



La relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en México: un análisis de los controles políticos durante la LXIV Legislatura

The relationship between the executive and legislative powers in Mexico:
an analysis of political controls during the LXIV Legislature

Alberto Escamilla Cadena*

Recibido: 28 de abril de 2023
Aceptado: 27 de febrero de 2024

Resumen

El presente artículo analiza un conjunto de controles políticos aplicados por el Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo en México durante el periodo 2018-2021. Concretamente se abordan: a) el proceso de elaboración de leyes, b) la citas a comparecencia, c) la creación de comisiones de investigación y d) la aprobación o rechazo de los nombramientos del gabinete propuestos por el presidente Andrés López Obrador.

Palabras clave: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Controles Políticos.

Abstract

This article analyzes a set of political controls applied by the Legislative Branch towards the Executive Branch in Mexico during the period 2018-2021. Specifically, they address: a) the process of drafting laws, b) appointments to appear, c) the creation of investigative commissions and d) the approval or rejection of cabinet appointments proposed by President Andrés López Obrador.

Key Words: Legislative Power, Executive Power, Political Controls.

* Profesor-Investigador Titular de Tiempo Completo, UAM-Iztapalapa.

1. Introducción

Desde el año 1997 y hasta 2018, las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México se caracterizaron por la permanencia de un gobierno dividido, en donde el presidente no contó con una mayoría de su partido político en el congreso, lo que derivó en una situación ambivalente. Por un lado, se presentaron momentos en que el ejecutivo vio restringido el apoyo de la oposición partidista a sus proyectos de leyes y reformas, además de que el legislativo aplicó un conjunto de controles políticos para ejercer una vigilancia hacia las acciones y decisiones de los mandatarios. En otros momentos, los diferentes presidentes lograron concretar algunos acuerdos, vía negociaciones, con la oposición partidista, lo que les permitió despejar su agenda. No obstante, de 2018 a 2021, esta dinámica se modificó, una vez que Andrés Manuel López Obrador y su partido político, Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), accedieron a la Presidencia de la República alcanzando una mayoría en ambas cámaras del Poder Legislativo, a partir de una coalición partidista, estableciéndose un gobierno unificado. Esto propició un respaldo del congreso hacia los proyectos presentados por el ejecutivo y, como consecuencia, trajo consigo una menor aplicación de los controles políticos por parte de los partidos políticos de oposición anulando la posibilidad de ejercer algunos contrapesos. El debate académico referido al tema de la relación entre estos dos poderes ha considerado dos posturas. Una de ellas considera que los gobiernos de mayoría son necesarios en tanto garantizan la gobernabilidad democrática facilitando la toma de decisiones. La segunda postura considera que los gobiernos divididos son más deseables, pues permiten ejercer una vigilancia y control hacia el ejecutivo.

El objetivo de este trabajo es analizar los controles políticos ejercidos por el Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo durante la LXIV Legislatura en México (2018-2021). Para ello se abordan cuatro instrumentos de control: 1) el proceso de creación de leyes a partir de las iniciativas presidenciales, 2) la creación de comisiones de investigación, 3) las citas a comparecencias de los miembros del gabinete y de la administración pública federal y 4) la aprobación o rechazo de las propuestas de nombramientos que realiza el presidente para ocupar diversos cargos. Esto permitirá conocer en qué medida la oposición partidista, conformada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC) pudo ejercer los instrumentos de control político hacia el presidente Andrés Manuel López Obrador. Debe considerarse que en el periodo de tiempo analizado el volumen de la representación de los partidos políticos de oposición quedó disminuido, además de que esta coalición se mantuvo por momentos poco cohesionada. En contraparte, MORENA y sus aliados contaron con una amplia mayoría y un alto nivel de cohesión y disciplina partidista al interior del congreso. Se parte del supuesto de que la

aplicación de los controles políticos por parte de la oposición hacia las acciones del gobierno de Andrés Manuel López Obrador fue mínima, lo que contribuyó al empoderamiento del presidente. Para la elaboración de este trabajo se revisaron documentos como la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como documentos extraídos del Sistema de Información Legislativa (SIL).

La primera parte de este artículo presenta un marco analítico sobre los controles políticos, en particular aquellos dirigidos al Poder Ejecutivo; la segunda aborda los controles que puede instrumentar el Poder legislativo hacia el presidente en México; la tercera expone la distribución de los espacios de poder político después de la elección federal de 2018; mientras que la última parte analiza la aplicación de algunos controles políticos durante los primeros tres años de gobierno.

2. La relación entre ejecutivo-legislativo y los controles políticos

Los estudios que han abordado las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo han distinguido una serie de variantes. Por principio, estas relaciones pueden ser concebidas a partir del nivel de influencia y protagonismo de cada órgano dando como resultado interacciones simétricas o asimétricas. Gary Cox y Scott Morgenstern proponen una clasificación que alude al comportamiento de los congresos durante el proceso de elaboración de leyes distinguiendo entre legislaturas recalcitrantes, negociadoras o subordinadas (Cox, Morgenstern y Wolfson, 2001:376). De igual forma, se consideran la actuación de ambos poderes dependiendo si promueven o detienen leyes, por lo que pueden tipificarse como actores proactivos o reactivos (Shugart y Mainwaring, 2002:70). Igualmente, se distinguen formatos de gobierno con base en la forma en que se distribuyen los espacios de poder derivando en gobiernos unificados y gobiernos divididos (Colomer, 2001:164). Arend Lijphart ha propuesto otro esquema cuyo referente son los modelos de democracia (el mayoritario y el consensual), en donde uno de sus componentes son las relaciones que se establecen entre ambos órganos. El modelo mayoritario se caracteriza por el predominio del ejecutivo sobre la legislatura, mientras que el consensual se refiere a una interacción más equilibrada (Lijphart, 2000:15). Dos variables fundamentales para tipificar la relación entre poderes son: 1) la forma en que estén repartidas las prerrogativas constitucionales de cada órgano y 2) la forma en que se distribuyen los espacios de poder.

Entre las diversas funciones que tienen los órganos legislativos se pueden distinguir básicamente tres: 1) representar al electorado, 2) elaborar leyes y 3) ejercer un control sobre las actividades que realizan los otros poderes. En el caso del control que realiza el Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo, si la relación es de tipo equilibrada, simétrica y con gobierno dividido,

las posibilidades de ejercer una vigilancia hacia las acciones del ejecutivo crecen. En cambio, si se presenta una dinámica contraria, en donde el mandatario ejerce un dominio sobre la legislatura apoyado por una mayoría de su partido político, los controles que puede ejercer la oposición hacia el ejecutivo tienden a aplicarse con muy poca frecuencia, dado que desde el congreso los mandatarios están blindados por su partido político, a partir de una relación asimétrica y desequilibrada.

