

# LOS CONTROLES DEL CONGRESO AL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO: 2018-2019

CONGRESSIONAL CONTROLS TO THE EXECUTIVE POWER IN MEXICO: 2018-2019

Alberto Escamilla Cadena\*

Rocío Magdalena Aguilar Rodríguez\*\*

## RESUMEN

Los resultados de la elección federal de 2018 en México reestablecieron el formato de gobierno con mayoría y partido dominante en el Congreso; en contraparte, la oposición partidista disminuyó su tamaño y quedó dividida y debilitada. Esto ha propiciado una dinámica de cooperación entre Ejecutivo y Legislativo, aunque ha ido en detrimento de la aplicación de los controles políticos y contención a las acciones del presidente. Este trabajo identifica el papel desempeñado por el congreso mexicano en sus funciones de supervisión y vigilancia hacia el Ejecutivo, en materia de aprobación de leyes, creación de comisiones de investigación, citas a comparecencias y nombramientos, durante el primer año de la LXIV Legislatura (2018-2019).

**Palabras Clave:** Controles políticos, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo.

## ABSTRACT

The results of the 2018 federal election in Mexico reestablished the format of government with a majority and dominant party in Congress; on the other hand, the partisan opposition decreased in size and was divided and weakened. This has fostered a dynamic of cooperation between the executive and the legislature, although it has been detrimental to the application of political controls and containment of the president's actions. This work identifies the role played by the Mexican Congress in its functions of supervision and oversight towards the executive, regarding the approval of laws, creation of investigation commissions, appointments to appearances and appointments, during the first year of the LXIV Legislature (2018 -2019).

**Keywords:** Political controls, Executive Power, Legislative Power.

Recibido 17 de febrero de 2020  
y aceptado 17 de julio de 2020

---

\*Profesor Titular de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa. <aescamillac@hotmail.com>.

\*\*Profesora de la Universidad Nacional Autónoma de México. <magdacanela22@gmail.com>.

## INTRODUCCIÓN

El estudio de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo ha sido objeto de un amplio tratamiento tanto teórico como empírico. En el caso de México, se ha estudiado este binomio durante la etapa del régimen autoritario con partido hegemónico y gobiernos unificados en el siglo xx (Nacif, 2010: 47), así como en la fase de gobiernos divididos y con pluralismo de partidos de 1997 a 2018. Después de la elección federal de 2018 se produjo una reconfiguración de los espacios de poder político, en donde se estableció de nuevo el formato de gobierno con mayoría y con un partido dominante (Morena). Esto modificó algunas tendencias que se habían establecido en la etapa de gobiernos divididos; una de ellas fue la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Si bien el presidente Andrés Manuel López Obrador ha contado en su primer trienio con las condiciones necesarias para tomar decisiones, debe considerarse que el apoyo que tendrá por parte de un Congreso dominado por una mayoría de su partido, trajo como consecuencia la falta de aplicación de controles políticos para vigilar y contener las acciones del mandatario mexicano y la posible anulación de contrapesos desde el Poder Legislativo.

Considerando el resultado de la elección federal de 2018, en donde Morena quedó sobrerrepresentado al contar con mayoría en ambas cámaras, el objetivo de este trabajo es identificar el papel que ha desempeñado el Congreso mexicano en sus funciones de supervisión y vigilancia hacia el Ejecutivo durante el primer año de la LXIV Legislatura (2018-2019). La pregunta que orienta el trabajo es conocer cuáles han sido los controles que han ejercido o dejado de aplicar las cámaras del Poder Legislativo hacia el presidente Andrés Manuel López Obrador. Asimismo, para que la supervisión hacia el Ejecutivo sea efectiva resulta necesaria una oposición partidista fuerte y ampliamente representada en el Congreso; no obstante, esta condición no se presentó al menos en el primer año de la legislatura.

A pesar de la condición minoritaria en que se encuentra la oposición partidista en el Congreso, los controles políticos que ha intentado ejercer fueron los siguientes. (1) Rechazo hacia algunas iniciativas de ley o reforma propuestas por el presidente, (2) citas a comparecencias de los secretarios de Estado, (3) creación de comisiones de investigación, y (4) rechazo a las

propuestas del Ejecutivo hacia algunos titulares del gabinete y funcionarios de la administración pública federal. Si bien en los últimos veinte años el establecimiento de gobiernos divididos permitió una mayor contención hacia las acciones de la figura presidencial, en la actualidad resulta pertinente conocer si los controles al Ejecutivo continúan o no aplicándose.

En la primera parte del trabajo se exponen algunas consideraciones teóricas sobre los controles políticos que ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo; en la segunda se abordan las facultades legislativas y de nombramientos del presidente mexicano conferidas por la constitución, así como los diferentes instrumentos de control político que pueden utilizar las dos cámaras del Poder Legislativo; finalmente, el último apartado analiza la aplicación de los controles hacia el Ejecutivo por el Congreso durante el primer año de la LXIV Legislatura.

## **LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES**

El estudio de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tiene distintas vertientes de análisis. En el caso particular de los sistemas presidenciales, algunas tendencias que generalmente se presentan muestran que los ejecutivos suelen dominar las legislaturas bajo condiciones de gobierno unificado; en cambio, los mandatarios son más propensos a ser obstruidos por los congresos cuando hay gobiernos divididos. Josep Colomer ha definido el gobierno dividido como una situación en donde el partido del presidente no tiene mayoría en la asamblea y cuando el partido del gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos locales (Colomer, 2001: 179). En el caso del gobierno unificado, se presenta cuando el partido del presidente tiene una mayoría en la asamblea y cuando el partido del gobierno central controla la mayor parte los gobiernos locales (Colomer, 2001: 164). Esta distinción conceptual se refiere a situaciones en donde hay concentración de poder en coaliciones de gobierno conformadas por grandes mayorías, o bien en aquellas en donde la distribución del poder se fragmenta y se dispersa entre los diferentes partidos políticos.

También se ha analizado el comportamiento que tienen los legisladores en las distintas etapas que comprende el proceso de creación de leyes. Los congresos pueden asumir básicamente dos formas de comportamiento frente al Ejecutivo, en especial cuando éste actúa como colegislador. Una es la cooperación y la otra es la vigilancia. Desde la perspectiva constitucional, deben considerarse las prerrogativas que tienen las legislaturas tanto para controlar como para cooperar; mientras que desde la perspectiva política debe contemplarse la capacidad de negociación, tanto de los presidentes como de los congresos para propiciar apoyos o bloqueos. En años recientes, varios textos constitucionales de los países de América Latina han introducido modificaciones con el objetivo de «racionalizar las relaciones entre poderes, favoreciendo al mismo tiempo los mecanismos de control y de cooperación en la búsqueda de un nuevo equilibrio» (Valencia, 2013: 17). Ello ha sido así porque una vez que tiene lugar un proceso electoral y se producen cambios en la composición de una legislatura pasando de un gobierno dividido a uno unificado o viceversa, generalmente cambia la correlación de fuerzas entre grupos parlamentarios y, por consecuencia, también se reorienta la relación entre los dos poderes, dado que se modifica el papel que desempeñan los partidos políticos al interior del congreso (Valencia, 2013: 8).

