de origen.  23/04/2020
12	28/06/2020  Segundo Recesso	Que reforma y adiciona el artículo 149 Ter del Código Penal Federal.	Senadores	Diputados	----	----	----	---	Sin dictamen.  Pendiente en comisiones de origen.  28/06/2020
13	08/07/2020  Segundo Recesso	Que reforma diversas disposiciones de la Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.	Diputados	Senadores	----	NO	NO	---	Aprobada y publicada en el D.O.F  22/11/2021

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Sistema de Información Legislativa (SIL)

\* C.L. Congresos Locales

En este periodo de sesiones ninguna iniciativa preferente fue presentada ante el Congreso.

### *5.1.3 Año III, LXIV Legislatura*

Durante el tercer año de la Legislatura fueron presentadas 14 iniciativas ejecutivas como se muestra en el cuadro 14. Todas ellas fueron aprobadas y solo en tres casos fueron objeto de modificaciones por parte de la Cámara Revisora. Dichas modificaciones fueron aceptadas por la Cámara de Origen y Congresos Locales cuando fue el caso.

1. Iniciativa del 09 de septiembre de 2020, presentada ante la Cámara de Diputados, que expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021.

En lo general, el proyecto de ley consta de tres capítulos, divididos en 28 artículos, y destaca que la Federación perciba ingresos totales por 6 billones 295 736. Y se proyecta una recaudación federal participable por 3 billones 351 759. 7 mdp.

2. Iniciativa del 09 de septiembre de 2020, presentada ante la Cámara de Diputados sobre el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021.

En lo general, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se conforma de cinco títulos, divididos en 38 artículos. Entre lo propuesto destaca el gasto neto total previsto en el Presupuesto importa la cantidad de 6, 295 736 200 000.

3. Iniciativa del 09 de septiembre de 2020, presentada ante la Cámara de Diputados, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, de la Ley del I.V.A., de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto regular la recaudación para el 2021 considerando la simplificación administrativa y seguridad jurídica, uso de nuevas tecnologías, gestión tributaria, eficiencia recaudatoria, y el combate a la corrupción y la evasión fiscal.

4. Iniciativa presentada el 09 de septiembre de 2020, ante la Cámara de Diputados, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto realizar adecuaciones a los cobros por la prestación de los servicios que proporcionan las distintas dependencias de la Administración Pública Federal.

5. Iniciativa presentada el 29 de septiembre de 2020, ante la Cámara de Diputados, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto garantizar que los trabajadores reciban una pensión competitiva y con base en los estándares internacionales. Para ello propone: 1) sujetar a las comisiones que cobran las administradoras de fondos para el retiro a un monto máximo que será promediado de los cobrados en EUA, Colombia y Chile, entre otras

6. Iniciativa presentada el 06 de octubre de 2020, ante la Cámara de Diputados, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley INFONAVIT e ISSSTE.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto garantizar el derecho a la vivienda digna y adecuada.

7. Iniciativa presentada el 11 de noviembre de 2020, ante la Cámara de Diputados, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley del Seguro Social, de la Ley del INFONAVIT, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley del Impuesto sobre la Renta y de la Ley del I.V.A.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto eliminar las prácticas que dañan los derechos de los trabajadores a través de la subcontratación de personal –outsourcing-.

8. Iniciativa del 09 de diciembre de 2020, ante la Cámara de Senadores, que adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto regular los mecanismos de cooperación con los gobiernos extranjeros en materia de seguridad que contribuyan a preservar la seguridad nacional.

9. Iniciativa del 09 de diciembre de 2020, presentada ante la Cámara de Diputados, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica (Iniciativa Preferente).

En lo general, la iniciativa tiene por objeto garantizar un sistema tarifario de precios que serán actualizados debido a la inflación mediante la operación de centrales eléctricas reguladas por el Contrato Legado de la CFE y el Contrato de Entrega Física de Energía y Capacidad a la Red.

10. Iniciativa del 23 de febrero de 2021, presentada ante la Cámara de Diputados, que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto modificar la denominación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a la de Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, a fin de que se identifiquen sus atribuciones en la materia. Para ello modifica todas las disposiciones que hagan referencia a la SCT. Para tal fin modifica los artículos 26, 30, 32, 36 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

11. Iniciativa del 13 de marzo de 2021, presentada ante la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto que expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación entre otras. y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación entre otras.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto reestructurar la organización, funcionamiento y atribuciones del Poder Judicial de la Federación.

12. Iniciativa presentada el 07 de abril de 2021, presentada ante la Cámara de Diputados, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Hidrocarburos.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto implementar mecanismos legales que permitan sancionar y remover permisos para el almacenamiento, venta y comercialización de hidrocarburos y petrolíferos cuando estos sean de origen ilícito.

13. Iniciativa del 21 de abril de 2021, presentada ante la Cámara de Diputados, que reforma adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Aviación Civil.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto actualizar la ley para atender los hallazgos en el proceso de auditoría e investigación de accidentes respecto al cumplimiento de las normas de aeronavegabilidad y navegación.

14. Iniciativa del 13 de julio de 2021, presentada ante la Cámara de Senadores, que expide la Ley Orgánica de la Armada de México.

En lo general, la iniciativa tiene por objeto actualizar la estructura orgánica y las atribuciones asignadas a la Armada de México.

Entre el paquete de iniciativas del tercer año de la LXIV Legislatura figura solo un caso de las llamadas “preferentes”, la presentada el 3 de febrero de 2021 que propuso reformar La Ley de la Industria Eléctrica con el objeto de garantizar un sistema tarifario de precios que serán actualizados debido a la inflación mediante la operación de centrales eléctricas reguladas por el Contrato Legado de la CFE y el Contrato de Entrega Física de Energía y Capacidad a la Red. De esta manera Andrés Manuel López Obrador hacía uso de la figura constitucional para dar preferencia a esta propuesta en cuanto a su análisis, discusión, dictamen y votación. La iniciativa generó amplios debates tanto en el Congreso como en diversos sectores de la opinión pública.

Al respecto Claudio Rodríguez-Galán, socio de la Práctica de Energía de Thompson & Knight, expuso que la iniciativa afecta los derechos y los intereses de las empresas privadas que participan en la industria eléctrica, porque se enfoca en fortalecer a la CFE, lo cual resulta monopolístico y contraviene los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución [...] El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) afirmó que la propuesta es un "retroceso para el sector eléctrico", y que tendrá repercusiones negativas sobre las finanzas públicas, el medio ambiente y los consumidores mexicanos [...] En tanto, Israel Hurtado, abogado especialista en Energía y presidente de la Academia Mexicana de Derecho Energético (AMDE), dijo que la iniciativa fortalece un monopolio, lo cual podría acarrear controversias, arbitrajes y amparos, dado que en algunos puntos puede ser considerada inconstitucional <sup>322</sup>.

---

<sup>322</sup> El Financiero. (01 de febrero de 2021). Proponen dar ventaja a CFE en el mercado. págs. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/amlo-envia-iniciativa-preferente-de-reformas-a-la-ley-de-la-industria-electrica/>

Por su parte los partidos de oposición PAN-PRI-PRD también se manifestaron en contra. Los argumentos versaban en torno a la afectación en materia de desarrollo, empleo, inversión e incluso de la necesidad de transitar hacia el uso de energías limpias. Sin embargo, apenas un mes después, el 2 de marzo la iniciativa era aprobada en “fast track” por la Cámara de Senadores:

Antes de las 20:30 horas del martes, la votación en lo general en el Senado quedó de la siguiente manera: 68 votos a favor de Morena, PT y PES, y 58 en contra del PAN, PRI, MC, PRD y el Verde. Mientras que los artículos reservados en los términos del dictamen fueron aprobados a la 1:01 horas de este miércoles, con 68 votos a favor y 49 en contra. El bloque de contención, conformado por PAN, PRI, MC y PRD, anunció que presentará una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte, y confió en que los ministros mantendrán sus criterios y echarán abajo esta reforma que establece generar electricidad con combustóleo, lo cual será más contaminante y encarecerá las tarifas <sup>323</sup>.

De esta forma, la iniciativa siguió su curso y fue turnada al Ejecutivo para su publicación. No obstante, como podemos observar, Morena utilizó su mayoría y el apoyo de sus partidos aliados desde campaña (PT, PES) con los cuales logró obtener la mayoría. Aun en contra del bloque opositor con quien la diferencia fue tan solo de diez votos, la iniciativa ejecutiva se aprobó gracias a las curules de Morena.

De acuerdo con lo anterior, es posible observar el alto grado de disciplina partidista en el caso de Morena respecto de la línea de acción del presidente. Incluso cuando vemos que ninguna de las iniciativas ejecutivas fue, en ningún caso, modificada u objetada por la bancada morenista. Por el contrario, el tercer año de la Legislatura fue el más productivo pues AMLO logró el 100% de aprobación sobre las iniciativas presentadas. Además de emplear por única vez su facultad de iniciativa preferente. Se registraron 223 en contra y 275 votos a favor, frente a los 334 necesarios. El debate, que se prolongó durante casi de 13 horas

---

<sup>323</sup> El Financiero. (02 de marzo de 2021). Senado aprueba la ley eléctrica en ‘fast track’; pasa al Ejecutivo. págs. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/senado-aprueba-en-lo-general-la-reforma-electrica-de-amlo/>

y estuvo cargado de descalificaciones y de acusaciones cruzadas de “traición a México”<sup>324</sup>. (El País, 2022)

Otro tema vinculado ha sido sin duda “La Refinería de Dos Bocas” inaugurada el 1 de julio de 2022. De acuerdo con el Plan de Negocios 2021-2025 de Pemex la refinería no iniciará operaciones regulares sino hasta 2023, y según el documento, tiene planeado procesar 340 mil barriles diarios de petróleo crudo. En general el proyecto sigue enfrentando los cuestionamientos sobre la falta de información pública, de planeación y opacidad, de análisis costo-beneficio y de impacto ambiental, etc. Además, según se afirma:

La inversión prevista fue de alrededor de 160 mil millones de pesos (mmdp) –8 mil millones de dólares (mmdd)– sin embargo, el presidente Andrés Manuel López Obrador ha reconocido un sobre costo de entre 3 y 4 mmdd: entre 38% y 50% más que lo estipulado en el presupuesto original. El monto final podría ser incluso más elevado”.<sup>325</sup>

En balance, el tercer año de la Legislatura representó para el presidente un 100% de aprobación. Las 14 propuestas fueron aprobadas. Solo tres iniciativas fueron objeto de modificación por parte de la Cámara de Senadores en calidad de revisora. Las modificaciones fueron aceptadas y las iniciativas aprobadas. Lo anterior muestra cómo la aprobación fue en ascenso conforme avanzó la Legislatura, en tanto que las modificaciones por la Cámara de Senadores donde radica una fuerza opositora más significativa fueron en descenso.

Irónicamente, un año después, y estando en función la Legislatura LXV, distinta de la que nos ocupa, la oposición echó abajo la reforma en materia eléctrica presentada por el presidente. Esto supone la primera gran derrota parlamentaria del Gobierno en tres años y medio. Como se preveía, Morena no consiguió los apoyos suficientes para lograr la mayoría calificada de dos tercios de los curules, ante la negativa de una oposición unida.