En los sistemas presidenciales, las legislaturas cuentan con un conjunto de instrumentos para ejercer un control sobre el gabinete y la administración pública (Velázquez,2018:12). La eficacia de la vigilancia y contención está condicionada por dos factores de particular relevancia. Uno, es el tamaño (número de legisladores) tanto de la coalición de gobierno como de la oposición. Dos, el grado de cohesión o desunión (disciplina partidista) de ambas coaliciones (Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán,2009:18-19). Una tendencia que se ha presentado en los últimos años en los presidencialismos latinoamericanos fue la influencia y protagonismo que ganaron algunas legislaturas, al dejar de estar subordinadas al ejecutivo. Algunas reformas constitucionales que se han implementado en diversos países del continente han buscado sustraer algunas de las facultades presidenciales, a la vez que aumentaron las prerrogativas de las legislaturas (Negretto,2017:228). En otros casos se ha intentado reconfigurar la interacción entre ejecutivo y legislativo de la siguiente forma. A cada facultad que se le otorgue el presidente se le interpone un poder simétrico que tienda a contrapesarlo. Otra forma en que se han contenido los poderes presidenciales ha sido introduciendo mecanismos que lo obliguen a rendir cuentas con la finalidad de hacerlo más responsable (Casar,2009:415). Igualmente, otro mecanismo fue desmontar las llamadas facultades metaconstitucionales (Carpizo;2001:90). Igualmente, se buscó transferir algunas de sus competencias hacia los órganos constitucionales autónomos (Salazar,2017:105).

Una forma en que pueden expresarse los contrapesos en las relaciones entre ejecutivo y legislativo es cuando el segundo ejerce un control a través de una vigilancia y fiscalización, con la finalidad de restringir el margen de maniobra y discrecionalidad en las decisiones y las acciones de los mandatarios. Para Manuel Aragón el control puede ser concebido como un vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones al poder (Aragón,1986:7). De aquí que se trata de un sistema de vigilancia que asegura la observancia del sistema jurídico y la preservación del Estado de derecho, por lo que se constituye en un recurso normativo del que dispone la sociedad para limitar las decisiones y las acciones de los detentadores del poder. Para Carla Huerta, el control se define como un procedimiento de supervisión y vigilancia de las actividades realizadas por las autoridades (Huerta,2001:47). En cuanto a las funciones que debe tener el control, esta autora considera que la intención es evitar el abuso del poder

para impedir que se lleven a cabo acciones que violen las normas y, en su defecto, imponer sanciones a quienes se extralimiten en el ejercicio de sus funciones (Huerta,2001:28). Se pueden identificar tres formas de control que llevan a cabo los órganos de poder (controles interorgánicos): 1) del ejecutivo al legislativo, 2) del legislativo al ejecutivo, 3) del judicial al ejecutivo y legislativo.

En términos generales, los controles que se aplican al Poder Ejecutivo pueden ser de tres tipos: *jurisdiccionales*, *políticos* y *administrativos*. Los primeros los ejercen los tribunales constitucionales o las cortes de justicia, a partir de instrumentos como las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y los amparos. Los segundos los aplica el Poder Legislativo una vez que puede vetar las propuestas de leyes o de nombramientos provenientes del ejecutivo, así como investigar las actividades de funcionarios públicos. El tercero lo ejercen los órganos constitucionales autónomos encargados de la transparencia que protegen el derecho del acceso a la información pública y la protección de datos personales. De igual forma, hay entidades especializadas encargadas de fiscalizar la cuenta pública a través de las auditorías.

Diego Valadés elaboró una tipología teniendo como eje referencial los sistemas presidenciales, considerando que esta forma de gobierno se basa en la separación de poderes, tanto el legislativo como el judicial habrán de ejercer una vigilancia y control hacia los mandatarios. Este autor identifica diferentes niveles de vigilancia hacia las acciones del presidente. Al respecto sostiene que pueden distinguirse el presidencialismo *tradicional*, el *transicional* y el *democrático*. El primero se refiere a los casos en donde no se aplican ningún control, lo que implica un presidencialismo sin contención, típico de regímenes autoritarios. El segundo alude a los casos en donde operan apenas algunos controles y son regímenes en donde la democracia se encuentra en fase de construcción. El tercero es aquel en donde los tres tipos de controles se ejercen con cierta frecuencia (Valadés,2009:439).

Los controles de tipo político que el Poder Legislativo puede ejercer sobre el Poder Ejecutivo son múltiples, entre ellos se pueden destacar los siguientes. 1) Rechazar las iniciativas de ley o reforma que proponga el presidente, 2) citar a comparecencias a los titulares del gabinete y de la administración pública, 3) rechazar las propuestas de los nombramientos que realice el ejecutivo, 4) rechazar los tratados internacionales que suscriben los mandatarios, 5) negar permisos para ausentarse del país, 6) crear comisiones de investigación, 7) rechazar el proyecto de presupuesto, 8) realizar auditorías a la administración pública y 9) promover un juicio político (*impeachment*) para separar del cargo al titular del ejecutivo de forma anticipada. En el caso de los nombramientos del gabinete y de los titulares de la administración pública, generalmente es una facultad exclusiva del presidente, salvo algunas excepciones, en donde algu-

na de las cámaras del Poder Legislativo interviene para ratificar a algunos de sus ministros o secretarios. En cuanto al juicio político, no todas las constituciones contienen este mecanismo.

En el caso de los poderes presidenciales, poseen un conjunto de facultades que les permiten influir en la confección de leyes, en la dirección de gobierno y para asumir un liderazgo al interior de su partido político. Gabriel Negretto sostiene que el término “poderes presidenciales” deben considerarse como un concepto multidimensional, pues puede actuar a la vez como jefe de gobierno, colegislador y jefe de partido. Por lo que pueden distinguirse: a) los poderes legislativos, b) los poderes de gobierno y c) los poderes partidistas (Negretto,2015:55). En cuanto al primero se pueden identificar: 1) la facultad reglamentaria, 2) la facultad de nombramiento y remoción de los titulares del gabinete y de la administración pública, 3) en materia de defensa y seguridad, 4) en materia de procuración de justicia, 5) facultades para dirigir la política exterior, 6) la prerrogativa para dirigir la administración pública y 7) la facultad para desaparecer y crear nuevas secretarías de Estado. Con relación a su papel como colegislador, puede concentrar las siguientes facultades: 1) la iniciativa, 2) la iniciativa exclusiva, 3) la iniciativa preferente, 4) el decreto, 5) el veto total, 6) El veto parcial, 7) el veto de bolsillo, 8) la delegación legislativa, 9) los poderes de emergencia y 10) la facultad de convocatoria a sesiones extraordinarias en el congreso. Respecto de los poderes partidistas se pueden considerar: 1) la influencia para designar al candidato presidencial de su partido político, 2) la influencia para designar a los candidatos a ejecutivos en el nivel subnacional, 3) la designación del dirigente de su partido y 4) la influencia sobre la fracción parlamentaria de su partido político o coalición en el poder legislativo (Márquez;2015:299). Mientras que los presidentes disponen de conjunto de poderes legislativos para influir en la confección de leyes y despejar su agenda, las legislaturas tienen, a su vez, una serie de instrumentos para controlar sus acciones y sus decisiones.

Se considera que los gobiernos unificados propician las condiciones para que haya gobernabilidad, facilitando a los mandatarios tomar decisiones, aprobar leyes e implementar las políticas públicas de su preferencia. No obstante, el gobierno dividido permite activar el funcionamiento de los contrapesos por parte de la oposición partidista al interior de las legislaturas pudiendo generar una parálisis en la toma de decisiones o un bloqueo entre poderes. Esta situación puede superarse siempre y cuando se forme una coalición partidista al interior del congreso (Pérez;2011:37).