Richard Neustadt apunta que en un sistema presidencial la relación entre Ejecutivo y Legislativo se caracteriza por dos principios que en apariencia no son compatibles. Por un lado, es un sistema de instituciones separadas, pero por otro son órganos que comparten jurisdicciones. La separación institucional se inserta en la lógica de los controles y la capacidad de bloqueo, mientras que al compartir competencias se propicia la colaboración en el proceso legislativo (Neustadt, 1990). Al respecto, María Amparo Casar sostiene que este sistema «es hasta cierto punto contradictorio: dispersa el poder de decisión, al tiempo que obliga a la cooperación» (Casar, 2013: 129). El comportamiento de las legislaturas puede oscilar entre la colaboración y el enfrentamiento. Por un lado, es necesaria la cooperación porque la toma de decisiones es compartida, pero también es ineludible el control legislativo para garantizar los contrapesos y la vigilancia al Ejecutivo. La actuación de los congresos es variable, dependiendo del país, del contexto, de la cultura política, de las reglas electorales, de las reglas de funcionamiento de los órganos legislativos, del sistema de partidos y de la distribución de espacios

de poder en las cámaras. A partir de ello, se define la dinámica que se va a establecer entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. De aquí que esta relación puede ser simétrica o asimétrica, además de que el comportamiento de la legislatura puede expresarse a partir de apoyos o de bloqueos.

Una forma que permite reconocer el tipo de relaciones que se establecen entre Ejecutivo y Legislativo consiste en identificar los poderes que concentran los presidentes, así como los instrumentos de control que tienen las legislaturas. En el caso del primero, Gabriel Negretto apunta que «el poder presidencial es un concepto multidimensional que engloba la autoridad del Ejecutivo en sus distintos papeles como jefe de partido, jefe de Estado, jefe de gobierno y colegislador» (Negretto, 2015: 55). De aquí que cuenta con poderes partidistas, poderes de gobierno y poderes legislativos. El presente trabajo se centra en las prerrogativas de gobierno y las legislativas. Con la primera, el Ejecutivo nombra y remueve libremente a la mayoría de los titulares de su gabinete y a los funcionarios de la administración pública. Con la segunda, puede influir en la definición de leyes y reformas. Las prerrogativas legislativas de los mandatarios tienen particular importancia debido a que le posibilitan controlar y despejar su agenda, promulgar o rechazar una nueva legislación y, como consecuencia, poder implementar las políticas públicas de su preferencia. En esta materia, los ejecutivos poseen diversas facultades, entre ellas están: (1) la iniciativa, (2) el veto total, parcial y de bolsillo (este último no obliga al presidente a promulgar una ley aprobada por el Legislativo en un plazo determinado), (3) la publicación de una ley, (4) el decreto, (5) la facultad reglamentaria, (6) la delegación legislativa y (7) los poderes de emergencia.

En el caso de los contrapesos que ejerce el Poder Legislativo hacia el Ejecutivo, una de sus expresiones se manifiesta con la aplicación de los controles políticos. Estos mecanismos están contemplados en las diversas constituciones con el objetivo de limitar el ejercicio del gobierno para garantizar la división y el equilibrio entre poderes. La función de los controles consiste en contener, vigilar, supervisar y fiscalizar a quien detenta el poder político (Huerta, 2010: 103). Manuel Aragón sostiene que el control puede considerarse como «un vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones del poder» (Aragón, 1986a: 87). Para Karl Lowenstein, implica «la presencia de un órgano que puede exigir responsabilidad» (Lowenstein,

1976: 36). La aplicación de los controles por parte de los congresos generalmente tiene una motivación política. Cuando el órgano legislativo recurre a alguna norma para juzgar ciertas conductas del Ejecutivo suele aplicar la regla políticamente y no jurídicamente. De acuerdo con Manuel Aragón, «su interpretación es enteramente libre, sustentada no en motivos de derecho sino de oportunidad, se trata de una valoración efectuada con razones políticas y no con métodos jurídicos» (Aragón, 1986b: 9).

A su vez, Diego Valadés propuso una tipología relacionada con los actores e instituciones que ejercen los controles sobre los ejecutivos. Al respecto, distingue tres tipos de control: los políticos, los jurisdiccionales y los administrativos. El primero es ejercido por los poderes legislativos y permiten contener la influencia presidencial en el proceso de creación de leyes y en los nombramientos de funcionarios. El segundo es ejercido por el Poder Judicial y su función es resolver litigios en donde puede dejar sin efecto las decisiones tomadas por los presidentes a través de instrumentos tales como las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. El tercero lo ejercen los órganos fiscalizadores de recursos al auditar las finanzas públicas y, también, están las instituciones encargadas de la transparencia gubernamental al garantizar el acceso a la información y la rendición de cuentas. A partir de ello, Valadés identifica tres formas de presidencialismo: *el tradicional*, *el transicional* y *el democrático*. El *tradicional* son los casos en donde no se aplican ninguno de estos controles. El *transicional* se refiere a los países en donde operan únicamente uno o dos de estos instrumentos. El *democrático* es aquel en donde se ejercen con cierta frecuencia los tres tipos de controles (Valadés, 2009: 439).

En términos generales, los controles políticos que contemplan las constituciones latinoamericanas y que permiten la vigilancia del Legislativo hacia el Ejecutivo son los siguientes: (1) el posible rechazo a algunas de las iniciativas de ley presentadas por los presidentes, (2) las citas a comparecencia de funcionarios públicos, (3) las mociones de censura hacia los ministros, (4) la negativa para ratificar a algunos funcionarios o ministros, (5) la negativa para aprobar los tratados y las convenciones que celebra el Ejecutivo con otros países, (6) negar permiso para ausentarse del país, (7) la revisión y aprobación del presupuesto, (8) la creación de comisiones de investigación y (9) el juicio político. Cabe aclarar que no todos los países de la región contemplan

este conjunto de mecanismos. No obstante, si bien estos instrumentos pueden estar plasmados en las constituciones, esto no necesariamente significa que en la práctica se ejerzan de manera cotidiana.

La aplicación de los controles del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo depende en buena medida de la distribución de los espacios de poder político. En un formato de gobierno unificado, la vigilancia y supervisión tienden a relajarse, pues el congreso controlado por el partido del presidente puede blindar al mandatario; en cambio, bajo condiciones de gobierno dividido es más factible que se activen y se apliquen los controles.

## **LOS PODERES PRESIDENCIALES Y LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL POLÍTICO EN MÉXICO**

En México, la distribución de poderes entre el presidente y el congreso, tanto en el proceso legislativo como en los nombramientos y las ratificaciones de funcionarios, tienen el siguiente esquema. Por un lado, el presidente cuenta con prerrogativas para influir en la elaboración de leyes, al tiempo que requiere de la ratificación y la aprobación del órgano legislativo para nombrar a algunos funcionarios. Por otro lado, el Legislativo tiene un conjunto de instrumentos jurídicos para ejercer mecanismos de control hacia el Ejecutivo en materia de creación de leyes, además de que ha venido creciendo su intervención para ratificar a algunos titulares del gabinete y funcionarios de la administración pública federal. Mientras que el Ejecutivo cuenta con facultades para participar en la sanción de leyes, el congreso también posee prerrogativas para controlar algunas de sus decisiones.

Si la intención es disminuir la influencia del presidente en el proceso legislativo y en sus facultades de nombramiento, entonces es necesario acotar sus poderes para influir en estas áreas y fortalecer, a su vez, las capacidades de control y ratificación de nombramientos de las cámaras. Por el contrario, si la idea es que el Ejecutivo tenga suficiente discrecionalidad para tomar decisiones, hay que aumentar sus prerrogativas y acotar las del congreso. No obstante, frente a la tradicional concentración de poderes del presidente mexicano, una forma de posibilitar los equilibrios es precisamente fortaleciendo las competencias de control de la legislatura.