---

<sup>324</sup> El País. (17 de abril de 2022). El Congreso mexicano rechaza la reforma eléctrica de López Obrador. Obtenido de <https://elpais.com/mexico/2022-04-18/la-camara-de-diputados-rechaza-la-reforma-electrica-de-lopez-obrador.html>

<sup>325</sup> IMCO. (29 de junio de 2022). Centro de Investigación en Política Pública. Obtenido de <https://imco.org.mx/refineria-de-dos-bocas/#:~:text=El%20desarrollo%20de%20la%20refiner%C3%ADa%20sufri%C3%B3%20de%20una%20planeaci%C3%B3n%20inadecuada,de%20petrol%C3%ADferos%20en%20el%20pa%C3%ADs.>

A unos días del cierre de este documento se observó también el claro rechazo de la oposición a la propuesta de reforma electoral del Ejecutivo, ante lo cual, el mandatario ya ha declarado contar con un “Plan B” para lograr su objetivo que trastoca tanto al INE como al sistema electoral. Estos temas constituyen objetos de estudio futuros.

**Cuadro 14. Iniciativas presentadas y aprobadas por el Ejecutivo  
(Año III LXIV Legislatura)**

No.	Fecha de presentación, periodo y materia.	Denominación del asunto	Cámara origen	Cámara Revisora	Turnada a C. L	Modificada por Cámara Origen	Modificada por Cámara Revisora	Mod. por C. L	Estatus
1	09/09/2020 Primer Periodo Ordinario	Que expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021.	Diputados	Senadores	-----	NO	SI Las modificaciones fueron aceptadas en Cámara de Origen.	-- ---	Aprobada y publicada en el D.O.F  25/11/2020
2	09/09/2020 Primer Periodo Ordinario	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021.	Diputados	Senadores (para su conocimiento)	-----	NO	-----	-- ---	Aprobada y publicada en el D.O.F  30/11/2020
3	09/09/2020 Primer Periodo Ordinario	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, de la Ley del I.V.A., de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación.	Diputados	Senadores	-----	NO	SI Las modificaciones fueron aceptadas en Cámara de Origen.	-- ---	Aprobada y publicada en el D.O.F  08/12/2020
4	09/09/2020 Primer Periodo Ordinario	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos.	Diputados	Senadores	-----	NO	SI Las modificaciones fueron	-- ---	Aprobada y publicada en el D.O.F  08/12/2020

							aceptadas en Cámara de Origen.		
5	29/09/2020  Primer Periodo Ordinario	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.	Diputados	Senadores	-----	NO	NO	-- ---	Aprobada y publicada en el D.O.F  16/12/2020
6	06/10/2020  Primer Periodo Ordinario	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley INFONAVIT e ISSSTE.	Diputados	Senadores	-----	NO	NO	-- ---	Aprobada y publicada en el D.O.F  16/12/2020
7	11/11/2020  Primer Periodo Ordinario	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Código Fiscal de la Federación, de la Ley del Impuesto sobre la Renta y de la Ley del I.V.A.	Diputados	Senadores	-----	NO	NO	-- ---	Aprobada y publicada en el D.O.F  23/04/2021
8	09/12/2020  Primer Periodo Ordinario	Que adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional.	Senadores	Diputados	-----	NO	NO	-- ---	Aprobada y publicada en el D.O.F  18/12/2020
9	03/02/2021  Segundo Periodo	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica	Diputados	Senadores	-----	NO	NO	-- ---	Aprobada y publicada en el D.O.F

	Ordinario	(Iniciativa Preferente).							09/03/2021
10	23/02/2021  Segundo Periodo Ordinario	Que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	Diputados	Senadores	-----	NO	NO	-- ---	Aprobada y publicada en el D.O.F  20/10/2021
11	17/03/2021  Segundo Periodo Ordinario	Con proyecto de decreto que expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación entre otras. y la Ley de Carrera Judicial del PJF.	Senadores	Diputados	-----	NO	NO	-- ---	Aprobada y publicada en el D.O.F  07/06/2021
12	07/04/2021  Segundo Periodo Ordinario	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Hidrocarburos.	Diputados	Senadores	-----	NO	NO	-- ---	Aprobada y publicada en el D.O.F  04/05/2021
13	21/04/2021  Segundo Periodo Ordinario	Que reforma adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Aviación Civil.	Diputados	Senadores	-----	NO	NO	-- ---	Aprobada y publicada en el D.O.F  20/05/2021
14	13/07/2021  Segundo Receso	Que expide la Ley Orgánica de la Armada de México.	Senadores	Diputados	-----	NO	NO	-- ---	Aprobada y publicada en el D.O.F  14/10/2021

*Fuente: Elaboración propia con base en la información del Sistema de Información Legislativa (SIL)*

*\* C.L. Congresos Locales*

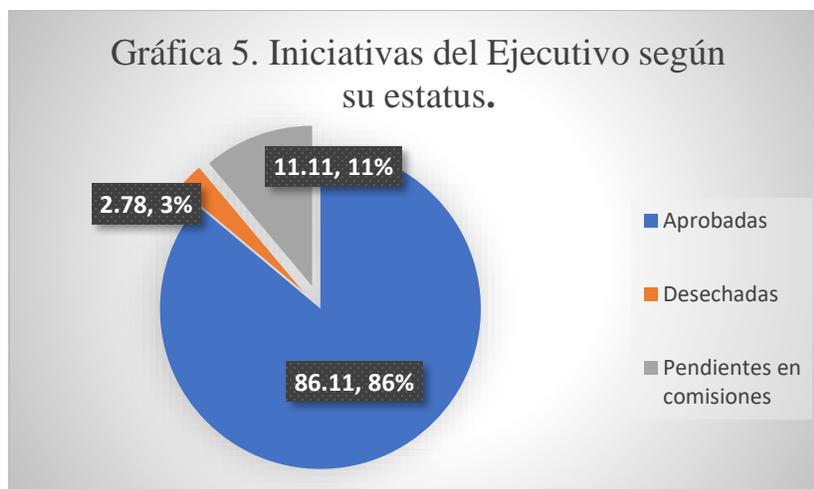
#### **5.1.4 Balance sobre iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo en la LXIV Legislatura.**

En el balance general, como se muestra en el cuadro 15, la LXIV Legislatura recibió un total de 36 iniciativas de las cuales 31 fueron aprobadas, lo que representa el 86.11%. Tan solo 1 fue desechada lo que representa el 2.7%, quedando 4 pendientes. También se observa un incremento constante en el número de iniciativas presentadas, así como del margen de aprobación.

<b>Cuadro 15. Iniciativas del Ejecutivo Federal LXIV Legislatura.</b>							
<b>Año</b>	<b>Presentadas</b>	<b>Aprobadas</b>	<b>%</b>	<b>Desechadas</b>	<b>%</b>	<b>Pendientes en comisiones</b>	<b>%</b>
<b>I</b>	9	6	66.67	1	11.11	2	22.22
<b>II</b>	13	11	84.62	0	0.00	2	15.38
<b>III</b>	14	14	100.00	0	0.00	0	0.00
<b>Total</b>	36	31	86.11	1	2.78	4	11.11

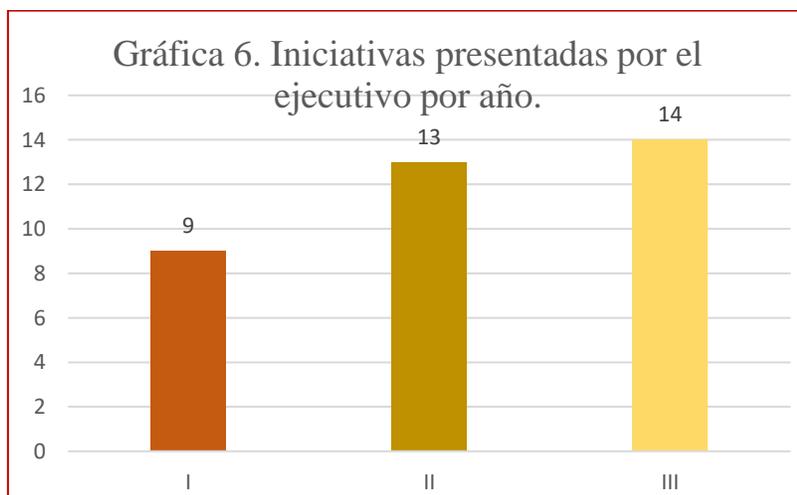
*Fuente: Elaboración propia*

Respecto al estatus de las iniciativas al concluir la legislatura podemos destacar que las cuatro que quedaron como “pendientes” no representan un fracaso del Ejecutivo, toda vez que guardaban la posibilidad de ser aprobadas en el caso de que el procedimiento legislativo se retomara. Incluso si fueran rechazadas, el presidente puede recurrir a presentarlas por segunda vez y, si fuesen rechazadas nuevamente, aún tenía la posibilidad de presentarla en la siguiente legislatura. Por tanto, si descartamos las cuatro iniciativas pendientes, y consideramos solo una rechazada encontramos que en realidad el presidente contó con el 96.8% de aprobación.



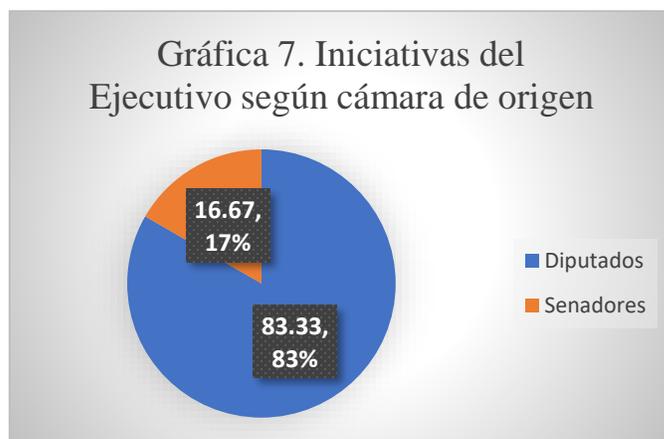
*Elaboración propia.*

Respecto a los años que aborda la Legislatura tenemos que fue el tercer año donde más iniciativas del Ejecutivo se presentaron y también donde se aprobó el cien por ciento de ellas. Es aquí donde se recurre por única vez a la iniciativa preferente.



Respecto a la Cámara ante quien se presentaron las iniciativas tenemos que, solo 4 iniciativas fueron presentadas ante la Cámara de Senadores de acuerdo con la materia en cuestión. El resto, 32 de ellas fueron turnadas a la Cámara de Diputados la cual fungió como origen, en tal caso no se realizaron modificaciones a los proyectos del Ejecutivo. Para el caso

de aquellas que implicaron la participación de Congresos locales, fueron aprobadas sin emitir modificaciones.



*Elaboración propia.*

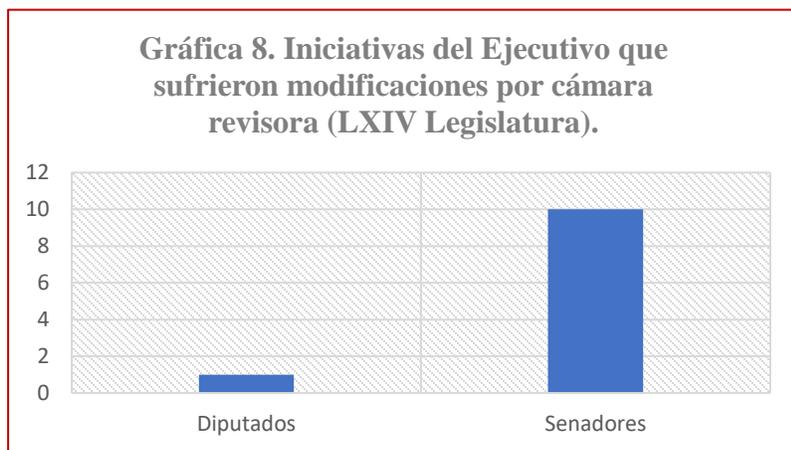
Uno de los elementos relevantes al analizar las iniciativas era observar en cuantas de ellas el Congreso había ejercido su facultad de objetar o proponer modificaciones. Como se muestra en los cuadros siguientes, del total, el 30.5% (once iniciativas) fueron objeto de propuestas de modificación por la Cámara revisora (Senadores), que fueron aceptadas por la cámara de origen y su aprobación. El único caso donde la Cámara de Senadores rechazó las modificaciones de la Cámara revisora (Diputados) fue en la reforma a los artículos 108 y 111, la modificación de los diputados consistía en dejar fuera a los integrantes de las Cámaras de ser juzgados por las causales que señalaba la reforma constitucional.