3. El regreso a un gobierno de mayoría en México después de 2018

El régimen político mexicano atravesó por una serie de cambios durante el periodo que va de 1997 a 2018, esta etapa fue conocida como la “transición hacia la democracia”. Una de sus

múltiples expresiones fue la transformación en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo al instaurarse un gobierno dividido, en donde el presidente no contó con la mayoría de su partido político en las cámaras del congreso (Becerra;2014:6). Por un lado, el ejecutivo vio limitados algunos de sus poderes e influencia para legislar y quedó sujeto a la aplicación de algunos controles. Por otro lado, en el Poder Legislativo se modificó el formato de representación política al instaurarse un pluralismo de partidos y se erigió como un contrapeso. No obstante, esta dinámica se vio alterada después de la elección de 2018, cuando el presidente Andrés Manuel López Obrador ganó la titularidad del ejecutivo y su partido obtuvo una mayoría en ambas cámaras a partir de la conformación de una coalición, esto también permitió que MORENA se erigiera como un partido dominante.

La reconfiguración del poder político después de las elecciones de 2018 propició la vuelta a un gobierno con mayorías (Escamilla y Romano,2020:24-25). Durante la LXIV Legislatura (2018-2021) en la cámara de diputados y, también, durante este periodo en el senado, la coalición gobernante quedó ampliamente representada, a la vez que los partidos políticos de oposición redujeron considerablemente el volumen de su representación política. Esto propició un relajamiento de los controles políticos por parte de la legislatura que se tradujo en un blindaje de MORENA y sus aliados (PT y PVEM) hacia la presidencia, su gabinete y la administración pública, mermando significativamente la aplicación de contrapesos.

En la elección presidencial de 2018, Andrés Manuel López Obrador, alcanzó la Presidencia de la República con el 53% de los votos, mientras que el segundo lugar lo obtuvo el candidato del Partido Acción Nacional, Ricardo Anaya, con el 31% de sufragios, lo que implica que el actual presidente fue electo por una mayoría absoluta de los votantes. El triunfo del entonces candidato de MORENA tuvo como consecuencia el llamado “efecto de arrastre”, una vez que su popularidad llevó a que, en las elecciones para renovar las dos cámaras del Poder Legislativo, un amplio sector del electorado votara también por este partido en ambos órganos. La elección del Poder Legislativo en 2018 arrojó la siguiente distribución. En la Cámara de Diputados MORENA alcanzó 255 legisladores, el PT 28 y el PVEM 11. A su vez, el PAN obtuvo 79 diputaciones, el PRD 20, el PRI 47, el Partido Encuentro Social (PES) 30 y Movimiento Ciudadano 28, además de 2 diputados sin partido. En el Senado, MORENA alcanzó 59 escaños, el PT 6 y el PVEM 6. Por su parte, el PAN obtuvo 24, el PRD 5, el PRI 15, el PES 5 y MC 7, además de un senador sin partido. Esta distribución de espacios legislativos resultó un factor decisivo para que el ejecutivo tuviera la suficiente influencia sobre la definición de la agenda y el sentido de la votación en el congreso durante la primera mitad de su mandato.

4. Los mecanismos de control político en México

Las dos cámaras del poder legislativo en México cuentan con una serie de instrumentos para vigilar las acciones del ejecutivo. A su vez, el ejecutivo o la mayoría de su partido en el órgano legislativo tienen también un conjunto de instrumentos para superar los controles de los que son objeto. En este trabajo, se abordan cuatro de estos controles políticos ejercidos durante el periodo 2018-2021: 1) el procedimiento de creación de normas, 2) las citas a comparecencias, 3) la creación de comisiones de investigación y 4) la ratificación de los nombramientos presidenciales. De acuerdo con el artículo 93 constitucional, ambas cámaras están facultadas para convocar a comparecencias, así como realizar interpelaciones y preguntas, tanto a los secretarios de Estado como a los titulares de las entidades paraestatales y de los órganos autónomos. Un segundo mecanismo de control son las comisiones de investigación, el mismo artículo sostiene que una cuarta parte de los diputados o la mitad de los senadores, tienen la prerrogativa para integrar dichas comisiones con el fin de indagar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Un tercer control es el procedimiento de creación de normas, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 71 de la constitución. Cecilia Mora-Donatto identifica tres fases genéricas del procedimiento en donde la oposición puede influir: iniciación, deliberación y resolución. Un cuarto control se establece en el artículo 74 constitucional y se refiere a la participación de las cámaras en los nombramientos presidenciales de algunos servidores públicos del gabinete y de la administración pública, así como titulares de los órganos autónomos y jueces del poder judicial, ya sea para nombrarlos o ratificarlos (Mora-Donatto,2010:131).

En lo que se refiere a las facultades del presidente para influir en la creación de normas se pueden enumerar las siguientes. 1) La iniciativa. En esta materia cuenta con dos herramientas adicionales: la iniciativa exclusiva y la preferente. En cuanto a la primera solo puede usarla para presentar el presupuesto. Respecto de la segunda, el Poder Legislativo debe darle un trámite preferencial y está obligado a pronunciarse en un tiempo perentorio, de lo contrario, el ejecutivo puede promulgar la nueva ley. El presidente puede presentar dos iniciativas preferentes durante cada periodo de sesiones. 2) El veto. En esta materia cuenta con el veto total y parcial. Con el primero puede rechazar la totalidad de la proposición de una ley y la devuelve al congreso con una explicación de las razones; con el segundo, puede modificar una ley cancelando disposiciones individuales (Espinoza,2012:35). 3) La facultad reglamentaria. Este mecanismo no está relacionado con la creación de normas desde el congreso, ya que el ejecutivo tiene la competencia para emitir reglamentos y disposiciones en la esfera administrativa (Carbonell y Salazar,2006:144). En este rubro, el ejecutivo mexicano únicamente tiene los siguientes poderes proactivos: la iniciativa, las iniciativas exclusiva y preferente, así como la facultad

para proponer enmiendas a las iniciativas aprobadas. No obstante, su influencia en el proceso de elaboración de leyes crece o disminuye dependiendo de la distribución de espacios en el congreso (Casar,2013:228). En cuanto a la prerrogativa sobre los nombramientos, se trata de una facultad exclusiva presidencial para designar y remover tanto a su gabinete como a los funcionarios de la administración pública. No obstante, algunas designaciones requieren de la ratificación de alguna de las cámaras. De acuerdo con el artículo 89 constitucional, el ejecutivo posee la facultad para nombrar a los secretarios de despacho. Los nombramientos que requieren ratificación de alguno de los órganos legislativos son 261 en total.

Cuadro 1. Mecanismos de control del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo

Facultad del ejecutivo	Mecanismo de control hacia el ejecutivo	Mecanismo para superar el control
Iniciativa de ley	1) Rechazar. 2) Aprobar. 3) Enmienda.	1) Emplear la iniciativa preferente. 2) Presentar en el siguiente periodo de sesiones.
Nombramientos	1) Aprobación directa. 2) Sugerencia de listas. 3) Rechazo de terna.	Si el legislativo rechaza dos veces la terna propuesta por el ejecutivo, éste nombrará directamente al titular.
Comparecencias	Puede convocar a miembros del gabinete o de la administración pública para informar sobre un tema específico.	1) No asistir (no se aplica ninguna sanción). 2) Posponer la comparecencia.
Comisiones de investigación	Las cámaras pueden impulsar la formación de comisiones de investigación para indagar una acción del Ejecutivo.	No aplica.