En el caso de las facultades de nombramiento que tiene el presidente mexicano, se trata de un poder que le otorga expresamente la constitución. Algunas de estas designaciones requieren de la aprobación de alguna de las cámaras; por tanto, esta competencia puede limitarse si el cargo propuesto requiere de la ratificación de algún órgano legislativo. Si es necesaria la aprobación del congreso, entonces el presidente solo puede proponer y, por tanto, la legislatura debe ratificar o nombrar. Aun 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.

El artículo 89 constitucional le confiere al Ejecutivo mexicano la facultad para nombrar y remover libremente a los secretarios de Despacho, con excepción del secretario de Hacienda y los empleados superiores del ramo, los cuales requieren la aprobación de la Cámara de Diputados. En los casos de los titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de la Función Pública, son ratificados por el Senado. Otras propuestas y nombramientos que también aprueba este último órgano son las siguientes. En materia de diplomacia, los ministros y agentes diplomáticos, así como los cónsules generales; en materia de seguridad, a los coroneles y oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. En relación con la justicia, propone al Fiscal General de la República y las ternas de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, además de los tribunales agrarios y de justicia administrativa, al titular de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente y al Comisionado Ejecutivo de Atención a Víctimas. En el área administrativa propone al presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, al secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a los vocales de la Junta de Gobierno del Instituto de Protección al Ahorro Bancario y a los integrantes de las instancias encargadas de la regulación de energía. En cuanto a los órganos constitucionales autónomos, propone a los miembros de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a los titulares de la Junta de Gobierno de Banco de México, a los de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFCE) y a los del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL). A pesar de que la constitución le confiere al presidente de la República la facultad para nombrar y remover libremente a una serie de funcionarios, en los últimos

años ha aumentado el número de titulares que requieren la ratificación o la aprobación de alguna de las cámaras.

En lo que se refiere a los poderes del Ejecutivo para crear leyes, cuenta con algunas prerrogativas que le permiten incidir en las distintas fases del proceso legislativo. Por principio, tiene influencia para controlar la agenda legislativa, dado que cuenta con la capacidad de promover iniciativas o limitar el rango de proyectos aprobados por el Poder Legislativo (Leonardo, Pérez-Liñán y García, 2014: 513). Para determinar si el presidente tiene el control de la agenda, es necesario considerar aspectos tales como la iniciativa exclusiva, la iniciativa preferente, la injerencia en la definición del orden del día, la capacidad para forzar el tratamiento de urgencia de algunas de sus iniciativas, la influencia en la integración de las comisiones del congreso y la facultad para convocar a sesiones extraordinarias. En el caso de México, con excepción de las últimas dos prerrogativas, el presidente Andrés Manuel López Obrador cuenta con la suficiente influencia para establecer los temas de la agenda.

Las prerrogativas del presidente mexicano para incidir en el proceso legislativo son las siguientes: (1) la iniciativa. En este rubro cuenta con la facultad para presentar la iniciativa exclusiva y la preferente. En el caso de la primera, es muy limitada, dado que solo la puede utilizar para presentar el presupuesto, mientras que la segunda son los proyectos de ley a los que el Poder Legislativo les otorga 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 introducir dos iniciativas preferentes en cada periodo de sesiones. (2) El veto. En este caso, 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» (Espinoza, 2012: 35); con el segundo puede «modificar una ley eliminando parte de la misma o cancelando disposiciones individuales» (Sartori, 1996: 178). Cabe señalar que el veto presidencial puede ser superado por el voto de las dos terceras partes de ambas cámaras. (3) La facultad reglamentaria. Esta prerrogativa no está relacionada con el proceso legislativo, pero sí con la creación de normas, ya que el Ejecutivo tiene la competencia para emitir reglamentos y disposiciones generales en la esfera administrativa (Carbonell y Salazar, 2006: 144).

Como puede verse, el Ejecutivo mexicano

[...] no es un actor privilegiado en términos de poderes legislativos, ya que solamente cuenta con los siguientes poderes proactivos: la iniciativa, la exclusividad para presentar el presupuesto y la facultad para proponer enmiendas a las iniciativas aprobadas. Aunque estas facultades son fijas, su efectividad se amplía o se estrecha dependiendo de la distribución del poder que priva en el Congreso (Casar, 2013: 228).

A pesar de estas limitaciones que tiene el presidente para crear leyes, su influencia en el proceso legislativo creció considerablemente con la conformación de una mayoría de su partido político en las dos cámaras del Poder Legislativo a partir de 2018.

En lo que se refiere a los instrumentos de control político que puede utilizar el Poder Legislativo hacia el presidente de la República, Cecilia Mora-Donatto sostiene que generalmente es la oposición y las minorías parlamentarias las que han mostrado mayor interés por fiscalizar la labor del gobierno (Mora-Donatto, 2006: 189). Esta autora apunta que el control que realizan las cámaras es de tipo político; ello es así por la cualidad de los titulares del control, quienes están caracterizados por su condición eminentemente política al ser miembros del congreso. Otra cualidad es que esta herramienta puede usarse para actividades ya desarrolladas o para acciones futuras. De igual forma, uno de los efectos de la supervisión al Ejecutivo no siempre es la sanción; «lo que se persigue no es la destitución o remoción del gobierno, sino fiscalizar las áreas en las que éste interviene con el fin de evidenciar sus errores» (Mora-Donatto, 2006: 192-193).

Los mecanismos de control político que pueden utilizar las dos cámaras del congreso en México son los siguientes. Específicamente en el tema del procedimiento legislativo, está el posible rechazo de un grupo de legisladores a las iniciativas presentadas por el presidente. Otras herramientas que no están relacionadas con la creación de leyes, pero que tienen el objetivo de vigilar al presidente son: (1) los controles financieros de la Cámara de Diputados (a través de la Auditoría Superior de la Federación), la cual fiscaliza el uso de recursos públicos por parte del gobierno. (2) Alguna de las cámaras puede rechazar los nombramientos de algunos servidores públicos

que propone el presidente. (3) Las citas a comparecencias convocadas por las cámaras hacia los titulares del gabinete, el Fiscal General de la República y los directores de los organismos descentralizados federales. La finalidad es que expliquen y rindan cuentas sobre algún tema relacionado con su ramo. (4) La negativa de ambas cámaras para que el mandatario pueda ausentarse del territorio nacional. (5) La creación de comisiones de investigación para investigar a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria. (6) La revisión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados. (7) La aprobación de tratados internacionales que suscribe el Estado mexicano. La intención de estos instrumentos es auditar las finanzas que maneja el gobierno, validar las designaciones de funcionarios, supervisar las actividades del gabinete y de la administración pública federal, así como requerir la presencia de funcionarios para informar y explicar sobre diversos temas. El alcance de estos controles depende no solo de estas prerrogativas del órgano legislativo; también está en función de la composición del congreso. En el caso de México, la LXIV Legislatura está conformada por una mayoría encabezada por Morena, partido del presidente, derivada de los resultados del proceso electoral federal de 2018.