**Cuadro 16. Iniciativas del Ejecutivo que sufrieron modificaciones por cámara revisora (LXIV Legislatura).**

Año	Diputados	Aceptadas	Senadores	Aceptadas
I	1	0	4	2
II			3	3
II			3	3
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>8</b>

*Fuente: Elaboración propia.*

El control político funciona a partir de que uno o más de los actores involucrados puedan



rechazar, sea en lo general o en lo particular una iniciativa. Para los casos donde esto ocurrió, las modificaciones fueron atendidas para lograr la aprobación del proyecto y solo en un caso fue rechazada.

En conclusión, en función de los elementos descritos podemos considerar que durante la LXIV Legislatura el Ejecutivo logró imponer su agenda. Los controles políticos fueron empleados por la oposición, pero su reducido número dentro del Congreso los colocó en desventaja ante el partido mayoritario.

## 5.2 La facultad de nombramiento en la Constitución mexicana

En los regímenes democráticos sean de tipo presidencial o parlamentario, el Ejecutivo dispone por ley de la facultad de nombrar a su gabinete o ministerio, en el parlamentario el primer ministro requiere de la aprobación de la Asamblea y los ministros provienen de la misma. En tanto en el presidencial norteamericano la Constitución establece que en los nombramientos el presidente deberá contar con el “consejo y sentimiento del Senado”. (CEUA) Si bien, esto se traduce en “consentimiento” del Senado, esta disposición no es condición de aprobación o ratificación necesaria, más bien adquiere un tono valorativo o sugerente. Es decir, mientras el consentimiento refiere a la manifestación de una voluntad de conformidad, la ratificación es un “acto mediante el cual se da cargo de desempeño a una ciudadana o ciudadano para la prestación de sus servicios en cualquiera de los órganos del Estado, cuando ha sido propuesto previamente por otro poder constituido”.<sup>326</sup>

Contrario al caso norteamericano, la en la Constitución mexicana de 1824, artículo 110, fracción IV y subsecuentes, se dotó al Ejecutivo federal de la facultad de nombrar y remover *libremente* a los secretarios de despacho. Pero también se condicionó el nombramiento de otros cargos a la aprobación del Senado.

De acuerdo con ello, para nombrar a los jefes de las oficinas generales de la hacienda, los de las comisarias generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada el presidente, debía contar con aprobación del senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno. En tanto que, para nombrar a los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa, y de las oficinas de la Federación el presidente debe sujetarse a lo que dispongan las leyes. Finalmente, los jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito serían nombrados a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia.

La Constitución estableció así, un control político que impide al Ejecutivo —más allá de su gabinete— realizar nombramientos en solitario. Esto es consecuente con otra serie de

---

<sup>326</sup> *Diccionario de términos parlamentarios* sil.gobernacion.mx

facultades que están también sometidas al control político de otro órgano de poder, tal es el caso de las comparecencias o las iniciativas de ley que ya hemos revisado.

Para 1857, el artículo 85 de la nueva Constitución ratifica la facultad del presidente para nombrar libremente a los secretarios de Despacho, pero agregó que el presidente podía “remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes. En estas últimas líneas se salvaguardan los nombramientos sujetos a control político de la Constitución anterior, por lo que en las fracciones III y subsecuentes del citado artículo refiere que el presidente puede:

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Congreso, y en sus recesos, de la diputación permanente. IV. Nombrar, con aprobación del Congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda. V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes.<sup>327</sup>

Finalmente, esta facultad quedó asentada en el artículo 89 de la Constitución de 1917 la cual, determinó en materia de nombramientos lo siguiente:

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes. III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado. IV.- Nombrar con aprobación del Senado los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda. V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército y Armada Nacional, con arreglo a las leyes.<sup>328</sup>

---

<sup>327</sup> Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1857.

<sup>328</sup> Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

De acuerdo con estas facultades el presidente dispone de dos tipos de nombramiento, aquellos en lo que decide libremente y otros en los que el control político lo obliga a contar con la aprobación de alguna Cámara. Entre 1917 y 2019 el artículo 89 ha sufrido diecinueve reformas que se corresponden al proceso de transformación del sistema político mexicano. De entre ellas, observamos solo aquellas que trastocan los nombramientos en los que el presidente es sujeto del control político por parte del Legislativo, como se muestra en el cuadro siguiente:

Tabla 6. Reformas al artículo 89 constitucional en materia de nombramientos del Ejecutivo con participación del Legislativo.

<i>Fecha</i>	<i>Reforma, Adición o modificación.</i>
20/08/28	XVII. Nombrar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y Someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, en su caso. XVIII. Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos, a la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.
10/02/44	IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes. V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.
21/10/66	XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el presidente de la república podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV con aprobación de la Comisión Permanente.
08/10/74	XVII. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados, o de la Comisión Permanente, en su caso.
10/08/87	XVII. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
31/12/94	IX. Designar con aprobación del Senado al Procurador General de la República XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el presidente de la república podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones I, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente XVII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado.

09/08/12	III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica; IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;
07/02/14	XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 60. de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley;
10/02/14	IX. Intervenir en la designación del fiscal general de la República y removerlo en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución;

*Fuente: Elaboración propia con base en el Diario Oficial de la Federación.*

Entre los cambios que se muestran destacan varios elementos: *primero*, se hace explícita la participación de la Cámara de Diputados (sumándose a la de Senadores) en la aprobación de determinados cargos; *segundo*, se reconoce —en su momento— a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (hoy ciudad de México), para participar en el proceso de aprobación de Magistrados al Tribunal Superior de Justicia; *tercero*, se incorpora la designación de la figura del Procurador General de la República y años después la de Fiscal General de la República; *cuarto*, se incorporan los nombramientos de integrantes de órganos colegiados en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica; *finalmente* se dota al Ejecutivo de la facultad de “objetar” nombramientos de los comisionados del Instituto Nacional de Acceso a la Información (antes IFAI). Esto es particularmente importante debido a que, en caso de existir objeción por parte del presidente, el artículo 6 estipula:

La Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Es decir, el doble control político entre uno y otro poder se hace presente. Al respecto, Escamilla y Aguilar aseguran que “aún con esta restricción, el Ejecutivo puede designar y proponer a la mayoría de los titulares que ocupan los diferentes cargos en el gabinete y en la

Administración Pública Federal, mientras que la Legislatura tiene un alcance más limitado”.<sup>329</sup> (Escamilla y Águilar, 2020, pág. 98)

A la fecha, algunos de los cargos sujetos a control han desaparecido y otros han llegado a la estructura política como resultado del proceso de democratización y cambio en el país. Actualmente el artículo 89 en materia de nombramientos establece que el presidente puede:

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; [...] IV. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica; V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes. [...] IX. Intervenir en la designación del fiscal general de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución; [...] XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado; [...] XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley [...]

Adicionalmente, la Constitución faculta a la Cámara de Diputados para ratificar el nombramiento que el presidente de la república haga del secretario de Hacienda siempre que no se forme un gobierno de coalición. (CPEUM, Art. 74) y faculta al Senado para ratificar al secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal al Secretario de Relaciones Exteriores, así como, para integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución (CPEUM, Art. 76).

---

<sup>329</sup> Alberto Escamilla y Rocío Aguilar, Escamilla, “Los controles del Congreso al Poder Ejecutivo en México 2018-2019”, *op. cit.*, p. 98

### ***5.2.1 El control al Ejecutivo a través de la facultad de nombramientos en la LXIV Legislatura***

De los tres años que abarca la LXIV Legislatura, el primer año fue el que tuvo más nombramientos del Ejecutivo., debido a que inicia el sexenio del presidente, quien de inmediato da paso a la conformación de su gobierno, al tiempo que comienza a tomar parte de las designaciones que le atribuye la Constitución. En los dos años restantes lo que se observa son cambios en áreas específicas o bien nombramientos que tienen por objetivo cubrir vacantes por diversos motivos.

En una revisión detallada al respecto de los nombramientos del Ejecutivo que requieren ratificación de alguna de las cámaras del congreso, Escamilla y Aguilar encontraron que, en su primer año, el Ejecutivo envió al congreso para su ratificación, 258 propuestas de nombramiento, de las cuales le aprobaron 247. <sup>330</sup> (2020, pág. 116)

En materia de secretarías de Estado, se encuentran los nombramientos ratificados por el Senado de Marcelo Ebrard Casaubón (SRE), Irma Eréndira Sandoval (SFP), Alejandro Gertz Manero (FGR). Mientras que la Cámara de Diputados hizo lo propio con Carlos Urzúa y Arturo Herrera en la secretaria y subsecretaria de Hacienda y Crédito Público.

En materia diplomática se realizaron 21 nombramientos entre los que figuran el de Juan Ramón de la Fuente como embajador de México ante la ONU, Martha Bárcena Coqui como embajadora de México en Estados Unidos, Juan José Ignacio Gómez como embajador ante Canadá y a Luz Elena Baños Rivas como embajadora ante la OEA, además de 17 embajadores y 2 cónsules en América Latina y el Caribe. Solo 7 de 15 propuestas de consulados en EUA fueron rechazadas por el Senado.

Juan Luis González Alcántara fue ratificado por el Senado para ser presidente de la primera sala de la SCJN. Este nombramiento fue resultado del procedimiento en donde el Ejecutivo presenta una terna de entre la cual el Senado elige al titular. En un procedimiento similar se nombró a Yazmín Esquivel Mossa como ministra de la misma instancia. Leonel

---

<sup>330</sup> *Ibid*, p. 116.

Cota Montaña fue ratificado al frente del Sistema Nacional de Seguridad Pública junto con 187 cargos más, en materia de seguridad tales como: general de división, brigadieres, coroneles y tenientes coroneles del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana.

En cargos de la administración pública federal, los cargos ratificados fueron los siguientes: Jenaro Villamil en el Sistema Público de Radio Difusión, Gabriel Sosa Plata para Radio Educación, a Aleida Calleja como directora del Instituto Mexicano de la Radio; a Lidia Camacho en la Dirección General de Televisión Educativa; a Sanjuana Martínez como directora de Notimex; a Rodolfo González al frente de Radio, Televisión y Cinematografía. En cuanto a la dirección de los canales 14, 22 y 11 se designó a Fernando Coca, Armando Casas y José Antonio Álvarez Lima respectivamente. En el caso de la Junta de Gobierno del IPAB Jorge Eduardo Navarrete López.

En la Junta de Gobierno del INEGI el Ejecutivo propuso a Enrique Jesús Ordaz López y a Adrián Franco Barrios. En la Junta de Gobierno del Banco de México postuló a Jonathan Heath y a Gerardo Esquivel. En la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), el mandatario postuló a Gustavo Rodrigo Pérez Valdespín, quien fue aprobado. En el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) propuso a Ramiro Camacho Castillo como comisionado. Todos los nombramientos fueron ratificados.