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la LXIV Legislatura, el presidente Andrés Manuel López Obrador pudo subordinar al Congreso, a partir de la mayoría formada por una coalición partidista integrada por MORENA, el PVEM y el PT. Esto se tradujo en un empoderamiento presidencial y en un debilitamiento de los contrapesos que se vio reflejado en una alta tasa de aprobación de iniciativas presidenciales, en la obstrucción de las comisiones de investigación y de las citas a comparecencias, así como en la ratificación de los nombramientos que propuso. La concentración del poder del ejecutivo que ha tenido lugar en el actual mandato va en dirección contraria a la tendencia que se había establecido en las últimas décadas en el presidencialismo mexicano, en donde se produjeron limitaciones a sus poderes a través de diferentes vías, específicamente con las reformas constitucionales y legales que le sustrajeron algunas funciones. Durante los primeros tres años del actual gobierno, esta tendencia fue revertida, en buena medida, por el apoyo y blindaje de una mayoría congresional por parte de la coalición gobernante hacia el presidente. Algunos han interpretado este escenario como una vuelta al autoritarismo, mientras que, para otros, el régimen político mexicano desembocó en una democracia de tipo

mayoritaria después de las elecciones de 2018. Otras interpretaciones sugieren que México pasó de la normalidad democrática a un régimen híbrido, con el riesgo latente de desembocar en un autoritarismo electoral.

5. Los controles políticos durante la LXIV Legislatura

En este apartado se abordan cuatro controles políticos hacia el presidente López Obrador que la oposición partidista intentó aplicar durante la LXIV Legislatura en México (2018-2021). Los cuatro instrumentos son el procedimiento de creación de normas, las citas a comparecencias, la creación de comisiones de investigación y la aprobación o rechazo de los nombramientos. En primer lugar, se analizan las citas a comparecencias de los miembros del gobierno frente al congreso. Esta práctica está establecida en los artículos 69 y 93 constitucionales. Este tipo de control puede definirse como la cita a altos funcionarios del gobierno para rendir informes que las cámaras soliciten a través de la formulación de preguntas. “Comprende la obligación de declarar y proporcionar información de las actividades del gobierno” (Pedroza,1996:231). En este caso pueden ser citados los Secretarios de Estado, el Fiscal General de la República, así como los directores de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal mayoritaria y los titulares de los órganos autónomos. La finalidad es informar el estado que guardan sus respectivos ramos. Se pueden distinguir tres tipos de comparecencias: a) de procedimiento (sirven para el análisis de la aprobación del presupuesto anual), b) de temáticas en curso (son convocadas para dar seguimiento a una acción realizada por el ejecutivo y atender un tema apremiante ocurrido durante su gestión) y c) protocolarias (se revisan los informes presidenciales presentados frente al congreso cada año) (Valadés,2002:70).

Durante el primer año de la LXIV Legislatura (2018-2019) tuvieron lugar 11 comparecencias hacia miembros del gabinete; una de procedimiento, ocho de temáticas en curso y dos protocolarias. Para la comparecencia de procedimiento fue citado por la cámara de diputados el Secretario de Hacienda, Carlos Urzúa, para explicar el proyecto de presupuesto 2019. Respecto de las temáticas, esta misma cámara citó a la titular de la Secretaría de Energía, Rocío Nahle, además de Octavio Romero, Director de PEMEX, para explicar la estrategia del combate al robo de combustible y desabasto de gasolina. También citó a Ana Gabriela Guevara, titular de la Comisión Nacional del Deporte, para aclarar los casos de corrupción en el Fideicomiso del Fondo para el Deporte de Alto Rendimiento. En el caso del senado, citó a Luis Antonio Ramírez, Director General del ISSSTE, para informar sobre las deficiencias en materia de salud. A Javier Jiménez Espriú, Secretario de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, para aclarar controversias referentes a la construcción del Tren Maya y la cancelación

del aeropuerto de Texcoco. De igual forma, citó a Alfonso Durazo, Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, para explicar la estrategia de seguridad pública. A Graciela Márquez Colín, Secretaria de Economía y a Marcelo Ebrard, Secretario de Relaciones Exteriores, para informar sobre los resultados obtenidos respecto de las medidas arancelarias que pretendían aplicarse a México por parte del gobierno de Estados Unidos. Las protocolarias fueron las de Jorge Alcocer, Secretario de Salud, citado por los diputados para informar sobre la estrategia del gobierno en la materia. Mientras que el senado citó a la titular del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, María Elena Álvarez Buylla, para que explicara el proyecto de reestructuración de esta institución.

Para el segundo año de la legislatura (2019-2020), se realizaron 25 comparecencias. Una de procedimiento; cuatro de temáticas en curso y veinte protocolarias. Para la de procedimiento los diputados citaron a Arturo Herrera, Secretario de Hacienda, para informar sobre el proyecto de presupuesto de 2020. Respecto de las comparecencias de temáticas en curso, el senado citó a Olga Sánchez Cordero, Secretaria de Gobernación, para informar sobre el caso de los normalistas desaparecidos en Ayotzinapa. A José Alonso Novelo Baeza, comisionado de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, para explicar el desabasto de medicamentos. A Hugo López-Gatell, Subsecretario de Salud, para exponer la estrategia de atención a la pandemia por el Covid-19. Mientras que los diputados citaron a Alfonso Durazo para explicar el operativo en el estado de Sinaloa para detener a Ovidio Guzmán. En referencia a las protocolarias relacionadas con el primer informe de gobierno, el senado citó a Jorge Alcocer; a Arturo Herrera; a Luis Antonio Ramírez; a Zoé Alejandro Robledo, Director del IMSS; a María Luisa Albores, Secretaria de Bienestar; a Irma Eréndira Sandoval, Secretaria de la Función Pública; a Javier Jiménez Espriú y a Marcelo Ebrard. A su vez, los diputados citaron a Esteban Moctezuma, Secretario de Educación; a Víctor Manuel Villalobos, Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural; a Olga Sánchez Cordero; a Manuel Bartlett, Director General de la Comisión Federal de Electricidad; a Jorge Alcocer; a María Luisa Albores; a Graciela Márquez, Secretaria de Economía; a Irma Eréndira Sandoval; a Alejandra Frausto, Secretaria de Cultura; a Octavio Romero, Director de PEMEX; a Javier Jiménez Espriú y a Alfonso Durazo.

En cuanto al tercer año de la legislatura (2020-2021), se realizaron un total de 29 comparecencias. Una de procedimiento; dos de temáticas en curso y 26 protocolarias. La de procedimiento fue la de Arturo Herrera para informar sobre el proyecto de presupuesto de 2021, citado por los diputados. En cuanto a las temáticas el Senado citó nuevamente a Hugo López-Gatell para informar sobre las acciones emprendidas para atender el Covid-19; también compareció José Alonso Novelo, para informar sobre el robo de medicamentos para niños con cáncer. Respecto de las protocolarias, todas estuvieron relacionadas con el segundo informe de gobierno. El

senado citó a Olga Sánchez Cordero; a Javier May, Secretario de Bienestar; a Zoé Alejandro Robledo; a Luis Antonio Ramírez; a Arturo Herrera; nuevamente a Marcelo Ebrard; a Esteban Moctezuma y a Jorge Alcocer. Mientras que los diputados citaron a una vez más a Olga Sánchez Cordero; a Jorge Alcocer; a Zoé Alejandro Robledo; a Luis Antonio Ramírez; a Octavio Romero Oropeza; a Esteban Moctezuma; a Manuel Bartlett; a Irma Eréndira Sandoval; a Graciela Sánchez; a Víctor Manuel Villalobos; a Román Guillén, Secretario de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano; a Javier May; a María Luisa Albores; a Rocío Nahle; a Alfonso Durazo; a Jorge Arganis, Secretario de Comunicaciones y Transportes y a Alejandra Frausto.