### **LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER Y EL ALCANCE DE LOS CONTROLES POLÍTICOS DURANTE EL PRIMER AÑO DE LA LXIV LEGISLATURA**

Para identificar si el Poder Legislativo ha puesto en práctica los controles políticos hacia el Poder Ejecutivo en la LXIV Legislatura, se debe tener en cuenta la forma en que está distribuida la representación política. Para ello, es necesario remitirse al proceso electoral federal de 2018 en México, el cual arrojó una nueva reconfiguración de los espacios de poder político. En la elección de 2018, Andrés Manuel López Obrador ganó la Presidencia de la República con el 53% de los votos; el margen de diferencia respecto del segundo lugar, el candidato del Partido Acción Nacional, Ricardo Anaya, fue de 31%, de aquí que fue electo por una mayoría absoluta de los votantes. Este resultado tuvo como consecuencia un efecto de arrastre; la populari-

dad del entonces candidato de Morena permitió que, en las elecciones para renovar las dos cámaras del congreso, una buena parte del voto en favor de este partido se trasladara también a estos órganos de representación política.

La distribución de asientos quedó conformada de la siguiente manera. En la Cámara de Diputados, en la LXIV Legislatura, Morena tiene 255 legisladores, el Partido del Trabajo (PT) 28, el Partido Encuentro Social (PES) 30, el Partido Acción Nacional (PAN) 79, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) 20, Movimiento Ciudadano (MC) 28, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) 47 y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) 11, además de 2 diputados sin partido. En el Senado, Morena tiene 59 escaños, el PT 6, el PES 5, el PAN 24, el PRD 5, MC 7, el PRI 15 y el PVEM 6, además de un senador sin partido. Esta distribución en los órganos de representación política ha resultado un factor decisivo para ampliar la influencia del Ejecutivo en la primera mitad de su gobierno (2018-2021).

Con este resultado, Morena contaba con una mayoría en ambas cámaras; no obstante, a los pocos días en que dio inicio la LXIV Legislatura, este partido amplió su bancada una vez que formalizó una alianza con el PT y el PES. Sin esta coalición, el partido en el gobierno tendría el 51% en la Cámara de Diputados; con el apoyo de estos aliados pasó a tener el 63% de representación, mientras que en el Senado tendría el 46% y pasó a un 55%. La formación de esta mayoría en ambas cámaras resultó artificial, debido a que no fue obtenida en las urnas; esto llevó a una sobrerrepresentación del partido en el gobierno vulnerando el 8% permitido por la ley en la Cámara de Diputados, propiciando una distorsión entre la voluntad popular expresada en la votación y la conformación de las dos cámaras del Poder Legislativo (Murayama, 2019). Esta reconfiguración de los espacios de poder político, derivada de los comicios de 2018, no solo transformó el sistema de partidos, sino que también modificó las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo propiciando el dominio del primero sobre el segundo.

Los resultados de la elección federal de 2018 produjeron varios cambios significativos en el régimen político mexicano. De acuerdo con los modelos de democracia propuestos por Arend Lijphart, México transitó de una democracia de tipo pluralista a una de corte mayoritaria (Lijphart, 2000: 15). En el caso del sistema de partidos, el multipartidismo que se instauró en México en las últimas décadas parece dirigirse hacia un sistema de partido

dominante o a un posible bipartidismo entre Morena y PAN (Integralia, 2019). Respecto a la relación entre Ejecutivo y Legislativo, el gobierno dividido que se había mantenido inalterado desde hace más de veinte años derivó en un gobierno unificado. Estos elementos en su conjunto han tenido un efecto directo en el sistema presidencialista, dado que propiciaron la vuelta hacia un Poder Ejecutivo mucho más fortalecido y empoderado.

Un elemento adicional que debe considerarse es la influencia y el liderazgo que tiene el presidente Andrés Manuel López Obrador sobre su partido al interior del congreso. A pesar de las divisiones internas de Morena, el presidente se constituyó en el eje que articuló a la mayoría de los legisladores. Su injerencia se mostró en temas como la definición del orden del día, en la capacidad para forzar el tratamiento de urgencia en algunas de sus iniciativas y en el comportamiento de su bancada en las votaciones.

A partir de esta conformación en las dos cámaras del Poder Legislativo, se va a analizar la forma en que han operado los controles políticos durante el primer año de la LXIV Legislatura transcurrida entre 2018 y 2019. En principio, los miembros que presidieron los órganos legislativos fueron militantes de Morena, el presidente de la Mesa Directiva del Senado fue Martí Batres, mientras que en la cámara baja fue Porfirio Muñoz Ledo. El primer periodo de sesiones tuvo lugar del 1 de septiembre al 31 de diciembre de 2018. En esta etapa, la mayor parte del tiempo el congreso sesionó cuando Andrés Manuel López Obrador todavía no tomaba posesión de su cargo; esto ocurrió hasta el 1 de diciembre. No obstante, Morena hizo valer su condición mayoritaria y promovió un conjunto de iniciativas sugeridas por su líder. Durante el segundo periodo de sesiones, transcurrido del 1 de febrero al 31 de agosto de 2019, el congreso ya sesionó con el Ejecutivo al frente del cargo.

Los controles políticos que utilizaron las dos cámaras del Poder Legislativo fueron básicamente cuatro: (1) el rechazo a las iniciativas de ley o reforma propuestas por el presidente, (2) las citas a comparecencias de funcionarios públicos, (3) la creación de comisiones de investigación y (4) el rechazo de algunos nombramientos propuestos por el Ejecutivo de titulares de la administración pública federal. En primer lugar, se considera el nivel de aprobación de proyectos de leyes o reformas que provinieron del presidente y de su partido. Para ello, se toma en cuenta el total de iniciativas que presentaron todos los partidos políticos y el Ejecutivo durante los dos

periodos de sesiones en ambas cámaras, posteriormente se diferencian entre aquellas que fueron aprobadas, las que fueron rechazadas, las que fueron turnadas a colegislaturas,<sup>1</sup> las pendientes en la cámara de origen, así como las desechadas y las retiradas. En total, los partidos políticos y el Ejecutivo presentaron un total de 2344 propuestas de ley. En el caso de las iniciativas presentadas por el partido en el gobierno (Morena) y el presidente de la República, el primero envió un total de 629 proyectos, mientras que el resto de los partidos políticos enviaron 1700; a su vez, Morena, junto con otros partidos, propuso un total de ocho. Considerando las iniciativas aprobadas durante el primer año de la legislatura por ambas cámaras, se obtienen los siguientes números. Al partido en el gobierno se le aprobaron únicamente 26, se desecharon 21, las que fueron turnadas a colegislaturas sumaron 31, las que quedaron pendientes en la cámara de origen fueron 507 y las retiradas fueron 44. Estos números consideran tanto las sesiones ordinarias como los recesos. Una constante respecto a anteriores mandatos presidenciales es que el partido en el gobierno ha sido el más propenso para enviar iniciativas. En el caso del Ejecutivo, presentó un total de 7 proyectos de ley de los cuales 3 fueron aprobados,<sup>2</sup> mientras que 3 están turnadas en colegislaturas<sup>3</sup> y uno está pendiente en la cámara de origen.<sup>4</sup> Comparado con los dos sexenios

---

<sup>1</sup> Las iniciativas turnadas a colegislaturas se refiere a aquellas que están siendo tratadas en la cámara revisora.

<sup>2</sup> Las propuestas aprobadas al presidente de la República fueron las siguientes: (1) el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2019, (2) la *Ley de Ingresos de la Federación* para el Ejercicio Fiscal de 2019 y (3) as reformas a los artículos 3, 31 y 73 constitucionales relativos a la educación.