De entre todos los nombramientos, el de los comisionados para la Comisión Reguladora de Energía (CRE), es quizá el más controvertido, pero también el único donde se puede visualizar de principio a fin el ejercicio del control político en la relación Ejecutivo-Legislativo. En el mes de marzo de 2019, cuatro ternas fueron propuestas al Senado por el Ejecutivo. En meses subsecuentes el Senado realizó las comparecencias para evaluar a los candidatos. Todos fueron rechazados.

Después de un análisis exhaustivo de los expedientes de las y los candidatos, esta Junta de Coordinación Política valora la preparación académica y experiencia profesional de las y los ciudadanos pertenecientes a las ternas enviadas por el Ejecutivo Federal. Sin embargo, para el perfil que esta soberanía pretende dar a la Comisión Reguladora de Energía, los

candidatos no lograron un consenso mayor y suficiente para ser sometidos a la consideración del Pleno del Senado de la República.<sup>331</sup>

Un mes después el Ejecutivo envió nuevamente las ternas al Senado, pero los candidatos no cambiaron. Por segunda vez, el Senado rechazó las propuestas cuando ningún candidato obtuvo la mayoría calificada que exige la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. Sin embargo, la misma ley en su artículo 6, faculta al presidente para designar de forma directa a los titulares. Alberto Celestino Isaac, Luis Linares Zapata, Norma Leticia Campos y Guadalupe Escalante fueron designados por ser quienes más votos obtuvieron.

Este ejercicio muestra que si bien el control político inter-órganos existe, también denota que no es rígido ya que el presidente puede superar el control si los rechaza el Legislativo. Además, AMLO no mostró disposición a presentar por segunda vez las ternas sin cambio alguno. Conocedor de la legislación, el presidente sólo tuvo que esperar a librar la segunda etapa del procedimiento para designar a sus candidatos. Al respecto, el mandatario se dijo incluso, muy contento por este hecho, “es un timbre de orgullo lo que sucedió ayer, es algo inédito y qué bueno que actúan así los senadores, con independencia, autonomía, tienen todo nuestro respeto”, expresó al señalar que se cumplía con el procedimiento legal.<sup>332</sup>

En el mes de junio 2019, el Senado ratificó los nombramientos de Francisco José Garaicochea y Petrirena como consejero independiente del Consejo de Administración de Pemex, el de Héctor Sánchez López en el Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Sin embargo, en el mismo mes el presidente propuso a Ángel Carrizales López y Edmundo Sánchez Aguilar, para formar parte del Consejo de Administración de Pemex y del Fondo Mexicano del Petróleo, respectivamente.

Al respecto, el Senado rechazó los perfiles. De acuerdo con las votaciones, ambos obtuvieron 66 votos, por lo que ninguno alcanzó la mayoría calificada requerida para dicha

---

<sup>331</sup> El Financiero. (21 de marzo de 2019). Senado rechaza las ternas de AMLO para la CRE. Obtenido de <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/rechaza-Jucopo-del-senado-ternas-para-la-cre/>

<sup>332</sup> Forbes. (04 de abril de 2019). López Obrador nombra a nuevos comisionados de la CRE. Forbes. Obtenido de <https://www.forbes.com.mx/lopez-obrador-nombra-a-nuevos-comisionados-de-la-cre/>

aprobación.<sup>333</sup> Cabe destacar que ambos habían sido rechazados en dos ocasiones, cuando meses antes fueron propuestos en las ternas para cubrir vacantes en la Comisión Reguladora de Energía (CRE).

En el mes de julio Arturo Herrera fue ratificado como titular de la SHCP cuando Carlos Urzúa dejó el cargo argumentando como “inaceptable la imposición de funcionarios que no tienen conocimiento de la Hacienda Pública. Esto fue motivado por personajes influyentes del actual gobierno con un patente conflicto de interés”.<sup>334</sup>

Lo anterior se sumó a la presunción de que la Oficialía Mayor y su titular Raquel Buenrostro estaban acumulando amplio poder en el gobierno de la Cuarta Transformación. Un mes después, 27 votos a favor, 0 en contra y 6 abstenciones, el Pleno de la Comisión Permanente ratificó el nombramiento de Gabriel Yorio González como subsecretario de Hacienda y Crédito Público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Agosto 2019.

Hacia el segundo año de la legislatura, en el mes de septiembre de 2019, el Senado rechazó por cuarta vez a Ángel Carrizales López, propuesto por el presidente para ser consejero Independiente de Petróleos Mexicanos, debido a que laboraba en la Presidencia como parte de la Ayudantía del jefe del Ejecutivo.<sup>335</sup> Carrizales sería propuesto por el presidente por quinta ocasión, ahora para ser el nuevo titular de la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Una vez más el Senado lo rechazó. Por ello la administración de Andrés Manuel decidió asignarle la dirección general de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA).

En tanto que, en el mes de diciembre, Ana Margarita Ríos Farjat fue ratificada como ministra a la SCJN, dejando así el cargo de jefa del SAT y en sustitución nombró a Raquel

---

<sup>333</sup> Proceso. (20 de junio de 2019). El Senado rechaza, otra vez, a dos reciclados por AMLO: Ángel Carrizales y Edmundo Sánchez. Proceso. Recuperado el 21 de enero de 2022, de <https://www.proceso.com.mx/nacional/2019/6/20/el-senado-rechaza-otra-vez-dos-reciclados-por-amlo-angel-carrizales-edmundo-sanchez-226759.html>

<sup>334</sup> Forbes. (09 de julio de 2019). Confidencias | Renuncia de Urzúa, por diferencias con Romo y Buenrostro. Forbes. Obtenido de <https://www.forbes.com.mx/confidencias-renuncia-de-urzua-por-diferencias-con-romo-y-buenrostro/>

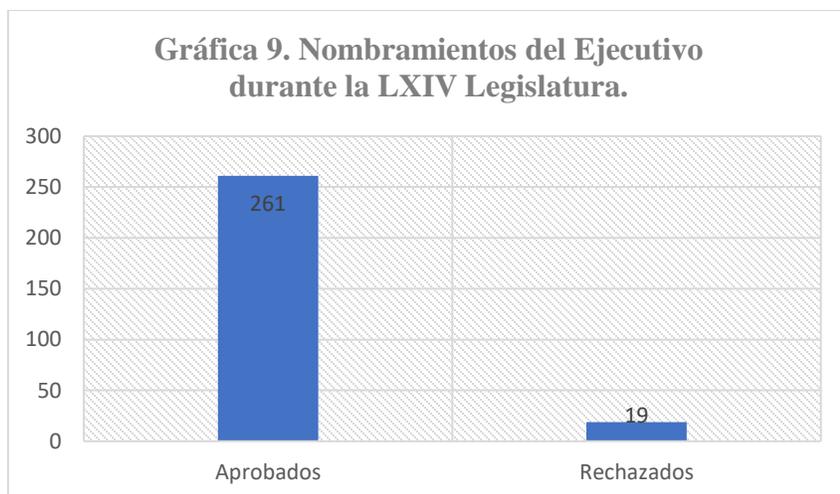
<sup>335</sup> El Financiero. (11 de septiembre de 2019). Él ya ha sido rechazado 3 veces por el Senado para ocupar un cargo público y todo apunta a una cuarta. Recuperado el 05 de enero de 2022, de <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/el-ya-ha-sido-rechazado-3-veces-por-el-senado-para-ocupar-un-cargo-publico-y-todo-apunta-a-una-cuarta/>

Buenrostro Sánchez. En enero, el Pleno de la Comisión Permanente avaló ratificar a Buenrostro Sánchez, junto con Thalía Concepción Lagunas Aragón como jefa del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y Oficial Mayor de la SHCP, respectivamente, ambos nombramientos propuestos por el titular del Ejecutivo.

En septiembre de 2020, coincidiendo con el tercer año de la Legislatura, el Pleno del Senado de la República ratificó, por unanimidad, a Ana María Reséndiz Mora como nueva Comisionada de la Cofece y en diciembre del mismo año ratificó el nombramiento de Galia Borja Gómez como integrante de la Junta de Gobierno del Banco de México, tras obtener 84 votos a favor y 9 en contra. Así como el de Graciela Márquez Colín como integrante de la Junta de Gobierno del INEGI.

En el mismo mes, la Cámara de Diputados ratificó el nombramiento de María Elvira Concheiro Bórquez como Tesorera de la Federación. En el mes de enero 2021, el presidente propuso de Sayuri Adriana Koike Quintanar y Laura Elizabeth González Sánchez para ocupar los cargos de comisionadas en el Instituto Federal de Telecomunicaciones. En este caso, el Senado decidió rechazar los nombramientos. Mediante comunicado oficial, los legisladores de las comisiones de Comunicaciones y Transportes y de Radio, Televisión y Cinematografía argumentaron que los perfiles no eran los adecuados, por lo que el dictamen fue remitido al Poder Ejecutivo para que repitiera el proceso. (El Universal, 2021). Uno de los últimos nombramientos ratificados en la LXIV Legislatura sucedió en el mes de julio 2021 y corresponde a Roberto Salcedo Aquino al frente de la SFP.

De manera se observa que el Ejecutivo no ha tenido mayores complicaciones para ver aprobadas sus propuestas de nombramiento. Como se muestra en el gráfico 7, de un total de 280, tan solo le han sido rechazados 19, lo que equivale al 6.78%. Por tanto, en el 93.21% las propuestas del presidente lograron obtener las dos terceras partes de los votos requeridos para su aprobación. Cabe recordar que los cargos correspondientes a la SHCP requieren de la ratificación de la Cámara de Diputados. Así, la mayoría de las ratificaciones han corrido por parte del Senado, donde Morena ha logrado materializar las alianzas con varios partidos lo que disminuye aún más el alcance de la oposición.



*Fuente: Elaboración propia.*

Como podemos observar en el cuadro 17 de los tres años referidos, el primero concentra la mayoría de los nombramientos realizados, mientras que en el segundo y tercero solo se registraron 12, en su mayoría debido a que estaban vacantes o por cambios en el gabinete federal o ampliado del presidente. Respecto a los rechazos, como se observa en el mismo cuadro, la mayoría corresponden al servicio exterior, en tanto que los más polémicos fueron las propuestas para integrar la Comisión Reguladora de Energía. Por lo anterior, consideramos que, en el rubro de nombramientos, los controles también se han aplicado particularmente por el Senado. Finalmente cabe destacar una práctica común desde el Ejecutivo federal que consiste en proponer al mismo candidato una y otra vez, cuando la legislación lo permite. Cuando ya no es posible colocarlos, el presidente recurre a proponerlos para otro organismo o institución.