Durante el periodo 2018-2021 se realizaron un total de 65 comparecencias, de las cuales, la Secretaría de Salud tuvo ocho asistencias debido a la emergencia sanitaria propiciada por el Covid-19, mientras que la de Hacienda tuvo cinco. Sus titulares fueron los que más fueron citados. En cuanto al órgano convocante, el senado citó en 29 ocasiones y la cámara de diputados lo hizo 36 veces. Del total de comparecencias, 48 fueron de protocolo, 3 de procedimiento y 14 de temáticas en curso. Cabe destacar que MORENA y sus aliados lograron, a través de su mayoría legislativa, detener o posponer algunas comparecencias. Los casos fueron los de la Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero y Alfonso Durazo de Seguridad Pública en 2019. Para 2020 se pospuso la de Hugo López-Gatell, mientras que en 2021 detuvo las de Arturo Herrera, Jorge Alcocer y, de nuevo, Hugo López-Gatell. Este control fue en donde la oposición partidista al interior del congreso logró ejercer una mayor inspección, aunque en los hechos cumplieron más como una función de rendición de cuentas que como un auténtico control político, toda vez que sólo sirven como un medio de crítica, de cuestionamiento y de recomendación.

El segundo tipo de control, las comisiones de investigación, pueden definirse como la conformación de un grupo de legisladores que, autorizados por su cámara, en ejercicio de control y vigilancia sobre los actos del ejecutivo, realizan todas las diligencias necesarias para averiguar si los titulares de los órganos del ejecutivo han incurrido en cualquier tipo de responsabilidad, ya sea por incumplimiento o por infracción a las leyes que regulan su competencia y autoridad (Berlín y Moreno;1998:150). Las comisiones de investigación tampoco están facultadas para imponer sanciones, aunque pueden ser atendidas por los órganos competentes para llevar a cabo procesos jurídicos.

El artículo 93 constitucional sostiene que las cámaras, a pedido de una cuarta parte de los diputados y, de la mitad de los senadores, tienen la facultad para integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. De 1977 a 2018 se han creado veintidós comisiones de investigación, todas

ellas creadas en la Cámara de Diputados. Durante la LXIV Legislatura, la oposición partidista solicitó la creación de un total de nueve comisiones. El PRI propuso una comisión especial en 2019 en la cámara de diputados para dar seguimiento a los acontecimientos relacionados con el robo de combustible y la explosión de un oleoducto en la ciudad de Tlahuelilpan en el estado de Hidalgo. El PRD solicitó la creación de tres comisiones, una en la cámara baja relacionada con el mismo tema de la explosión del oleoducto. La segunda fue ante el senado en 2020 para indagar diversas irregularidades en los mecanismos de adjudicación directa que ha llevado a cabo el gobierno federal. La tercera fue frente a la comisión permanente para investigar la actuación del Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López-Gatell, por el manejo de la pandemia provocada por el virus Covid-19 durante el año 2021. El PAN solicitó en 2019 frente a la comisión permanente una comisión para investigar el robo de medicamentos durante la crisis sanitaria por el Covid-19. En 2020 propuso al senado dos comisiones para indagar al Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado por diversas irregularidades y actos de corrupción. Estas comisiones creadas por la oposición partidista fueron bloqueadas por la mayoría de la coalición gobernante, su estatus permanece como “pendiente”. Otra comisión propuesta por el PAN frente a la comisión permanente fue en 2019 para dar seguimiento al accidente en donde fallecieron la entonces gobernadora de Puebla, Martha Érika Alonso y el senador, Rafael Moreno Valle. Esta comisión fue la única en donde se investigó y se emitió una resolución. En el mes de marzo 2020 se presentó el informe final del caso por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el dictamen sostuvo que el motivo que provocó la caída del helicóptero fue “una falla en el sistema de movimiento”. Después de esta resolución, el PAN rechazó la conclusión de una “falla técnica”.

De las nueve comisiones solicitadas por la oposición en la LXIV Legislatura, esta última sí se llevó a cabo, aunque el resultado final no dejó satisfechos a los militantes de Acción Nacional. Por último, el PAN también solicitó a la comisión permanente en 2021 otra comisión de investigación para dar seguimiento a las indagaciones que realizaban tanto la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México como la Fiscalía General de la República, para sancionar a los responsables por el accidente ocurrido en la Línea 12 del Metro de la Ciudad de México. Esta propuesta también fue rechazada. La creación de una sola comisión de investigación muestra que la coalición gobernante optó por detener ocho de las nueve comisiones propuestas por el PRI, el PAN y el PRD. De aquí que este medio de control no cumplió con sus objetivos.

Cuadro 2. Comisiones de investigación creadas en Cámara de Diputados por legislatura.

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
TOTAL		22

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al tercer mecanismo de control, el proceso de creación de normas, el presidente mexicano está facultado para proponer iniciativas de ley, de acuerdo con el artículo 71 constitucional, mismas que están sujetas a la revisión del Poder Legislativo, quien puede aprobarlas, vetarlas (total o parcialmente) o rechazarlas. De igual forma, el ejecutivo cuenta con la posibilidad de promover la iniciativa preferente cuando considere que hay temas que requieren un tratamiento urgente y, con ello, puede agilizar su discusión y su eventual aprobación. De acuerdo con la regla de decisión que prevalece en el congreso, para modificar la constitución se requiere de una mayoría calificada (dos terceras partes de los votos de los dos órganos legislativos), mientras que para cambiar las leyes secundarias se necesita una mayoría absoluta (50+1). Durante el periodo 2018-2021, el ejecutivo contó con el apoyo de una coalición legislativa conformada por MORENA, el PT y el PVEM, lo que le permitió alcanzar la mayoría calificada en la cámara de diputados, a la vez que en el senado contó con una mayoría simple. De aquí que la oposición partidista perdió su capacidad de veto en la cámara de diputados durante estos tres años.

En el primer año de la legislatura, el ejecutivo presentó nueve iniciativas de ley. Al senado propuso una reforma en donde se establecía que el presidente puede ser procesado penalmente por actos de corrupción, por delitos electorales, por delitos graves y por corrupción. También propuso a este órgano la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Frente a la cámara de diputados propuso reformar los artículos 3, 31 y 73 de la Constitución para actualizar diversas disposiciones relativas a la formación docente e impartición de la educación, abrogando así la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. La propuesta tuvo como objetivo cancelar la ley que estuvo vigente desde 2013 aprobada durante la administración de Enrique

Peña Nieto. De igual forma, presentó la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019, así como Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del mismo año. Otra Iniciativa fue la que reformó la Ley de Instituciones de Crédito y del Código Civil Federal, en donde establece que los adolescentes a partir de los quince años podrán contar con cuentas de depósito bancario sin intervención de sus representantes. Una más fue la que modificó la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro con el fin de actualizar su régimen de inversión. Otra iniciativa fue la modificación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos en sus artículos 75 y 127 constitucionales, con el fin de regular las remuneraciones de los funcionarios de los organismos autónomos. Otra propuesta fue la que modificó el artículo 28 de la Constitución para prohibir la condonación de impuestos a los deudores fiscales. De estas iniciativas, únicamente fue desechada aquella que proponía que el presidente pudiera ser procesado penalmente, el resto fueron aprobadas.