<sup>3</sup> Las tres iniciativas que se encuentran en colegislaturas son las siguientes: (1) una reforma a la *Ley de Instituciones de Crédito* y del *Código Civil Federal*, en donde se establece que los adolescentes a partir de los 15 años podrán contar con cuentas de depósito bancario de dinero sin intervención de sus representantes. (2) Una reforma a la *Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro* que actualiza diversas disposiciones en materia de fondos para el retiro y su régimen de inversión. (3) Una propuesta de reforma a los artículos 108 y 111 constitucionales, en donde se establece que el presidente de la República podrá ser procesado penalmente por actos de corrupción, delitos electorales y delitos graves durante el tiempo que permanezca en su encargo.

<sup>4</sup> La propuesta pendiente se refiere a la *Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, que modifica los requisitos para participar en los concursos de selección y

anteriores, en su primer año de gobierno Felipe Calderón presentó 17 iniciativas, de las cuales 14 fueron aprobadas, mientras que Enrique Peña Nieto presentó 22 y se aprobaron 20. Del total de proyectos de ley que ha procesado el congreso, el Ejecutivo ha enviado apenas el 0.3% y se han aprobado el 0.1%. Esto indica que en la actual legislatura Andrés Manuel López Obrador ha enviado menos iniciativas que sus antecesores, por lo que el presidente dejó de convertirse en el principal promotor de proyectos de leyes.

El porcentaje de aprobación de las iniciativas de Morena fue del 1.1%; a su vez, las propuestas que introdujo junto a varios partidos tuvo un 0.3% de aprobación, mientras que el conjunto de partidos de oposición envió el 72.5% de los proyectos, de los cuales se aprobaron apenas el 1.5%. Cabe señalar que, dentro de las leyes aprobadas, cinco de ellas se consideran de carácter estructural; nos referimos a la reforma educativa, a la creación de la Guardia Nacional, a la *Ley Federal del Trabajo*, al Tratado Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y a la *Ley de Remuneraciones de Servidores Públicos* (esta última, fue impugnada por una minoría del Senado frente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación). Además, debe agregarse que también fueron aprobados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2019 y la *Ley de Ingresos de la Federación* para el mismo año. Por tanto, puede considerarse que en el primer año de la LXIV Legislatura hubo un bajo porcentaje en la aprobación de las iniciativas de Morena, así como un número reducido de proyectos de ley enviados por el Ejecutivo. Debe considerarse que 539 iniciativas están en espera de ser procesadas. El primer año de la legislatura se caracterizó porque la oposición partidista no logró ejercer un control frente a las propuestas más importantes presentadas por Morena, con excepción de la *Ley de Remuneraciones de Servidores Públicos*, en donde recurrieron a la corte para solicitar su invalidación, a través de una acción de inconstitucionalidad.

---

ascenso de tenientes, capitanes, mayores y coroneles del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

**Cuadro 1.** *Productividad del congreso durante el primer año de la LXIV Legislatura*

Estado de las iniciativas								
Actor promvente	Aprobadas	Desechadas	Turnadas a colegialatura o al Ejecutivo	Pendientes en cámara de origen	Retiradas	Total	Iniciativas pro-movidas	Iniciativas aprobadas
Morena	26	21	31	507	44	629	26.83%	1.1%
Varios <sup>5</sup>	7	-	1	-	-	8	.34%	.3%
Otros <sup>6</sup>	36	43	46	1448	127	1.700	72.53%	1.5%
Ejecutivo	3	-	3	1	-	7	.30%	.1%
						2.344	100%	

Fuente: *Elaboración propia con datos tomados de <<http://sil.gobernacion.gob.mx>>.*

En lo que se refiere a los funcionarios citados a comparecencias durante el primer año de la LXIV Legislatura, se consideran únicamente aquellos que fueron requeridos una vez que asumieron sus cargos; el congreso ha citado a once funcionarios públicos por diversos motivos. Todas las comparecencias tuvieron lugar en el segundo periodo de sesiones y su receso, es decir, en 2019. Algunas de las comparecencias fueron canceladas por los propios funcionarios y otras las detuvo la fracción legislativa de Morena. En el caso de la Cámara de Diputados, primero la Comisión de Salud, a través de la diputada de Morena, Miroslava Sánchez, citó el 22 de mayo al exsecretario de Hacienda, Carlos Urzúa, para explicar la retención de más de 700 millones de pesos en el sector salud y, también, para aclarar las acusaciones del entonces director del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Germán Martínez. Esta comparecencia fue detenida por Morena. El 27 de junio fue requerido Francisco Garduño Yáñez, comisionado del Instituto Nacional de Migración (INM), a través de la diputada del PAN, Laura Rojas, y la Comisión de Gobernación; el motivo era para discutir las actividades de la Guardia Nacional en las fronteras norte y sur de México. Esta cita fue cancelada por su titular argumentando que debía «atender un llamado de emergencia». De igual forma, fue citada el 8 de julio Ana Gabriela Guevara, directora

<sup>5</sup> Incluye a MORENA, PVEM, PES, PT, PRD, MC, PRI y PAN.

<sup>6</sup> Incluye al PRI, PAN, PRD, PVEM, PT, MC y PES.

general de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE) por la Comisión de Deporte, a través del diputado del PES, Ernesto Vargas; el motivo fue porque la *Secretaría de Función Pública* abrió cuatro expedientes de investigación por casos de corrupción en el Fideicomiso del Fondo para el Deporte de Alto Rendimiento (FODEPAR).

En cuanto a las citas a comparecencia que han provenido del Senado, Alfonso Durazo, secretario de Seguridad Ciudadana, fue requerido el 23 de abril por la Mesa Directiva de este órgano legislativo con el fin de explicar la estrategia de seguridad nacional. Un segundo caso fue el de Jaime Rochín, extitular de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, citado por la Comisión de Derechos Humanos el 29 de abril por la senadora Nestora Salgado, de Morena; el motivo era para explicar las acciones implementadas para garantizar la atención a víctimas y los resultados obtenidos en su gestión. Esta cita fue cancelada por el comisionado argumentando que estaba en «un viaje de trabajo».

En el caso de las comparecencias realizadas por la Comisión Permanente, el 28 de enero fueron citados por la Tercera Comisión, la secretaria de Energía, Rocío Nahle, y Octavio Romero, director de Petróleos Mexicanos, a propuesta de Ricardo García, diputado del PAN. La finalidad era explicar la estrategia de combate al robo de combustibles, el desabasto de gasolina en algunos estados del país y las acciones que tomarían para reestablecer el suministro. Hacia el 14 de junio se citaron, por el senador del PAN, Damián Zepeda, a Graciela Márquez Colín, secretaria de Economía, y a Marcelo Ebrard Casaubón, secretario de Relaciones Exteriores, para informar sobre los resultados obtenidos en la negociación que evitó medidas arancelarias anunciadas por el gobierno de Estados Unidos a productos mexicanos que son exportados a aquel país. También fueron citados el 26 de junio Alfonso Durazo (por segunda ocasión) y Olga Sánchez Cordero, secretaria de Gobernación, por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, con la finalidad de explicar las medidas impulsadas para frenar la migración proveniente de Centroamérica, así como la crisis humanitaria que se presentó en la frontera sur. Las dos comparecencias fueron frenadas por la mayoría de Morena. De las once comparecencias solicitadas por las dos cámaras, cinco fueron requeridas por el Partido Acción Nacional, una por la Mesa Directiva del Senado (que incluyó a todos los partidos políticos), dos por

la Comisión Permanente, dos por Morena y una por el PES. De los once funcionarios citados, únicamente seis de ellos se presentaron frente al órgano legislativo, mientras que dos cancelaron su asistencia y tres fueron frenadas por Morena (la secretaria de Gobernación, el secretario de Hacienda y el secretario de Seguridad). En este tema, la oposición partidista consiguió que algunos de los funcionarios se presentaran a comparecer y explicar algunas de sus acciones, por lo que lograron ejercer cierto control; no obstante, con algunos de los secretarios más importantes el partido en el gobierno detuvo las comparencias.