**Cuadro 17. Relación de nombramientos ratificados por el congreso (LXIV Legislatura)**

FECHA	Cargo	Cantidad	Ratifica		AÑO		
			C. S	C. D	I	II	I II
DIC/2018	Secretaría Relaciones Exteriores	1	✓				
DIC/2018	Secretaría de la Función Pública	1	✓				
JUL/2021	Secretaría de la Función Pública	1	✓				
ENE/2019	Fiscalía General de la República	1	✓				
DIC/2018	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1		✓			
DIC/2018	Sub-Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1		✓			
JUL/2019	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1		✓			
AGO/2019	Sub-Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1		✓			
JUL/2021	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1		✓			
JUL/21	Sub-Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1		✓			
2018-2019	Embajadores	21	✓				
2018-2019	Cónsules EUA, AL y el Caribe	10	✓				
DIC/2018	Presidente de la Primera Sala de la SCJN.	1	✓				
MAR/201	Ministro de la SCJN	1	✓				
DIC/2019	Ministro de la SCJN	1	✓				
JUL/2019	Titular del Sistema Nacional de Seguridad Pública	1	✓				

2018/2019	Cargos en materia de seguridad: General de división, brigadier, coronel, teniente, etc.	187	✓				
ENE/2019	Miembro de la Junta de Gobierno del IPAB	1	✓				
ENE/2019	Miembro de la Junta de Gobierno del INEGI	2	✓				
Dic/2020	Miembro de la Junta de Gobierno del INEGI	1	✓				
	Miembro de la Junta de Gobierno de Banxico	2	✓				
DIC/2020	Miembro de la Junta de Gobierno de Banxico	1	✓				
DIC/2020	Tesorero de la Federación	1		✓			
DIC/2018	Jefatura del Sistema de Administración Tributaria (SAT)	1		✓			
DIC/2019	Jefatura del Sistema de Administración Tributaria (SAT)	1		✓			
DIC/2019	Oficialía Mayor de la SHCP	1		✓			
Feb/2019	Comisión Nacional de Competencia Económica (Cofece)	1	✓				
SEP/2020	Comisionado de la Cofece	1	✓				
Feb/2019	Comisionado del IFT	1	✓				
ABR/2019	Comisionados a la Comisión Reguladora de Energía (CRE)	4	✓				
JUN/2019	Consejero independiente del Consejo de Administración de Pemex	1	✓				
JUN/2019	Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).	1	✓				
FEB/2019	Director del Sistema Público de Radiodifusión	1	✓				

FEB/2019	Director Radio Educación	1	✓				
FEB/2019	Director Instituto Mexicano de la Radio	1	✓				
FEB/2019	Director Televisión educativa	1	✓				
FEB/2019	Director Notimex	1	✓				
FEB/2019	Director Radio Televisión y Cinematografía	1	✓				
FEB/2019	Director Canal 14	1	✓				
FEB/2019	Director Canal 22	1	✓				
FEB/2019	Director Canal 11	1	✓				
TOTAL		261					

**Cuadro 18. Relación de nombramientos o propuesta rechazados por el congreso (LXIV Legislatura)**

FECHA	Cargo	Cantidad	Ratifica		AÑO		
			C. S	C. D	I	II	I II
2018/2019	Cónsules	7	✓				
MAR/2019	Comisionados a la Comisión Reguladora de Energía (CRE)	4	✓				
ABR/2019	Comisionados a la Comisión Reguladora de Energía (CRE)	4	✓				
JUNIO/19	Consejo de Administración de Pemex	1	✓				
JUNIO/19	Fondo Mexicano del Petróleo	1	✓				
SEP/19	Consejero Independiente de Petróleos Mexicanos	1	✓				
OCT/19	Titular de la Comisión Nacional de Hidrocarburos	1	✓				
TOTAL		19					

### 5.3 Conclusiones

La iniciativa como facultad ejecutiva refiere a una propuesta que el presidente remite al Congreso de la Unión y que es mismo tiempo una facultad compartida con el Poder Legislativo quien por antonomasia posee el derecho de crear leyes. Ello constituye un medio de control que opera entre ambos órganos de poder y que puede funcionar como salida a un proyecto o bloquearlo. Incluso la Constitución mexicana permite al presidente disponer de la “iniciativa preferente” que le permite poner su propuesta al inicio de la lista de discusión justo desde la apertura de sesiones de la legislatura.

En cuanto a la revisión de este medio de control durante la LXIV Legislatura observamos un promedio de 12 iniciativas en torno a las cuales el presidente inició con poco más del sesenta por ciento de aprobación para terminar con el cien por ciento en su último año. En realidad, los números son muy buenos para Andrés Manuel si consideramos que solo una de ellas fue desechada debido a modificaciones sugeridas por los diputados de Morena quienes se negaron a que con la reforma también los legisladores pudieran ser juzgados por diversos delitos.

En su mayoría, las iniciativas fueron presentadas ante la Cámara de Diputados (Cámara de origen), lo que coloca a la de Senadores como revisora. Sin embargo, aún con el contrapeso político de la oposición el número de rechazos o modificaciones ha sido muy menor al esperado, lo que nos lleva a pensar que AMLO ha contado con una Legislatura que coopera primero porque la mayoría de su partido ha apoyado todo lo que ha propuesto y después porque las modificaciones de la oposición cayeron dentro de lo que la cámara de origen podía aceptar y de hecho aceptó. Es decir, no se vislumbra un comportamiento con tendencia al bloqueo.

Un caso particular lo constituye la presentación de la iniciativa del Proyecto del Presupuesto Anual, que se remite a la Cámara de Diputados y sobre la cual la Cámara de Senadores no tiene ninguna facultad. En los tres años la oposición presentó objeción, pero éstas fueron desestimadas por Morena, que, en uso de su mayoría, aprobó los proyectos prácticamente sin cambiar nada. Figuraron también algunas iniciativas controvertidas como

la preferente del tercer año de la Legislatura que refería a diversas adiciones y disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica o bien la de la Ley de Remuneraciones de Servidores Públicos que generó controversias que involucraron a los tres órganos de poder.

Respecto a los nombramientos, en general el presidente no enfrentó mayor objeción de 280 solo se le rechazaron 19. Quizá el caso más polémico fue el proceso para nombrar integrantes de la Comisión Reguladora de Energía donde claramente se observó una lucha de poder en la que el presidente no estuvo dispuesto a ceder ante el Legislativo.

Lo anterior muestra que, si bien tanto las iniciativas como los nombramientos existen como medios de control del Legislativo al Ejecutivo, durante la LXIV Legislatura se han aplicado de manera parcial. Incluso observamos cómo en algunos casos, el control político no encuentra cauce cuando las decisiones mayoritarias son las protagonistas. La falta de autonomía del Congreso y la influencia que de facto tiene el presidente se refleja también en el alto porcentaje de aprobación que tiene en sus nombramientos.

## CONCLUSIONES GENERALES

La independencia de las trece colonias inglesas y el nacimiento posterior de Estados Unidos a finales del siglo XVIII marcan el comienzo del régimen presidencial como forma de gobierno. Sin embargo, su base teórica deriva de las ideas ilustradas, los cuestionamientos al régimen monárquico y las propias necesidades de los colonos. La llama de la libertad que se extendió por todo el continente impactó decisivamente en América Latina donde las colonias españolas emprendieron procesos de independencia similares. En este caso la influencia no sobrevino solo de Norteamérica sino también de la Revolución Francesa, la Constitución de Cádiz, la Leyes Inglesas, y las ideologías propias de cada territorio.

Lo anterior fomentó otro tipo de presidencialismos, es decir, al adecuar el modelo a sus necesidades, se crearon formas *sui generis* del original por lo que diversos teóricos comenzaron a postular tipologías para clasificarlos. Loewenstein diferenció el presidencialismo latinoamericano en tres tipos: puro, atenuado y aproximado, Nohlen, por su parte, amplió la clasificación y distinguió entre el hiperpresidencialismo, el racionalizado, puro, atenuado y parlamentarizado. Pero sin duda una tipología que se adecúa muy bien al caso de países en América latina es la de Valadés que divide al presidencialismo latinoamericano en tradicional, transicional, y democrático además de atender la perspectiva jurídica y la forma en que el poder se concentra.

Con el gobierno presidencial el poder se dividió en Ejecutivo, Legislativo y Judicial lo que de entrada rompió con la tradición monárquica que imperó por siglos y en la cual el gobernante no estaba sujeto a ningún tipo de control. En este caso, la propia existencia de tres órganos implica de suyo el primer mecanismo de control político que se impone a autoridades cuyas facultades están condicionadas por la Constitución. Como se pudo observar mediante la investigación, los mecanismos o instrumentos de control también llamados controles políticos son amplios, diversos y operan dentro de un órgano de poder y entre ellos. A esto Loewenstein lo denominó control intra-órgano e inter-órgano. En el primero se encuentra la organización colegiada, el gobierno y presidente y la estructura del gabinete. Y en el segundo, la división de las funciones legislativas en dos cámaras. Aragón,

por su parte, diferencia entre controles políticos, jurídicos y hace énfasis en los sociales, relevantes cuando las acciones del gobierno son conocidas por la sociedad o bien por otros actores como los medios de comunicación que fungen como intermediario entre gobernantes y gobernados. Para nuestro caso de estudio, se suscribió la división que propuso Huerta donde los controles se dividen en políticos, jurídicos y administrativos puesto que involucra a los tres órganos de poder. Sin embargo, no omitimos mencionar que en el desarrollo del trabajo observamos que, en ciertos casos, el ejercicio de controles políticos como, por ejemplo, las comparecencias pueden generar control de orden social. Sobre todo, cuando los ciudadanos, organizaciones o grupos de poder ejercen presión sobre los gobernantes ya sea por medio de críticas, demandas, manifestaciones, etc. Por tanto, en el futuro, analizar el control social puede resultar en hallazgos relevantes en cuanto al análisis del ejercicio del poder político.

En los países latinoamericanos el control político suele estar legislado hacia el Poder Ejecutivo comúnmente. Esto se debe a los diversos autoritarismos en sus regímenes, los cuales presenciaron la concentración de poder en un individuo, grupo, junta o partido, lo que obligó a incorporar medios de control con el fin de contra balancear el poder y evitar experiencias similares. De esta manera, se comenzó a normalizar el rechazo de propuestas legislativas apoyadas por el presidente, y cuestionar, interpelar, abrir comisiones de investigación y ratificar nombramientos se han vuelto los mejores medios de control político.

También hemos considerado en esta propuesta metodológica que los controles políticos giran de la misma manera del Ejecutivo hacia el Legislativo, que refiere a la categoría de los controles horizontales de tipo inter-órgano de Loewenstein, que da cuenta de la relación dinámica entre ambos órganos en el ejercicio del poder. El Ejecutivo posee también facultades legislativas como el derecho de veto sobre la legislación y la facultad de presentar iniciativas de ley. Incluso dispone de facultades para en su caso, poder superar el veto del Legislativo lo que no sucede si el presidente cuenta con mayoría partidista en el Congreso.

Durante el recorrido histórico realizado, sostuvimos que, en el llamado periodo de partido hegemónico, los presidentes priistas gozaron de gobiernos mayoritarios, que de acuerdo con la tipología de Valadés se denomina presidencialismo “tradicional”. Aquí, el presidente no

solo actúa como titular del Ejecutivo, sino también como líder del partido mayoritario y el Legislativo actúa aprobando iniciativas sin mayor objeción, pero con todo su respaldo. Durante el periodo de los gobiernos divididos (2000-2018) en lo que se llama el presidencialismo de “transición”, el PRI perdió la presidencia y se convirtió en oposición junto con el PRD. El uso del control político adquirió mayor relevancia y el juego político se diversificó. La ruta parecía indicar que el presidencialismo mexicano podía pasar a la etapa de “democrático” según la propuesta de Valadés, no obstante, en la elección de 2018 el poder político derivó en un gobierno unificado en donde Morena obtiene tanto la presidencia como la mayoría en el Congreso.

El ascenso de AMLO a la presidencia del país fue precedido por una larga carrera política, pero sobre todo por la construcción de su liderazgo el cual comenzó con su afiliación al PRI para continuar después en el PRD y por último Morena, que nace como un movimiento en respuesta a las elecciones de 2006. El movimiento iniciaría como asociación civil en 2011 y más tarde escaló a partido político en 2014. En su declaración de principios se concibe como un espacio abierto, plural e incluyente, abierto a todos los que desearan integrarse sin importar, ideología, religión o antiguas pertenencias partidistas, lo que provocó que muchos actores se unieran a la causa.