Durante el segundo año de la legislatura, el ejecutivo presentó trece iniciativas. Ante la cámara de diputados envió la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020, así como el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del mismo año. De igual forma, presentó un paquete de reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta, a la Ley del IVA, a la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación, el objetivo era fortalecer la recaudación y combatir la evasión fiscal. Otra iniciativa fue para reformar la Ley Federal de Derechos, la intención era actualizar y adecuar los montos de derechos por la prestación de los servicios que proporcionan las distintas dependencias de la administración pública federal. Una propuesta más fueron las modificaciones a la Ley Federal de Ingresos sobre Hidrocarburos, el objetivo era establecer nuevos mecanismos fiscales en la materia. Otra propuesta fue expedir la Ley de Amnistía, el objetivo fue crear mecanismos para regular la concesión de la libertad a los grupos vulnerables que hayan cometido delitos para garantizarles nuevas oportunidades de reinserción social. Una iniciativa más fue una reforma cuya finalidad era garantizar la seguridad social a la población más vulnerable. Otra propuesta fue la que declaró el 2020 como el “Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”. Por segundo año consecutivo, presentó nuevamente una iniciativa para eliminar el fuero presidencial ampliando las causales por las que el ejecutivo puede perder la inmunidad. Una iniciativa más fue la que propuso adicionar diversas disposiciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria con el fin de hacer frente a las crisis sanitarias y económicas. Otra propuesta fue para reformar la Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, la finalidad era regular la educación que imparte la Secretaría de la Defensa Nacional, orientada al conocimiento, la ciencia y el arte militar. Frente al senado presentó un proyecto para modificar la estructura organizativa y las facultades del Poder Judicial de la Federación, la intención fue impulsar la carrera judicial, mejorar el servicio de defensoría

pública y la redistribución de competencias jurisdiccionales. Finalmente, propuso a este mismo órgano legislativo una iniciativa para reformar el Código Penal Federal para sancionar a quien incite a la discriminación racial. Del total de iniciativas, once fueron aprobadas, ninguna desechada y solo dos quedaron pendientes, entre ellas, la presentada en materia hacendaria y la referida a la discriminación racial.

En lo que respecta al tercer año de la legislatura el ejecutivo presentó catorce iniciativas. Frente a la cámara de diputados envió la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021, así como el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del mismo año. Otra iniciativa fue para reformar la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley del IVA, así como la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación, el objetivo era regular la recaudación fiscal. Una propuesta más fue para reformar la Ley Federal de Derechos para llevar a cabo adecuaciones a los cobros por la prestación de los servicios que proporcionan las diversas dependencias de la administración pública federal. Otra iniciativa fue para reformar la Ley del Seguro Social, así como la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la finalidad era garantizar una pensión digna para los trabajadores con base en los estándares internacionales. Una propuesta más reformó la Ley del INFONAVIT y del ISSSTE para buscar garantizar el derecho a la vivienda. Otra iniciativa modificó la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social, la Ley del INFONAVIT, el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto sobre la Renta y la Ley del I.V.A. La intención era eliminar las prácticas que dañan los derechos de los trabajadores, a través de la subcontratación de personal (outsourcing). Otra propuesta fue una iniciativa preferente para reformar la Ley de la Industria Eléctrica, el objetivo era garantizar un sistema de tarifas que serán actualizados por la inflación, a partir de la operación de centrales eléctricas reguladas por el Contrato Legado de la Comisión Federal de Electricidad y el Contrato de Entrega Física de Energía y Capacidad a la Red. Una propuesta más fue para modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el fin de cambiar la denominación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por la de Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes. Otra iniciativa propuso reformar la Ley de Hidrocarburos para 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. Una propuesta más fue para modificar la Ley de Aviación Civil para atender las recomendaciones sobre el cumplimiento de las normas de navegación. En cuanto a las iniciativas presentadas frente al senado, envió la Ley de Seguridad Nacional para regular los mecanismos de cooperación con los gobiernos extranjeros en materia de seguridad. También propuso reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, la intención era reestructurar la organización, funcionamiento y atribuciones del

órgano judicial. Por último, presentó la Ley Orgánica de la Armada de México para actualizar la estructura orgánica y las atribuciones asignadas a esta institución. Durante el tercer año de la legislatura el presidente consiguió que se aprobaran la totalidad de sus iniciativas.

Cuadro 3. Tasa de aprobación de iniciativas presidenciales (1997-2018)

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.

De las 36 iniciativas presentadas por el ejecutivo frente a las cámaras, 31 fueron aprobadas (86.11%), una fue desechada y cuatro quedaron pendientes. Si se descartan las cuatro pendientes, tenemos que solo fue rechazada una, por lo que las propuestas del presidente tuvieron una tasa de aprobación del 96.8%. Del total de iniciativas presentadas, únicamente cuatro fueron turnadas ante el senado, mientras que las 32 restantes fueron dirigidas a la cámara de diputados. Se puede considerar, por tanto, que durante el periodo 2018-2021 el ejecutivo logró imponer su agenda, a la vez que la oposición partidista no logró ejercer un control en materia de creación de leyes, lo que derivó en la implementación de las políticas públicas que el gobierno deseaba. Cabe señalar que la mayoría de estas iniciativas han sido impugnadas frente a la SCJN a través de amparos, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad por parte de los partidos políticos de la oposición y otros actores sociales. Algunas de estas leyes han sido detenidas o invalidadas, otras están todavía pendientes de resolver por parte del órgano judicial. En este sentido, el control ha sido de tipo jurisdiccional y no de carácter político. Mientras que la oposición en el legislativo no ha podido contrarrestar a la mayoría del bloque gobernante en materia de creación de leyes, el Poder Judicial ha fungido como el contrapeso durante los primeros tres años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador.¹

¹ De acuerdo con estadísticas del Poder Judicial de la Federación, del 1 de diciembre de 2018, al 1 de diciembre de 2021, se presentaron 113 impugnaciones contra disposiciones del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador por la vía de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. De ellas, 44 ya fueron resueltas. De las controversias constitucionales pendientes de resolver, 28 fueron presentadas por gobiernos municipales, 12 por gobiernos estatales, 9 por la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECCE), cinco por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), cinco por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y cuatro por el Instituto Nacional Electoral (INE) (El Economista, 2021).

El último control político analizado es la participación de las cámaras para ratificar las propuestas de algunos nombramientos que propuso el presidente. El artículo 89 constitucional le confiere al mandatario nombrar y remover libremente a los miembros del gabinete, así como a algunos titulares de la administración pública federal. En algunos casos, también puede proponer nombramientos para algunos funcionarios que presiden los órganos autónomos y los organismos reguladores, así como a los jueces del Poder Judicial. No obstante, algunas designaciones requieren la ratificación de alguno de los órganos legislativos. En esta materia, si bien la influencia de las cámaras tiene todavía un alcance limitado, con el paso del tiempo ha venido creciendo el número de funcionarios que requieren ratificación. En total, las cámaras debieron ratificar a 621 funcionarios.