**Cuadro 2.** *Comparencias de funcionarios ante el Congreso durante el primer año de la LXIV Legislatura*

<b>Funcionario e instancia</b>	<b>Órgano que citó a comparecer</b>	<b>Motivo</b>	<b>Presencia</b>
Marcelo Ebrard Casaubón <i>Secretario de Relaciones Exteriores</i>	Pleno de la Comisión Permanente	Informar los resultados de la negociación sobre las medidas arancelarias anunciadas por el gobierno de Estados Unidos a productos mexicanos	Sí
Graciela Márquez Colín <i>Secretaria de Economía</i>	Pleno de la Comisión Permanente	Informar los resultados de la negociación sobre las medidas arancelarias anunciadas por el gobierno de Estados Unidos a productos mexicanos	Sí
Ana Gabriela Guevara, <i>Directora General de la CONADE</i>	Comisión de Deporte de la Cámara de Diputados	La Secretaría de Función Pública abrió cuatro expedientes de investigación por casos de corrupción en el Fideicomiso del Fondo para el Deporte de Alto Rendimiento	Sí
Alfonso Durazo Montaño, <i>Secretario de Seguridad Ciudadana</i>	Mesa Directiva del Senado de la República	Explicar la estrategia de seguridad nacional	Sí

Rocío Nahle García, <i>Secretaria de Energía</i>	Mesa Directiva de la Comisión Permanente	Informar sobre la estrategia del combate al robo de combustibles, el desabasto de gasolina en algunos estados del país, así como las acciones para reestablecer el suministro	Sí
Octavio Romero Oropeza, <i>Director general de Petróleos Mexicanos</i>	Mesa Directiva de la Comisión Permanente	Informar sobre la estrategia del combate al robo de combustibles, el desabasto de gasolina en algunos estados del país, así como las acciones para reestablecer el suministro	Sí
Carlos Urzúa Macías, <i>Secretaria de Hacienda y Crédito Público</i>	Comisión de Salud de la Cámara de Diputados	Explicar la retención de más de 700 millones de pesos en el sector salud, así como aclarar las acusaciones del exdirector del IMSS, Germán Martínez	No
Alfonso Durazo Montaño, <i>Secretario de Seguridad Ciudadana</i>	Mesa Directiva de la Comisión Permanente	Explicar las acciones para frenar la migración proveniente de Centroamérica, además de las acciones para frenar la crisis humanitaria en la frontera sur	No
Olga Sánchez Cordero, <i>secretaria de Gobernación</i>	Mesa Directiva de la Comisión Permanente	Explicar las acciones para frenar la migración proveniente de Centroamérica, además de las acciones para frenar la crisis humanitaria en la frontera sur	No
Francisco Garduño Yáñez, <i>Instituto Nacional de Migración</i>	Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados	Explicar las acciones relacionadas con el trato a los inmigrantes que transitan en el territorio nacional	No
Jaime Rochín del Rincón, <i>Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas</i>	Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República	Informar sobre las acciones implementadas para garantizar la atención a víctimas en el país y los resultados de su gestión al frente del organismo	No

*Fuente: Elaboración propia, con datos del Congreso de la Unión y fuentes periodísticas.*

En lo que se refiere a la creación de comisiones de investigación durante el primer año de la LXIV Legislatura, únicamente se han formado dos. El 15 de enero de 2019 se creó la primera (Comisión para la Verdad y el Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa), promovida por Alejandro Encinas, subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, de la Secretaría de Gobernación, con el fin de esclarecer los acontecimientos ocurridos en Iguala el 26 de septiembre de 2014 relacionados con los normalistas desaparecidos. El 12 de febrero de 2019 se creó una comisión especial encabezada por el PAN (Comisión Especial para dar seguimiento a los hechos ocurridos el 24 de diciembre de 2018 en el estado de Puebla), con el fin de investigar el accidente aéreo en donde fallecieron la exgobernadora de esta entidad, Martha Érika Alonso, y su esposo, el exsenador Rafael Moreno Valle. En el primer caso, se trató de una comisión que impulsó un funcionario del gobierno federal miembro de Morena, mientras que la segunda fue la única que creó un partido político de oposición. En esta materia, el congreso prácticamente no ha ejercitado los controles, a pesar de que algunos legisladores y medios de comunicación han denunciado la presencia de conflictos de interés entre algunos funcionarios que ocupan cargos en el gabinete y en la administración pública federal.

En cuanto a las ratificaciones y los nombramientos de funcionarios propuestos por el Ejecutivo que debían ser avalados por las cámaras, en el caso del Senado, en materia de diplomacia designó a Juan Ramón de la Fuente como embajador de México ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a Martha Bárcena Coqui como embajadora de México en Estados Unidos y a Luz Elena Baños Rivas como embajadora ante la Organización de Estados Americanos (OEA); los tres cargos fueron aprobados. De igual forma, propuso a 17 embajadores y a 2 cónsules en América Latina y el Caribe, que también fueron aprobados. En cuanto a los 15 candidatos para cónsules en Estados Unidos, solo se aprobaron 8 (Remedios Gómez Arnaud, Alberto Fierro Garza, Claudia Velazco Osorio, Alicia Kerber Palma, Jorge Islas López, Jonathan Chait Auerbach, Marcela Celorio Mancera y Mauricio Ibarra Ponce de León); el resto de las ratificaciones están pendientes.

En el tema de justicia, para ocupar el lugar de presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Ejecutivo propuso tres candidatos: Juan Luis Gonzales Alcántara, Loreta Ortiz Ahlf y Celia

Maya García, siendo el primero quien obtuvo el nombramiento. También envió otra terna para ocupar el lugar vacante de un ministro de esta misma instancia; el presidente promovió a Loreta Ortiz Ahlf, Celia Maya García y a Yasmín Esquivel Mossa; esta última fue quien finalmente fue designada. En materia de seguridad, en noviembre de 2018 una mayoría de la fracción parlamentaria de Morena en el Senado propuso a José Luis Sánchez León como general de división junto con otros 186 candidatos para ocupar cargos de brigadieres, coroneles y tenientes coroneles del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana; todos fueron aprobados. Como secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, propuso a Leonel Cota Montaño, quien también fue aprobado.

Respecto a los nombramientos y ratificaciones de los cargos en la administración pública federal, el Ejecutivo propuso como director del Sistema Público de Radio Difusión a Jenaro Villamil; su nombramiento fue avalado. También se promovió a Armando Casas como director de Canal 22; a Gabriel Sosa Plata para dirigir 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 como director general de Radio, Televisión y Cinematografía; a Fernando Coca como director del Canal 14; por último, a José Antonio Álvarez Lima como director del Canal Once. Todos estos cargos fueron ratificados.