La elección de 2018 significó para López Obrador la culminación de un objetivo perseguido una década atrás. Los resultados oficiales dieron la victoria a Andrés Manuel quien se colocó a la cabeza con el 53% de los votos, al tiempo que Morena obtuvo el 51% de la Cámara de Diputados y el 46.1% de la de Senadores. Se conformó así un gobierno unificado que no se veía en el país desde 1997 lo que generó la expectativa de que el control político sobre el Ejecutivo no sería una constante en la LXIV Legislatura. Para corroborar lo anterior se analizaron cuatro controles políticos del Legislativo hacia el Ejecutivo: citas a comparecencias, comisiones de investigación, iniciativas de ley y nombramientos durante la LXIV Legislatura y el primer trienio de gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2021), de lo que obtuvimos los siguientes hallazgos.

Se convocaron un total de 65 comparecencias, de las cuales se presentaron los titulares de 22 dependencias del gabinete formal y ampliado del presidente. Los titulares de la

secretaría de Salud y la de Hacienda y Crédito Público fueron los que más acudieron. En el caso de Hacienda debido a la discusión y aprobación del presupuesto cada año lectivo, y para el caso de Salud vinculada a dos temas: la pandemia y la reestructuración del sistema de salud que impactó en el abasto de medicamentos. Lo mismo sucedió con el secretario de Seguridad Alfonso Durazo ante la tendencia creciente de inseguridad ciudadana. De 11 comparecencias en el primer año de la Legislatura se convocó a 29 en el último año, lo que no implica necesariamente que el control se ejerciera con mayor fuerza, sino que en el primer año quienes comparecieron con motivo del informe de gobierno fueron los secretarios de la administración del presidente saliente Enrique Peña Nieto.

En este sentido se concluye que son los secretarios de Estado los que más comparecen a diferencia de los titulares de otras dependencias. La Cámara de Diputados fue el órgano que más convocó solicitando 36 comparecencias en tanto que la de Senadores convocó a 29. De acuerdo con la propuesta de clasificar las comparecencias de acuerdo con su objeto, encontramos que 48 fueron de tipo protocolario o informativo, lo que implica que las observaciones de los legisladores no pueden tener ningún efecto posterior respecto de la política gubernamental. Se realizaron 14 sobre temáticas en curso de entre las cuales figuran temas controvertidos como el desabasto de gasolina, la tragedia de Tlahuelilpan en Hidalgo, la estrategia para enfrentar la pandemia por Covid-19, y el desabasto de medicamentos.

Tras las comparecencias y las críticas de los legisladores, particularmente los de oposición, el gobierno federal no ha realizado cambios en su estrategia de gobierno. No resulta sorprendente que la oposición conformada por PRI, PAN y PRD se la que ha planteado mayores críticas en cuanto a los proyectos de la cuarta transformación. Movimiento Ciudadano ha sido crítico en algunas posturas, pero ha suscrito también algunas de las acciones del gobierno federal. Además, es necesario recordar que Morena ha impuesto su mayoría para detener o postergar las comparecencias de secretarios clave como Olga Sánchez Cordero, Alfonso Durazo, Hugo Herrera y Hugo López Gatell.

Podemos concluir que las comparecencias fungieron más como un ejercicio de rendición de cuentas que como un efectivo control político, sin embargo, consideramos que el recurso de la comparecencia sí logra posicionar la información en el espacio público donde se espera

que continúe la discusión desde diversos ámbitos y sectores, y que a la postre puede ejercer presión sobre el Ejecutivo y sus acciones. Este es el caso donde el control social cobra mayor relevancia.

En lo que toca a las comisiones de investigación, encontramos que durante la LXIV Legislatura solo se creó desde el Congreso una comisión a propósito del accidente de Martha Erika Alonso, Puebla. Esta comisión fuertemente impulsada por la oposición quedó integrada en febrero de 2019. Una más fue votada pero rechazada por mayoría morenista. Por principio puede creerse que las comisiones de investigación no fueran impulsadas en el periodo que nos ocupa, no obstante, al revisar la labor legislativa encontramos que la oposición impulsó doce puntos de acuerdo para la creación de estas comisiones de las cuales, solo la propuesta por Acción Nacional para atender el accidente de la Línea 12 del metro, fue turnada al pleno y votada, los 11 puntos de acuerdo restantes se quedaron congelados en alguna instancia legislativa.

En general, consideramos que tanto las comparecencias como las comisiones de investigación, pueden llegar a tener mayor eficacia como control político si se regulan de forma más precisa sus procedimientos y sus alcances además de poder dotarlos de obligatoriedad para que existan sanciones y mayor responsabilidad de los funcionarios.

Respecto al análisis de las iniciativas de ley propuestas por el Ejecutivo encontramos que, si bien el Ejecutivo puede emplear el veto total o parcial hacia una iniciativa emanada del Legislativo, en contraparte el Legislativo puede aplicar la misma fórmula en caso de una propuesta ejecutiva. El veto por tanto se vuelve bilateral y el alcance es el mismo. Durante la LXIV Legislatura se recibieron 36 iniciativas de las cuales 31 (86.11%) fueron aprobadas, 1 fue desechada y dos más quedaron con estatus de pendiente, por lo que el presidente alcanzó el 96.8% de aprobación. También anotamos que, de los tres años de la legislatura, el tercer año lectivo fue el que más propuestas presentó (14 proyectos frente del primer año). La mayor parte de las propuestas fue presentada ante la Cámara de Diputados quien acumuló el 83.3%. asumiendo el papel de “cámara de origen”.

En cuanto a la facultad de introducir iniciativas preferentes, solo fue presentada una hacia el tercer año de la legislatura sobre modificaciones a la Ley de la Industria Eléctrica. Esta

iniciativa fue por demás polémica e inmediatamente generó la negativa de los partidos de oposición. Diversos y múltiples debates se vertieron en torno a ello, pero cuando fue votada, Morena y sus aliados lograron su aprobación. La oposición reaccionó diciendo que presentaría una acción de inconstitucionalidad.

Uno de los elementos que revisamos se centró en saber cuántas iniciativas había objetado el Congreso en su calidad de contrapeso. Del total, el 30.5% (once iniciativas) fueron objeto de propuestas de modificación por la Cámara revisora (Senadores). Dichas modificaciones fueron aceptadas por la cámara de origen. El único caso donde la Cámara de Senadores rechazó las modificaciones de la Cámara revisora (Diputados), fue la propuesta de reforma a los artículos 108 y 111, modificación que consistía en dejar fuera a los integrantes a ser juzgados por las causales que señalaba la reforma constitucional. De esta manera, fue en el primer año, cuando más modificaciones se realizaron. Por cinco iniciativas modificadas por la Cámara de Senadores, la Cámara de diputados realizó solo una. Por lo anterior y en función de los elementos descritos podemos afirmar que durante la LXIV Legislatura el Ejecutivo logró imponer su agenda. Lo anterior muestra el resultado de una legislatura reactiva y no proactiva que solo enmienda o veta las propuestas del Ejecutivo.

Respecto a la facultad de nombramiento y, particularmente aquellos en los que interviene el Legislativo, encontramos que se estructuran dos escenarios: a) el Ejecutivo propone y el Legislativo designa y, b) el presidente designa y el Legislativo propone. Es decir, una vez más encontramos que el control es de doble vía. Aunque cabe destacar, que de acuerdo con el procedimiento de nombramiento (muy parecido al de superación de veto legislativo) el presidente puede –en algunos casos– designar a un funcionario después de dos ocasiones en que el Legislativo ha rechazado las propuestas realizadas. En general el presidente no enfrentó mayor objeción (280 nombramientos solo se rechazaron 19). Quizá el caso más polémico fue el proceso para nombrar integrantes de la Comisión Reguladora de Energía donde claramente se observó una lucha de poder en la que el presidente no estuvo dispuesto a ceder ante el Legislativo.

En síntesis, podemos asegurar que el control político del Legislativo al Ejecutivo sí estuvo presente durante La LXIV Legislatura y fue empleado por parte de la oposición a través de

los cuatro instrumentos revisados. No obstante, la falta de autonomía del Congreso, la mayoría de Morena y la subrepresentación de partidos de oposición, así como la influencia del presidente sobre el partido mayoritario y su gabinete merman los alcancen tanto en su aplicación como en sus efectos. Este contexto implica un retroceso democrático si recordamos que entre 2000 y 2018 fue posible observar un mayor dinamismo de la actividad legislativa bajo un esquema de gobiernos divididos. Incluso, entonces el Ejecutivo experimentó por primera vez rechazos a sus propuesta o peticiones tan sencillas como permisos para salir del país. En contraste, vemos un panorama distinto con la centralización del poder de AMLO.

Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre el debate de los modelos de democracia de Lijphart. Efectivamente los modelos de mayorías tienden a la concentración del poder Ejecutivo, al dominio del Ejecutivo sobre el Legislativo, al bipartidismo, y a sistemas electorales mayoritarios y desproporcionales, y a la concentración del poder Legislativo en una legislatura unicameral. Así, el presidencialismo del siglo pasado se caracterizó por ser dominante, de partido hegemónico, gobierno unificado y débil democracia. El presidencialismo después de la transición y la alternancia en el año 2000 es acotado, multipartidista, de gobierno dividido y de democracia consensual. En tanto, el presidencialismo después de 2018 se configura como de gobierno unificado y democracia mayoritaria. Aunque aún no podemos saber si será de partido dominante pues ello dependerá de si Morena logra obtener la presidencia en elecciones subsecuentes.

Respondiendo a nuestra pregunta de investigación si durante la LXIV Legislatura el Poder Legislativo ejerció control político sobre el Ejecutivo, respondemos que sí. Fue la oposición quien impulsó los medios de control a lo largo de los tres años de la LXIV Legislatura, sin embargo, el alcance resultó limitado. En cuanto a la pregunta secundaria, sobre los medios de control implementados, podemos decir que todos fueron empleados por lo menos en una ocasión, como en el caso de las comisiones de investigación, pero también destacamos que en otros no se les dio salida en el proceso legislativo y quedaron pendientes. Con lo anterior, corroboramos nuestra hipótesis al señalar que el presidencialismo mexicano bajo la LXIV Legislatura (2018-2021), se desarrolló en un escenario de gobierno unificado donde efectivamente se gestaron condiciones favorables para la gobernabilidad, pero, de acuerdo

con los cuatro mecanismos de control se observó una disminución del control políticos mediante los mecanismos analizados.

En el marco de las aceleradas transformaciones políticas del país en lo que va del siglo, algunas estructuras del sistema político parecen ya no adecuarse a las necesidades que las forjaron. Sin embargo, la elección de 2018 y la forma en que se conformó y se ha ejercido el poder político por parte de Morena, ya sea desde la presidencia o el Congreso nos llevan a replantear a necesidad de fortalecer las normas que prevén el equilibrio del poder entre los órganos constituidos.

Si bien la Constitución establece mecanismos que permiten tanto al Legislativo como al Ejecutivo ejercer control político entre sí, resulta necesario replantar los mecanismos dispuestos para ello. No solo en función de su alcance sino también de la pertinencia de su obligatoriedad. Ello abonaría sustancialmente no solo al control político, sino también a la rendición de cuentas.

Finalmente anotamos que, lo que se muestra en el presente documento son tan solo algunos hallazgos sobre cuatro controles políticos, pero existen otros que en lo futuro bien vale la pena revisar. Actualmente estamos ya bajo la gestión de la LXV Legislatura y ello conlleva a la antesala de la elección presidencial 2024 donde sin duda veremos una reñida lucha por el poder.