Dentro del periodo analizado, el primer año fue en donde se realizaron la mayoría de los nombramientos y ratificaciones, mientras que, en los dos años siguientes, el mecanismo se utilizó para realizar cambios de algunos titulares que fueron removidos. En cuanto a los secretarios de Estado, el senado ratificó a Marcelo Ebrard Casaubón en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), a Irma Eréndira Sandoval en la Secretaría de la Función Pública (SFP). Mientras que la cámara de diputados avaló el nombramiento de Carlos Urzúa como Secretario de Hacienda y Crédito Público. En materia de diplomacia se realizaron 21 nombramientos entre los que figuran el de Juan Ramón de la Fuente como embajador de México ante la ONU y a Luz Elena Baños Rivas como embajadora ante la OEA. En el caso de los 15 cónsules para los Estados Unidos solo se aprobaron ocho, mientras que siete fueron rechazados. De igual forma, se ratificaron 17 embajadores y 2 cónsules en América Latina y el Caribe.

En materia de justicia, el ejecutivo propuso al senado el nombramiento de Alejandro Gertz Manero en la Fiscalía General de la República (FGR), mientras que como ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación propuso a Juan Luis González Alcántara, a Yasmín Esquivel Mossa y a Ana Margarita Ríos Farjat, quienes fueron ratificadas. En el área de seguridad el senado ratificó 187 cargos. José Luis Sánchez León fue designado General de División, además de los Brigadieres, Coroneles y Tenientes Coroneles del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana. De igual forma, el senado avaló el nombramiento del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Leonel Cota Montaño. En los cargos de la administración pública federal la cámara alta ratificó a Jenaro Villamil en el Sistema Público de Radio Difusión; a Gabriel Sosa Plata en 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 en Radio, Televisión y Cinematografía. En la

dirección de los canales 14, 22 y 11 se designaron a Fernando Coca, Armando Casas y José Antonio Álvarez Lima respectivamente. En el caso de la Junta de Gobierno del IPAB fue designado Jorge Eduardo Navarrete López. La cámara de diputados ratificó el nombramiento de María Elvira Concheiro Bórquez como Tesorera de la Federación. En el caso del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) el presidente propuso a Sayuri Adriana Koike Quintanar y a Laura Elizabeth González Sánchez como comisionadas, ambas propuestas fueron rechazadas por el senado. En la Secretaría de la Función Pública, Roberto Salcedo Aquino fue nombrado su titular. El senado también ratificó los nombramientos de Francisco José Garaicochea como Consejero Independiente del Consejo de Administración de Pemex y de Héctor Sánchez López en el Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Para formar parte del Fondo Mexicano del Petróleo, el presidente propuso a Ángel Carrizales López, quien fue rechazado por el senado durante cuatro ocasiones por su cercanía con el mandatario. Carrizales fue propuesto por el presidente por quinta ocasión, aunque ahora para ser el titular de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, una vez más, el senado lo rechazó, por lo que Andrés Manuel López Obrador decidió asignarle la Dirección General de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA). Raquel Buenrostro fue designada como jefa del Servicio de Administración Tributaria (SAT). Finalmente, en la SHCP Arturo Herrera fue ratificado como su nuevo titular.

En cuanto a las designaciones de los funcionarios de los órganos autónomos, el senado ratificó a Ana María Reséndiz y a Gustavo Rodrigo Pérez como comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), así como a Galia Borja Gómez, a Jonathan Heath y a Gerardo Esquivel como integrantes de la Junta de Gobierno del Banco de México. De igual forma, ratificó a Graciela Márquez Colín como integrante de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a Enrique Jesús Ordaz López y a Adrián Franco Barrios como vicepresidentes de este mismo órgano. Todos los nombramientos fueron ratificados. Para la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) se nombró presidenta a Rosario Piedra Ibarra. Esta designación fue motivo de polémica, pues el procedimiento legislativo presentó irregularidades, además de que fue identificada como una funcionaria cercana al presidente, vulnerando así su autonomía.

Con relación a los nombramientos de los comisionados para la Comisión Reguladora de Energía (CRE), el presidente propuso cuatro ternas al senado, las cuales fueron rechazadas. Posteriormente, el ejecutivo envió de nuevo las ternas al senado sin modificar los nombres, el órgano legislativo no validó las propuestas. Después de esta segunda negativa, el presidente designó de manera directa a sus titulares, tal y como se lo confiere el artículo 6 de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. Los designados fueron Alberto Ce-

lestino Isaac, Luis Linares Zapata, Norma Leticia Campos y Guadalupe Escalante, todos ellos personajes afines al gobierno, lo que terminó por vulnerar la autonomía de esta instancia.

En este medio de control, el ejecutivo enfrentó pocas negativas para la aprobación de sus propuestas de nombramientos. De un total de 261 ratificaciones, le fueron rechazados 22, lo que equivale al 6.9%, mientras que el 93.1% de sus propuestas sí fueron avaladas. Los rechazos correspondieron al servicio diplomático exterior, a la integración de la Comisión Reguladora de Energía, al Consejo de Administración de Pemex y al Instituto Federal de Telecomunicaciones. En este rubro, se puede afirmar que el control legislativo fue mínimo, pues no logró detener los nombramientos más relevantes que propuso el presidente.

6. Conclusiones

Durante el periodo 2018-2021, el régimen político mexicano regresó a la modalidad de un gobierno unificado, con la emergencia de un partido dominante y con un presidencialismo que volvió a concentrar el poder; mientras que la oposición partidista vio decrecer el volumen de su representación política y, también, mostró por momentos poca cohesión entre sus militantes, lo que disminuyó su poder de veto. Esta situación provocó que los contrapesos se debilitaran, una muestra de ello fue el relajamiento en la aplicación de controles políticos. Algunos han interpretado esta situación como una vuelta a un régimen autoritario, a la vez que otros han sugerido que en México se ha instalado una democracia de tipo mayoritaria, contrario a lo que se vivió entre 1997 y 2018, cuando se instauró una democracia de tipo consensual. La presencia de un gobierno mayoritario propició las condiciones para ejercer la gobernabilidad durante la primera mitad del mandato de Andrés Manuel López Obrador, aunque esto haya ido en detrimento de la aplicación de contrapesos.

Respecto de los cuatro controles políticos analizados durante el periodo 2018-2021, en cuanto a las citas a comparecencias, se realizaron un total de 65. El senado citó en 29 ocasiones y la cámara de diputados lo hizo 36 veces, 48 fueron de protocolo, 3 de procedimiento y 14 de temáticas en curso. La coalición gobernante logró detener o posponer algunas citas dirigidas a algunos de los personajes más relevantes del gabinete. A pesar de ello, en este rubro es en donde la oposición parlamentaria logró ejercer una mayor vigilancia, aunque limitándose a una mera función de cuestionamiento y crítica. En cuanto a la creación de comisiones de investigación, este control quedó disminuido, pues se conformaron un total de nueve a propuesta del PRI, el PAN y el PRD. En este rubro los legisladores del bloque gobernante impidieron el desarrollo de su trabajo, únicamente se conformó aquella que indagó el accidente en donde

perdieron la vida la entonces gobernadora de Puebla Martha Érika Alonso y su esposo, el senador Rafael Moreno Valle. Respecto de las iniciativas presidenciales, De las 36 presentadas frente a las cámaras, 31 fueron aprobadas (96.8%), una fue desechada y cuatro quedaron pendientes. Del total de iniciativas cuatro fueron turnadas al senado y las 32 restantes fueron presentadas frente a la cámara de diputados. En este rubro prácticamente no hubo un control por parte de la oposición, al menos desde la cámara baja, los proyectos de ley y reforma prioritarios para el gobierno fueron aprobados en su totalidad. Cabe señalar que más de cien leyes que fueron aprobadas fueron impugnadas por la oposición partidista y otros actores sociales frente a la SCJN, a través de amparos, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Algunas de estas leyes fueron detenidas, otras quedaron invalidadas, mientras que algunas todavía están pendientes de resolver por parte del órgano judicial. Por último, en lo que se refiere a la ratificación de nombramientos, fueron aprobados la mayoría de las propuestas del ejecutivo, de las 261 ratificaciones que se requerían por parte de ambas cámaras, se rechazaron únicamente 22 (6.9%), el resto, 239 (93.1%) fueron avaladas por alguna de las cámaras. Las negativas correspondieron al servicio diplomático exterior, la integración de la Comisión Reguladora de Energía, el Consejo de Administración de Pemex y el Instituto Federal de Telecomunicaciones. En este control la oposición legislativa tampoco logró detener algunos de los nombramientos más relevantes que propuso el presidente.