En cuanto a los comisionados de los órganos encargados de la regulación de energía (CRE), el Ejecutivo propuso el 21 de marzo de 2019 cuatro ternas. La primera estaba compuesta por Luis Linares Zapata, Jorge Amaya Mendi- vil y Paola López Chávez; en la segunda figuraban Norma Leticia Campos, Yepe Ángel Carrizales y Alfonso López Alvarado; en la tercera, Mario José Silverio García, Alberto Celestinos Isaac y Fernando Juárez Martínez; en la cuarta, Guadalupe Escalante Benítez, Edmundo Sánchez Aguilar y Raúl Morales Mitre. En este caso, la oposición partidista votó en bloque y no aprobó a ninguno de los candidatos propuestos por el presidente. Hacia el 3 de abril del mismo año, el presidente envió nuevamente las ternas, aunque con los mismos nombres e igualmente fueron rechazadas por el órgano legislativo. Después de dos negativas del Senado, el artículo 6 de la *Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética* sostiene que el

presidente llevará a cabo de forma directa las designaciones, por lo que el 4 de abril designó a los cuatro candidatos que obtuvieron más votos: Alberto Celestino Isaac, Luis Linares Zapata, Norma Leticia Campos y Guadalupe Escalante. En el caso de la Junta de Gobierno del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, Andrés Manuel López Obrador designó como vocal a Jorge Eduardo Navarrete López, quien fue ratificado.

En relación con los titulares de los órganos constitucionales autónomos, para la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía el Ejecutivo propuso a Enrique Jesús Ordaz López y a Adrián Franco Barrios; ambos fueron aprobados. Para conformar la Junta de Gobierno del Banco de México postuló a Jonathan Heath y a Gerardo Esquivel; ambos también fueron avalados. En la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el mandatario postuló como comisionado a Gustavo Rodrigo Pérez Valdespín, quien fue aprobado. En el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) propuso a Ramiro Camacho Castillo como comisionado; también fue avalado.

En lo que se refiere al gabinete, el Senado ratificó a Marcelo Ebrard como secretario de Relaciones Exteriores (SRE) y a Irma Eréndira Sandoval en la Secretaría de la Función Pública (SFP). En el caso de la Fiscalía General de la República (FGR), el presidente propuso a Alejandro Gertz Manero, quien obtuvo la aprobación. En el caso de los nombramientos que ratificó la Cámara de Diputados, el presidente propuso como titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a Carlos Urzúa y a Arturo Herrera como subsecretario del ramo; ambos fueron avalados. Después de la renuncia del primero, el 9 de julio de 2013, la cámara baja ratificó al segundo como nuevo secretario, mientras que la Comisión Permanente aprobó a Gabriel Yorio González como subsecretario.

Hasta el momento, ambas cámaras han nombrado y ratificado a 247 funcionarios, 7 de ellos titulares del gabinete, además del Fiscal General de la República; en materia de seguridad se nombraron 188 cargos; en el tema de justicia se designaron 3, un secretario y dos ministros de la SCJN; como titulares de la administración pública federal se avalaron 14 nombramientos; en diplomacia se aprobaron 30, mientras que en los órganos autónomos se nombró a 6 titulares. En los casos en donde el Senado ha detenido algunos nombramientos, fue en cargos diplomáticos; de 38 funcionarios, faltaron por

nombrar 7. Mientras que en lo relativo a la administración pública federal, de quince posibles ratificaciones, la cámara alta rechazó en dos ocasiones las ternas propuestas por Andrés Manuel López Obrador para la Comisión Reguladora de Energía; al final, tal y como lo establece la ley, el presidente terminó por realizar las designaciones de este órgano. De un total de 258 nombramientos, el órgano legislativo ha dado su negativa a 11 (en el área energética a cuatro y en la diplomática a siete). En esta materia, los controles han sido laxos, pues en la mayoría de los casos se ratificaron a los funcionarios propuestos por el Ejecutivo.

**Cuadro 3.** *Nombramientos y ratificaciones de funcionarios por el Congreso durante la LXIV Legislatura*

<b>Instancia</b>	<b>Cargo</b>	<b>Cantidad de nombramientos</b>
Secretaría de Estado	Secretaría de la Función Pública	1
	Secretario Relaciones Exteriores	1
	Secretario de Hacienda y Crédito Público	2
	Subsecretario de Hacienda y Crédito Público	2
Fiscal General de la Republica	Fiscal General	1
Diplomacia	Embajadores	21
	Cónsules	8
	Representante Permanente en la OEA	1
Justicia	Ministros de la SCJN	2
Seguridad	Brigadieres, tenientes y coroneles del Ejército y Fuerza Aérea. -Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	188
Sistema Público de Radiodifusión	Directores	9
Órganos encargados de la regulación de energía	Comisionados	4
Instituto de Protección al Ahorro Bancario	Vocal de la Junta de Gobierno	1
Banco de México	Subgobernadores	2

COFECE	Comisionado	1
INEGI	Junta de Gobierno	2
IFETEL	Comisionado	1

*Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de <<http://comunicacion.senado.gob.mx/>> y fuentes periodísticas.*

De esta forma, considerando los datos expuestos en la aplicación de los diferentes tipos de control, puede afirmarse que en relación con la aprobación o rechazo de iniciativas, el congreso no ha aplicado eficazmente los controles, pues los proyectos de ley más importantes para el presidente han sido aprobados. En cuanto a la creación de comisiones de investigación, la iniciativa de los legisladores de la oposición para formarlas ha sido mínima. En cuanto a las citas a comparecencias de funcionarios, el órgano legislativo ha tenido una participación más activa; incluso, el partido en el gobierno fue también un promotor de estos actos de control. En relación con los nombramientos propuestos por el presidente, se ratificó a la mayoría de los funcionarios; fueron pocos los que recibieron la negativa.

## CONCLUSIONES

Los resultados del proceso electoral de 2018 en México produjeron una reconfiguración en la distribución de los espacios de poder político. Esto produjo varios cambios tanto en el sistema de partidos, en el formato de representación política y en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. La emergencia de un partido dominante ha ampliado los poderes presidenciales, ha traído de vuelta un gobierno unificado, a la vez que Morena quedó sobrerrepresentado. En contraparte, la oposición partidista disminuyó el alcance de su representación y terminó dividida y debilitada. Esto propició, como consecuencia, una vuelta a una Presidencia con la suficiente influencia para incidir en el proceso legislativo. En el caso de las prerrogativas legislativas del Ejecutivo, a pesar de que la constitución no le confiere demasiados poderes para influir en la creación de leyes y, en general, para definir y

controlar la agenda, su influencia en la LXIV Legislatura creció desmesuradamente, debido a la condición mayoritaria que tiene su partido.

En el primer año de la LXIV Legislatura prácticamente se impuso la agenda legislativa del presidente Andrés Manuel López Obrador, a la vez que la aplicación de controles políticos se redujo a su mínima expresión. Si bien el Ejecutivo ha dejado de ser el principal promotor de iniciativas, en su lugar, Morena fue el encargado de introducir la mayoría de los proyectos de ley o reforma en los temas prioritarios que forman parte de la agenda del Ejecutivo. Se ha producido un cambio en el comportamiento de la mayoría de los legisladores durante este periodo, mientras que antes había vigilancia y supervisión; hoy prevalece la cooperación. Dentro de los pocos controles políticos que ha aplicado la oposición partidista en el congreso, su efectividad ha resultado diferenciada, mientras que en algunos casos es posible percibir algunos límites, en otros, la supervisión se ha relajado considerablemente.