## REFERENCIAS

### Bibliografía

- Baczko Bronislaw, Los imaginarios sociales, Pablo Betesh (Trad.), 2ed., Nueva Visión, Buenos Aires, 1999.
- Bagehot Walter, La Constitución inglesa, (Adolfo Posada, Trad.), La España moderna, Madrid, 1902, Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/291/1.pdf>
- Barrera David, “Tabasco: el conflicto aún no resuelto”, en Manuel Larrosa y Leonardo Valdés, Elecciones y partidos políticos en México, UAM, México, 1994, Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1761/31.pdf>
- Barquín Manuel, “Artículo 93”, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, UNAM, México, 1985.
- Bassols Mario, Escamilla Alberto, y Luis Reyes, (coords), Liderazgos políticos. Teoría y procesos en el México de hoy, UAM, 2008.
- Becerra Pablo Javier y Larrosa Manuel (coords), Anuario: Elecciones y Partidos Políticos en México 2012, UAM-I, 2013.
- Becerra Ricardo, José Woldenberg y Pedro Salazar (coords.), La mecánica del cambio político en México. Elecciones, Partidos y Reformas”, Cal y Arena, México, 2000.
- Berlín Francisco y Moreno Jorge, Diccionario universal de términos parlamentarios. Cámara de Diputados, México, 1998. Obtenido de [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/dp/lvii/dicc\\_term\\_parl.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/dp/lvii/dicc_term_parl.pdf)
- Bobbio Norberto, Nicola Matteucci, y Gianfranco Pasquino, Diccionario de Política, 16 ed., Siglo XXI, México, 2008.
- -----, Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política, FCE, México: 2001.
- -----, “Política”, en Bobbio Norberto, Nicola Matteucci, y Gianfranco Pasquino, Diccionario de Política, 16 ed., Siglo XXI, México, 2008, pp. 1226, 1217.

- Cámara de Diputados. (2012). Regulación constitucional de la comparecencia de todos los servidores públicos. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-04-12.pdf>
- Carpizo Jorge, El presidencialismo mexicano, 6ed., Siglo XXI, México, 1978.
- -----, “Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano”, en Cátedra Nacional de Derecho. Reflexiones constitucionales. UNAM, México, 2014.
- Carrera José y Castillo Daniela E, “Morena: de la esperanza y hartazgo a la alternancia. Cuando el pragmatismo y la esperanza se unen”, en La elección federal de 2018 en México: una nueva reconfiguración del poder político, UAM-I, México, 2018.
- Casar María Amparo, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en Carlos Elizondo y Benito Nacif, (comps.). Lecturas sobre el cambio político en México, CIDE-FCE, 2000.
- -----, Sistema Político Mexicano, Oxford, México, 2012.
- Colomer Josep, “La parlamentarización del presidencialismo” (conferencia), en Coloquio Internacional. Gobierno de Gabinete: Una propuesta de gobernabilidad y pluralidad política. UNAM – Cámara de Diputados, México, 2005. Recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/Josep-Colomer/publication/288003814\\_LA\\_PARLAMENTARIZACION\\_DEL PRESIDENCIALISMO/links/567d856d08ae1e63f1e607ee/LA-PARLAMENTARIZACION-DEL-PRESIDENCIALISMO.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Josep-Colomer/publication/288003814_LA_PARLAMENTARIZACION_DEL PRESIDENCIALISMO/links/567d856d08ae1e63f1e607ee/LA-PARLAMENTARIZACION-DEL-PRESIDENCIALISMO.pdf)
- Constant Benjamín, Una Constitución para la república de los modernos, Technos Madrid, 2013.
- Córdova Arnaldo, La formación del poder político en México. Era, México, 1978.
- Córdova Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Daniel Zovatto, et al., (coord.), Reforma política y electoral en América Latina, UNAM, México, 2008.

- Crespo José Antonio, Fundamentos políticos de la rendición de cuentas, Congreso de la Unión, México, 2002.
- Del Alizal Laura y Escamilla Alberto (coords.), La elección federal de 2018, UAM-I, México, 2020.
- -----, “El contexto internacional de las elecciones de 2018” en Laura Del Alizal y Alberto Escamilla (coords.), La elección federal de 2018, UAM-I, México, 2020.
- Douglas Verney, Análisis de los sistemas políticos, Mariano Berdejo (Trad.), Tecnos, Madrid, 1965.
- Diccionario de términos parlamentarios sil.gobernacion.mx
- Dutrénit Silvia, "La manzana de la discordia o el voto útil en las elecciones más competidas de México", en Yolanda Meyenberg, 2 de Julio Reflexiones posteriores, FLACSO-IIS-UAM, México, 2001.
- Duverger Maurice, Instituciones políticas y derecho constitucional, Ariel, Madrid, 1982.
- Escamilla Alberto y Medina Luis, “Liderazgos Políticos durante el proceso de democratización en México: el caso de Vicente Fox y Andrés Manuel López Obrador” en Mario Bassols, Alberto. Escamilla, y Luis Reyes, (coords), Liderazgos políticos. Teoría y procesos en el México de hoy, UAM, 2008.
- Escamilla Alberto, “Las elecciones presidenciales y la actuación del poder ejecutivo 2006”, en Pablo Javier Becerra y Manuel Larrosa (coords), Anuario: Elecciones y Partidos Políticos en México 2012, México, 2013.
- Escamilla Alberto y Romano Ricardo, “La elección federal de 2018 en México: el regreso de un gobierno”, en Laura Del Alizal y Alberto Escamilla (coords.), La elección federal de 2018, UAM-I, México, 2020.
- Espinoza Ricardo, “Súper presidencialismo y régimen presidencial en México”, en Mauricio Merino, La ciencia política en México. FCE. México, 1999.

- Gamboa Claudia, Comisiones de Investigación, Cámara de diputados, México, 2006, Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-07-06.pdf>
- González Manuel, “Artículo 69”, en Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos: comentada, UNAM, México, 1985. Obtenido de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1807-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos-comentada>
- Hamilton Alexander, et al. El federalista, Librodot, México, s/f, Recuperado de: <https://libertad.org/media/El-Federalista.pdf>
- Hartlyn Jonathan y Valenzuela Arturo, “La democracia en América Latina desde 1930”, en Leslie Bethell, Historia de América Latina, vol. 12, Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1997.
- Hernández Pedro, “Visión histórica de las Constituciones de México a través de las decisiones fundamentales”, en Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, UNAM, México, 1993.
- Huerta Carla, Mecanismos constitucionales para el control del poder político. UNAM, México, 2001.
- Lanz José Trinidad, La Contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y Legislativos, FCE, México, 1987.
- Lijphart Arend, “Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas” en Arturo Valenzuela y Juan Linz, La crisis del presidencialismo. Alianza, Madrid. 1998.
- -----, Modelos de democracia, Ariel, Barcelona, 2000, p. 13-15.
- Loewenstein Karl, Teoría de la Constitución, Ariel, Barcelona, 1986.
- López Andrés Manuel, Este soy yo, México, 2017.
- Luis Medina Peña, Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994., FCE, México, 2010.

- Melgar Mario, Separación de Poderes, I.N.E.H.R.M, México, 2016.
- Merino Mauricio, La transición votada, FCE, México, 2003.
- Michels Robert, Los partidos políticos, Amorrortu, Buenos Aires, 1962.
- Mirón Rosa María, “2 de julio en el Distrito Federal: el desempeño electoral de los partidos políticos”, en Yolanda Meyenberg (coord.), 2 de Julio, Reflexiones posteriores, FLACSO-IIS-UAM, México, 2001.
- Montesquieu, Del espíritu de las leyes, Éxodo, México, 2013.
- Mora Cecilia, Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada, Porrúa, México, 2006.
- -----, Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político. Cámara de Diputados-UNAM. México, 1998, Obtenido de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/904-las-comisiones-parlamentarias-de-investigacion-como-organos-de-control-politico>
- Moreno Alejandro, El votante mexicano, FCE, México, 2003.
- Negretto Gabriel, “Transformaciones del poder presidencial en América Latina. Una evaluación de las reformas recientes”, en Francisco Ibarra y Pedro Salazar (coords.), Cien ensayos para el centenario. Tomo 4, UNAM, México, 2017.
- Nohlen Dieter, ¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción de trece lecciones, TEPJF, México 2012.
- O’Donnell Guillermo y Schmitter Philippe C., Transiciones desde el gobierno autoritario, Paidós, Buenos Aires, 1988.
- Orozco Jesús y Zovatto Daniel, "Alcance de los poderes presidenciales en los países latinoamericanos", en Jesús Orozco et al, (coord.), ¿Cómo hacer que funcione el sistema presidencial? Making presidentialism work, UNAM, México, 2009.
- Palavicini Félix, Historia de la Constitución de 1917, Cámara de Diputados, México, 2014.

- Palma Esperanza y Gutiérrez Roberto, “PRD: Estrategias políticas y desempeño electoral”, en Ricardo Espinoza y Víctor Alarcón (coords), Elecciones y Partidos en México 2000, UAM-Senado de la República, México, 2003.
- Pasquino Gianfranco, “Formas de gobierno” en Bobbio Norberto, Nicola Matteucci, y Gianfranco Pasquino, Diccionario de Política, 16 ed., Siglo XXI, México, 2008, pp. 670-675.
- Pedroza Susana, El control del gobierno: función del “Poder Legislativo”, INAP, México, 1996.
- Petracca Orazio, “Liderazgo”, Bobbio Norberto, Nicola Matteucci, y Gianfranco Pasquino, Diccionario de Política, 16 ed., Siglo XXI, México, 2008. p. 914-918.
- Rabasa Emilio, La constitución y la dictadura, Porrúa, México, 1912.
- Reyes Heróles Jesús, Liberalismo Mexicano. II La sociedad fluctuante, FCE, México, 1974.
- Reveles, Francisco y Cárdenas Sol, “Proyectos y discursos políticos”, en Laura Del Alizal y Alberto Escamilla, Elección federal de 2018, UAM-I, México, 2020.
- Sartori Giovanni, Ingeniería constitucional comparada, FCE, México, 1994.
- Giovanni Sartori, Partidos y Sistemas de partidos, Fernando Santos (Trad.), 2ed., Alianza, 2005.
- Sayeg Jorge, El Constitucionalismo mexicano. La integración constitucional de México (1808-1986), Tomo I. UNAM, México, 1987.
- Semo Enrique, “Quinceañero”, en Manuel Villagómez, Las izquierdas en México y América Latina, desafíos, peligros y posibilidades, Fundación Heberto Castillo, México 2004.
- Serrano Fernando, Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México, UNAM, México, 2006.

- Shedler Andreas, “Neoinstitucionalismo”, en Laura Baca, *Léxico de la Política*. Flacso-México, CONACYT, México, 2001.
- Silva-Herzog Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, Planeta, México, 1999.
- Stoppino Mario, “Poder”, en Bobbio Norberto, Nicola Matteucci, y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, 16 ed., Siglo XXI, México, 2008, p. 1190-1202.
- Tena Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1998.
- -----, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, 24 ed., Porrúa, México, 2008.
- Terrazas Carlos, “La Constitución como resultado de la revolución de 1910”, en Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, UNAM, México, 1993.
- TEPJF. Elección presidencial 2012: análisis de su impugnación. México. 2012, Obtenido de [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos\\_libros/Comentarios%20a%20las%20Sentencias%20No.%2065.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Comentarios%20a%20las%20Sentencias%20No.%2065.pdf)
- Valadés Diego, *El control del poder*, UNAM, México, 1998.
- -----, *El gobierno de gabinete*, UNAM, México, 2003.
- -----, “Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano”, en Jesús Orozco, et al., (coord.), *¿Cómo hacer que funcione el sistema presidencial? Making presidentialism work*, UNAM, México, 2009.
- -----, “La República en México”, en Miguel Carbonell y Oscar Cruz (coords.), *Historia y Constitución Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, tomo I, UNAM, México, 2015,

— Varela Helena, “Un matrimonio mal avenido: el impacto de las malas relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en la legitimidad democrática”, en Ricardo Espinoza, et. al., (coords), Para qué sirve el Poder Legislativo. UAM, México, 2007, pp. 189-208.