La concentración del poder presidencial durante el periodo analizado se contrapuso a la tendencia que se había establecido en las últimas décadas en el régimen político mexicano, en donde tuvieron lugar algunas limitaciones a los poderes presidenciales, a la vez que el Poder Legislativo adquirió mayor capacidad de veto. Esta tendencia se revirtió durante el periodo analizado y, para ello, fue clave el apoyo de la coalición gobernante, a partir de la formación de una mayoría congresional. De aquí que la influencia de la oposición partidista tuvo un alcance muy limitado, pues no logró tener la suficiente influencia para ejercer los cuatro controles políticos analizados. Esta situación propició un blindaje a los altos funcionarios públicos del gobierno, la implementación de las políticas públicas de su preferencia, la conformación de un gabinete de un solo partido, a partir de un bloqueo sistemático en la vigilancia de la administración pública. La nula eficacia y aplicación de los controles políticos es uno de los elementos que han propiciado una gradual instauración de un régimen híbrido en México.

Después de la elección de 2018 se presentó el regreso del hiperpresidencialismo en México. Esto resulta incompatible con la construcción de una democracia, dado que un ejecutivo empoderado no necesariamente está en sintonía con un sistema que pretende desconcentrar y descentralizar las funciones del gobierno. Dada la experiencia histórica del presidencialismo mexicano, resulta necesario el ejercicio de controles tanto políticos como administrativos y

jurisdiccionales para vigilar y contener las acciones y decisiones del mandatario, al tiempo que deben fortalecerse las facultades de los poderes legislativo y judicial, así como de los órganos constitucionales autónomos. Un presidente incontrolado y sin contrapesos va en detrimento de los principios que deben prevalecer en una democracia.

7. Fuentes de consulta

Altman, David (2010) "Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?" en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 35, enero-junio de 2010, México: FLACSO.

Aragón, Manuel (1986), "La interpretación de la constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 17, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Becerra, Pablo X. (2014), *El sistema electoral y la transición democrática en México*, México: IEEM.

Berlín, Francisco y Jorge Moreno (1998), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México: Cámara de Diputados.

Carbonell, Miguel y Pedro Salazar, (2006), *División de poderes y régimen presidencial en México*, México: UNAM.

Carpizo, Jorge (2001), "Veintidós años de presidencialismo mexicano 1978-2000. Una recapitulación" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXIV, núm. 100, enero-abril de 2001, México: UNAM.

Casar, Ma. Amparo (2009), "Los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, del judicial, el legislativo y la administración pública" en Andrew Ellis, Jesús Orozco y Daniel Zovatto (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México: UNAM.

Casar, Ma. Amparo, (2013), "Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano", en *Política y Gobierno*, vol. 20, núm. 2, segundo semestre de 2013, México: CIDE.

Colomer, Josep (2022), *Instituciones Políticas*, Barcelona: Ariel.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cox, Gary y Scott Morgenstern y Leandro Wolfson (2001), *Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina*, Argentina: Instituto de Desarrollo Económico y Social.

- Escamilla, Alberto y Ricardo Romano (2020), “La elección federal de 2018 en México: el regreso de un gobierno con mayoría”, en Alberto Escamilla y Laura del Alizal (coords.), *La Elección federal de 2018 en México: una nueva reconfiguración del poder político*, México: UAM/Ediciones del Lirio.
- Espinoza, Ricardo (2012), *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 20, México: IFE.
- Huerta, Carla (2001), *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México: UNAM.
- Lijphart, Arend (2000), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona: Ariel.
- Loewenstein, Karl (1986), *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel.
- Márquez, Daniel (2015), “Fenomenología, presidencialismo mexicano y facultades metaconstitucionales” en Miguel Carbonell, Héctor Fix-Fierro, L. Raúl González y Diego Valadés (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*, tomo IV, vol. 2, México: UNAM.
- Mora-Donatto, Cecilia (2010), “Oposición y control parlamentario en México” en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 23, julio-diciembre 2010, México: UNAM.
- Morgenstern, Scott, Juan Javier Negri y Aníbal Pérez Liñán (2009), “La oposición parlamentaria en regímenes presidenciales: el caso latinoamericano” en Luisa Béjar (coord.), *¿Qué pasa con la representación en América Latina?*, México: UNAM.
- Negretto, Gabriel (2015), *La política del cambio constitucional en América Latina*, México: FCE.
- _____ (2017), “Transformaciones del poder presidencial en América Latina. Una evaluación de las reformas recientes” en Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra y Pedro Salazar (coords.), *Cien ensayos para el centenario*: México: UNAM.
- Pedroza, Susana (1996), *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*, México: INAP.
- Pérez, Tania (2011), *Las coaliciones de gobierno. Una necesidad mexicana*, México: UNAM.
- Badillo, Diego (26 de diciembre de 2021), “En la SCJN están pendientes más de 90 controversias y acciones de inconstitucionalidad contra determinaciones del gobierno federal”, México: *El Economista*.
- Salazar, Pedro (2017), *El Poder Ejecutivo en la constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México: FCE.

Shugart, Matthew y Scott Mainwaring (2002), "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate" en Scott Mainwaring y Mathew Shugart (comps.), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.

Sistema de Información Legislativa, México: Cámara de Diputados.

Valadés, Diego (2002), *Constitución y Democracia*, México: UNAM.

_____ (2009), "Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano", en Andrew Ellis, Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México: UNAM.

Velázquez, Roberto (2018) "Introducción" en Rodrigo Velázquez (coord.), *Supervisión Legislativa en América Latina*, México: FCE.



ENC R U C I J A D A
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

47° NÚMERO MAYO-AGOSTO 2024
Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario General: *Dra. Patricia Dolores Dávila Aranda*

Secretario Administrativo: *Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez*

Abogado General: *Mtro. Hugo Alejandro Concha Cantú*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. Carola García Calderón*

Secretaria General: *Lic. Patricia G. Martínez Torreblanca*

Secretario Administrativo: *Lic. Jesús Baca Martínez*

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Ricardo Uvalle Berrones

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Editor de la Revista:
Mtro. Eduardo Leal Hernández

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr. Eduardo Villarreal Cantú
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica: Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración de la publicación: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENC R U C I J A D A REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 15, No.47, mayo-agosto 2024, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel.(55)56229470 Ext.84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. Eduardo Leal Hernández, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 21 abril de 2024.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.