Contrario a lo que tradicionalmente ocurría, en materia de creación de leyes, en apenas un año, Andrés Manuel López Obrador ha sido el presidente que menos proyectos de ley envió a la legislatura; apenas introdujo siete iniciativas de las cuales se aprobaron tres. Ahora esta función la está asumiendo la fracción legislativa de Morena de manera preponderante. El porcentaje de aprobación de iniciativas enviadas por este partido fue apenas del 1.1%; sin embargo, dentro del conjunto de leyes que se aprobaron, seis de ellas fueron parte central de la agenda del presidente; nos referimos a la reforma educativa, la creación de la Guardia Nacional, la *Ley Federal del Trabajo*, la *Ley de Remuneraciones de Servidores Públicos*, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2019 y la ratificación del Tratado Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). En el caso de la *Ley de Remuneraciones*, tanto la Comisión Nacional de Derechos Humanos como una minoría opositora en el Senado la impugnaron por la vía de una acción de inconstitucionalidad frente a la SCJN.

Si bien Morena presentó un total de 529 iniciativas, apenas se aprobaron 26, aunque cabe señalar que más de 500 proyectos de ley están en espera de ser desahogados, de aquí que el porcentaje de aprobación todavía puede aumentar. La mayoría de las iniciativas prioritarias para el actual gobierno fueron aprobadas; en este sentido, el presidente tuvo la suficiente influencia

para despejar los principales temas de su agenda, a la vez que los partidos de oposición tuvieron una incidencia marginal en este proceso.

En el caso de la creación de comisiones de investigación, hasta el momento se han formado dos; una fue iniciativa de Alejandro Encinas, funcionario de la Secretaría de Gobernación y miembro de Morena, mientras que la segunda fue creada por el PAN para investigar el tema del accidente en donde fallecieron la exgobernadora de Puebla, Érika Alonso, y su esposo Rafael Moreno Valle. En esta materia, la oposición no ha jugado un papel activo para investigar algunas de las acciones del primer círculo del gobierno federal. En cuanto a las citas a comparecencias, en un año fueron requeridos once funcionarios públicos. Seis de ellos acudieron al órgano legislativo, mientras que dos cancelaron su participación y tres fueron detenidas por la fracción parlamentaria de Morena; tales fueron los casos de la secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, el secretario de Hacienda, Carlos Urzúa, y el secretario de Seguridad, Alfonso Durazo. Se trata de personajes clave del gabinete que no ofrecieron explicaciones en temas que competen a sus ramos. De las once comparecencias, cinco las convocó el Partido Acción Nacional, una la Mesa Directiva del Senado, dos la Comisión Permanente, el partido en el gobierno citó a dos y el PES a una. Si bien la oposición partidista consiguió que algunos titulares de dependencias se presentaran frente al órgano legislativo, algunos de los secretarios más importantes no se presentaron. A pesar de ello, en esta materia sí ha habido una mayor participación de la oposición para exigir explicaciones e informes a algunos funcionarios del gobierno federal.

Sobre los nombramientos que el Ejecutivo envía al congreso para su ratificación, de un total de 258 nombramientos propuestos, en el primer año de la LXIV Legislatura las dos cámaras del Poder Legislativo aprobaron a 247 funcionarios, 7 de ellos titulares del gabinete, además del Fiscal General de la República; en el área de seguridad se nombraron 188 cargos; en los órganos de justicia se designó a dos ministros de la Suprema Corte de Justicia; como titulares en la administración pública federal se avalaron 14; en materia diplomática se aprobaron 30, mientras que en el caso de los órganos autónomos se designaron seis. El Senado rechazó siete propuestas en cargos diplomáticos, en la administración pública federal, la cámara alta rechazó en dos ocasiones las cuatro ternas sugeridas por el presidente para

la Comisión Reguladora de Energía, aunque al final fue el presidente quien realizó las designaciones. De los 258 nombramientos propuestos, este órgano legislativo dio su negativa a 11. En esta materia, los controles también han sido mínimos; ninguno de los cargos más importantes en la estructura de gobierno fue rechazado.

Visto en su conjunto, en materia de aprobación de leyes, el presidente Andrés Manuel López Obrador impuso su agenda y consiguió que sus propuestas más relevantes fueran aprobadas. Los legisladores de la oposición no tuvieron un papel activo en lo que se refiere a la creación de comisiones de investigación; su participación fue escasa. En donde hubo mayor actividad fue en las citas a comparecencias; en esta materia el congreso requirió la presencia de algunos de los funcionarios más importantes del gabinete; sin embargo, en varios casos Morena evitó que se realizaran las comparecencias. Esta práctica no contribuyó a la rendición de cuentas por parte de algunos titulares del gabinete. Por último, en relación con los nombramientos, la mayoría de los funcionarios propuestos por el presidente fueron ratificados, siendo pocos aquellos que no tuvieron la aprobación del Senado. En suma, la relación entre Ejecutivo y Legislativo durante el primer año de la LXIV Legislatura se caracterizó por un desequilibrio, con un claro dominio en favor del Ejecutivo. Se estableció una tendencia hacia la cooperación en detrimento de la aplicación de los controles políticos y, por consecuencia, de contrapesos al poder presidencial. La mayoría de Morena ha hecho valer su mayoría en el congreso para anular, en la medida de lo posible, la aplicación de controles blindando al presidente de la República, a los titulares del gabinete y a algunos funcionarios de la administración pública federal.

## REFERENCIAS

- Aragón, M. (1986a). Interpretación de la constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 6(17), 85-136.
- Aragón, M. (1986b). El control parlamentario como control político. *Revista de Derecho Político*, 23, 3-35.

- Carbonell, M. y P. Salazar (2006). *División de poderes y régimen presidencial en México*. México: UNAM.
- Casar, M.A. (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el congreso mexicano. *Política y Gobierno*, 20(2), 219-263.
- Colomer, J. (2001). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Espinoza Toledo, R. (2012). *Sistemas parlamentario, presidencial y semi-presidencial*. México: IFE.
- Huerta, C. (2010). *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. México: UNAM, IJ.
- Integralia (2019). Reporte Electoral Integralia, Elecciones Locales 2019. Resultados e implicaciones. CDMX, México: Integralia Consultores. Recuperado de: <<https://www.integralia.com.mx/SegundoReporteElectoralIntegraliaLocales2019.pdf>>.
- Leonardo, M., A. Pérez-Liñán y M García (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 34(3), 511-536.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de femocracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.
- Loewenstein, K. (1976), *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel.
- Mora-Donatto, C. (2006). *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Murayama, C. (2018). La captura del Congreso. *Nexos*, 25 (499), 28-33. Recuperado de: <<https://www.nexos.com.mx/?cat=3416>>.
- Nacif, B. (2010). El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido. En J. L. Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México. XIII, políticas públicas* (pp. 45-83). México: El Colegio de México.
- Negretto, G. (2015). *La política del cambio constitucional en América Latina*. México: FCE.
- Neustadt, R. (1990). *Presidential Power and the Modern President: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: Free Press.
- Sartori, G. (1996). *Ingeniería constitucional comparada*. México: FCE.
- Secretaría de Gobernación (2019). *Sistema de Información Legislativa*. CDMX, México: Dirección General de Información Legislativa.

Recuperado de: <<http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Iniciativas/numiniciativas.php>>.

- Valadés, D. (2009). Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano. En A. Ellis, J. O. Henríquez y D. Zovatto (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial* (pp. 429-475). México: UNAM/IIJ.
- Valencia, L. (2013). Equilibrio de poderes, cooperación y la conformación de gobiernos de coalición en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 6(11). México: Cámara de Diputados, CESOP, 7-44.