— Velasco Gustavo, Prólogo a "El Federalista", en Alexander Hamilton et al, El Federalista, Librodot, México, s/f, p. 2-3. Recuperado de: <https://libertad.org/media/El-Federalista.pdf>

— Villar Mayerly y Amaya Sebastián, (enero-diciembre de 2010), “Imaginaros colectivos y representaciones sociales en la forma de habitar los espacios urbanos”, en Revista Arquitectura, núm. 12, 2010, p. 17. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/1251/125117499003.pdf>

— Weber Max, Economía y Sociedad, FCE, 2ed., México, 1964.

— Weldon Jeffrey, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Scott Mainwaring y Matthew Shugart, Presidencialismo y democracia en América Latina. Paidós, Buenos Aires, 2002.

— Zamorano Raúl, "Poder, liderazgo y democracia", en Mario Bassols, Alberto Escamilla y Luis Reyes (coords), Liderazgo Político. Teoría y procesos en el México de hoy. UAM. México, 2008.

### **Publicaciones, Periódicos y Revistas.**

— Abreu José Pablo, “El control parlamentario a través de las comisiones de investigación”, en Cuestiones constitucionales, núm. 18, México, 2007, p. 7. (18), 3-38. Recuperado el 01 de 09 de 2021, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932008000100001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932008000100001)

— Aragón Jaime, Fernández de Lara Alfredo y Bautista Juan, “Las elecciones de 2018 en México y el triunfo del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)”, en Estudios Políticos, núm. 54, Universidad de Antioquia, 2019.

- Aragón Manuel, “La interpretación de la constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, en Revista Española de Derecho Constitucional, Año 6, núm. 17, España, 1986.
- -----, “El control parlamentario como control político”, en Revista de Derecho Político, núm. 23, España, 1986.
- Becerra Pablo Javier, “El proceso electoral del año 2000 en el Distrito Federal”, en Revista Mexicana de Estudios Electorales, 2004, Obtenido de <https://rmee.org.mx/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/123>
- Bolívar Rosendo, “El lopezobradorismo: la construcción de un movimiento social y político”, en El Cotidiano, núm. 178, 2013.
- -----, “El proceso de aglutinamiento de la izquierda en México”, en Estudios Políticos, núm. 1, 2004, pp., 185-226.
- -----, “Liderazgo político: el caso de Andrés Manuel López Obrador en el Movimiento Regeneración Nacional”, en Estudios Políticos, 2017, pp. 99-118.
- Cárdenas Jaime, “El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias”, en Revista Mexicana de Derecho Constitucional, 2007.
- Carpizo Jorge, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIX, núm. 115, México, 2006.
- Casar María Amparo , “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso Mexicano” en Política y gobierno, vol. XX, núm. 2, 2013.
- Cedeño Manuel, “Las elecciones en Tabasco y la pugna por la gubernatura, 1988-1994. Los nudos de la transición regional” en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. 40, núm. 161, 1995.
- Cox Gary et al., ”Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina”, en Desarrollo Económico, vol. 41, núm. 163, 2001. <https://doi.org/10.2307/3456006>

- Crespo José Antonio, “El voto de la izquierda”, en *Desacatos*, núm. 42, 2013.
- De la Peña Ricardo, “Las encuestas en la elección presidencial de México, 2018”, en *Revista Mexicana de Opinión*, núm. 28, 2020, p. 141.
- Delgado Santiago, "Sobre el concepto y el estudio de liderazgo político. Una propuesta de síntesis", en *Psicología Política*, 2004.
- El País. (03 de noviembre de 2018). El poder judicial, en pie de guerra ante López Obrador. Obtenido de [https://elpais.com/internacional/2018/12/02/mexico/1543718761\\_583014.html](https://elpais.com/internacional/2018/12/02/mexico/1543718761_583014.html)
- Emmerich Gustavo E., “Las elecciones de 2006 y su impacto sobre la democracia en México”, en *El cotidiano*, núm. 22, 2007.
- Escamilla Alberto, El ejercicio de los controles constitucionales de la Suprema Corte de Justicia en México, en *Revista Polis*, vol. 9, núm. 2, 2013.
- Escamilla Alberto y Sánchez Ramiro, "Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder", en *Revista Estudios Políticos*, núm. 37, UNAM, México, 2016.
- Escamilla Alberto y Aguilar Rocío, , “Los controles del Congreso al Poder Ejecutivo en México 2018-2019” en *Polis*, vol. 16, núm. 2.
- Fix-Zamudio Héctor, “La función actual del poder legislativo”, en *El poder legislativo en la actualidad*, UNAM, México, 1994.
- Espinoza Ricardo y Navarrete Juan, “Morena en las elecciones federales de 2015”, *Estudios Políticos*, núm. 40, 2017.
- Estrada Marcos, “Sistema de protesta: política, medios y el #YoSoy 132”, en *Sociológica*, año 29, núm. 82, 2014, Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v29n82/v29n82a3.pdf>
- Gaceta Parlamentaria. (25 de 09 de 2018). Gaceta Parlamentaria. México. Obtenido de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2018/sep/20180925-IV.pdf>

- Grajeda Ella, (22 de Marzo de 2000). Buscarán las brigadas del Sol más votos para el PRD. El Universal. Recuperado el 15 de Noviembre de 2020, de [archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/8846.html](http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/8846.html)
- González Marco Antonio, "El PRD y las elecciones del 2000 en el Distrito Federal" en El Cotidiano, vol. 17, núm. 104.
- González Max, "La vicepresidencia en México", en Revista Estudios Políticos, México, 2009.
- Gutiérrez Silvia, "La construcción de la imagen de López Obrador en los spots de sus adversarios", en Cultura y representaciones sociales, núm. 1, Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-81102007000100002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-81102007000100002)
- Guzmán Armando y Vergara Rosalía, "AMLO: vocación de resistencia", (30 de Marzo de 2012). Obtenido de <https://www.proceso.com.mx/nacional/politica/2012/3/30/amlo-vocacion-de-resistencia-100733.html>
- Johansson Steven, "Morena y el espacio político mexicano", en Revista Mexicana de Estudios Electorales, vol.2, núm. 20, 2018.
- Linz Juan, "Los peligros del presidencialismo" en Revista Latinoamericana de Política Comparada, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, vol., 7, julio 2013, Quito, pp. 11-31.
- Martínez José, "Historia del partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA)", en Revista de derecho estasiológico, ideología y militancia, núm. 4, 2014.
- Mirón Rosa María, "El Distrito Federal antes y después del 2 de julio", en Estudios Políticos, núm. 9, 2006, pp. 193-230. Obtenido de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37696>
- Mitofsky. (s.f.). Mitofsky. Obtenido de <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno>

— Molina Alberto, “Sexenio de Peña Nieto cierra con una aprobación de 24%” en *El Economista*, México, 23 de noviembre de 2018, <https://www.economista.com.mx/politica/Sexenio-de-Pena-Nieto-cierra-con-una-aprobacion-de-24-20181122-0182.html>

— Molinar Juan y Weldon Jeffrey, “Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo”, en *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 2014, pp. 165-191.

— Nogueira Humberto, “La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semi presidenciales en Europa”, en *Revista Estudios Constitucionales*, México, pp. 15-82.

— Ortiz Guillermo, “La creación de órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 22, 2006.

— Pérez Laura y Cuna Enrique, “El posicionamiento político de AMLO a partir de la estrategia de comunicación social del Gobierno del Distrito Federal”, en *El Cotidiano*, 2006.

— Redacción, (28 de Julio de 2019). “AMLO, el hijo rebelde (con causa) del PRI”, Obtenido de <https://www.reporteindigo.com/reporte/amlo-el-hijo-rebelde-con-causa-del-pri/>

— Redacción, “Elecciones en Tabasco: recuento 1988-2000, El conflicto eterno”, Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/2000/10/22/mas-eterno.html>

— Redacción, “Elecciones en Tabasco: recuento 1988-2000, El conflicto eterno”, Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/2000/10/22/mas-eterno.html>

— Robles Leticia, “Análisis a sexenios panistas: años de tensiones con el Congreso” en *Excelsior*, México, 19 de noviembre 2012, <https://www.excelsior.com.mx/2012/11/19/nacional/870482>

— Senado de la República. (17 de enero de 2019). Senado de la República. Obtenido de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/43445-integran-comision-de-seguimiento-a-las-investigaciones-del-caso-martha-erika-alonso-y-rafael-moreno-valle.html>

— Valadés Diego, “El sistema político mexicano. Actualidad y Perspectivas”, en Boletín mexicano de derecho comparado, núm. 130, México, 2011, pp. 283-307.

— Valdez Olinka, (13 de Febrero de 2018). “La huella que AMLO dejó tras 7 años en el PRI”, Obtenido de <https://www.milenio.com/politica/la-huella-que-amlo-dejo-tras-7-anos-en-el-pri>

— Viramontes Sofía, (05 de 01 de 2019). “Carlos Pellicer, el poeta moderno que fue maestro de AMLO”. Obtenido de <https://gatopardo.com/perfil/carlos-pellicer-poeta-amlo/>

— Woldenberg José, “Evolución y situación actual de la izquierda mexicana” en Quórum , núm. 22, 2008.

#### **Leyes y documentos oficiales.**

- Bases orgánicas (1843,1847).
- Constitución de Cádiz de 1812
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1824, 1857, 1917)
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (vigente al 08/05/20)
- Constitución de los Estados Unidos de América
- Declaración de Independencia 1787.
- Declaración de principios partido: Movimiento Regeneración Nacional.
- Ley Federal de Organizaciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- Siete Leyes (1836)

— Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dictamen 2006. Relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. México: TEPJF. Obtenido de [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/Dictamen%202006.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Dictamen%202006.pdf)

### **Sitios Web**

- Cámara de Diputados: <https://web.diputados.gob.mx/inicio>
- Canal Oficial del Congreso: <https://www.canaldelcongreso.gob.mx/>
- Gobierno de México: <https://www.gob.mx/presidencia/>
- Senado de la República: <https://www.senado.gob.mx/64/>
- Sistema de Información: Legislativa <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

# ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00172

Matrícula: 2183800199

Los controles políticos del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo durante la LXIV legislatura en México (2018-2021).

En la Ciudad de México, se presentaron a las 15:00 horas del día 14 del mes de diciembre del año 2022 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA  
DR. RAUL FIGUEROA ROMERO  
DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTORA EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: LILIA GOMEZ JIMENEZ

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

A P R O B A R

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó a la interesada el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.



LILIA GOMEZ JIMENEZ  
ALUMNA

REVISÓ

MTRA. ROSALIA SERBANO DE LA PAZ  
DIRECTORA DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

MTR. JOSE REGULO MORALES CALDERON

PRESIDENTA

DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA

VOCAL

DR. RAUL FIGUEROA ROMERO

SECRETARIO

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA