

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

Relación entre Ejecutivo y Legislativo 2019, la Guardia Nacional

TRABAJO RECEPCIONAL QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN

CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA

Armando Escobedo Martínez

Director del Trabajo recepcional

Dr. Enrique Carpio Cervantes

Ciudad de México, agosto de 2020.

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

INDICE

- I. **Siglas...4**
- II. *Introducción...6*

Capítulo I

- I. *Forma, sistema y régimen de gobierno...12*
- II. *La forma de gobierno presidencial...14*
- III. *La forma de gobierno parlamentaria...18*
- IV. *La forma de gobierno semipresidencial...21*
- V. *Sistemas de Gobierno...23*
- VI. *Los sistemas de gobierno y gobernabilidad democrática, parlamentarismo vs presidencialismo...25*
- VII. *La combinación entre presidencialismo y multipartidismo...34*
- VIII. *Tipos de presidencialismo...42*

Capítulo II

- I. *La división de poderes del Estado, Ejecutivo y Legislativo...52*
- II. *Introducción de matices al presidencialismo...54*
- III. *Presidencialismo mexicano...56*
- IV. *Facultades Ejecutivo...58*
- V. *Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados...61*
- VI. *Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores...62*
- VII. *Estructura organizacional de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores...64*

- VIII. *La Administración Pública Federal...67*
- IX. *Facultades del Estado en seguridad pública...69*
- X. *Tipo de presidencialismo prescrito en la Constitución...72*

Capítulo III

- I. *Introducción...77*
- II. *Elecciones 2018...78*
- III. *Resultados electorales...80*
- IV. *Elecciones presidenciales...82*
- V. *El Congreso de la Unión...84*
- VI. *El partido mayoritario en el Congreso...85*
- VII. *La reforma a la Constitución en materia de Guardia Nacional y sus leyes reglamentarias...89*
- VIII. *Debate en comisiones de la reforma constitucional de la Guardia Nacional...105*
- IX. *Votación emitida durante el proceso legislativo de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional...115*
- X. *Medios de control constitucional...119*
- XI. *El liderazgo presidencial frente al Poder Legislativo...122*
- XII. *El tipo de presidencialismo durante el proceso legislativo...124*
- XIII. *Conclusiones...127*
- XIV. *Bibliografía...130*

SIGLAS

- APF: Administración Pública Federal
- ASF: Auditoría Superior de la Federación
- CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- CPEUM: Constitución de los Estados Unidos Mexicanos
- DOF: Diario Oficial de la Federación
- FGR: Fiscalía General de la República
- INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
- LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- LOGGEUM: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- INE: Instituto Nacional Electoral
- JUCOPO: Junta de Coordinación Política
- MC: Partido político, Movimiento Ciudadano
- Morena: Partido político, Movimiento de Regeneración Nacional
- PAN: Partido Acción Nacional
- PES: Partido Encuentro Social
- PND: Plan Nacional de Desarrollo
- Panal: Partido Nueva Alianza
- PRI: Partido Revolucionario Institucional
- PT: Partido del Trabajo
- PVEM: Partido Verde Ecologista de México

- SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación
- TEPJF: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

INTRODUCCION

EL PROBLEMA DE INVESTIGACION: este trabajo analiza el proceso legislativo de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional.

El objetivo de esta investigación es analizar el tipo de presidencialismo que sucedió durante este proceso, mediante el estudio de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, del 14 de noviembre de 2018 hasta el 27 de mayo de 2019. Este periodo sólo comprende desde que el Presidente de la República Mexicana realizó el primer anuncio de su política de seguridad, hasta la publicación de las leyes reglamentarias a la Guardia Nacional.

LA RELEVANCIA: la principal preocupación de los ciudadanos es el aumento de la inseguridad. Así lo demuestra la “XVIII Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México”, hecha por consulta Mitofsky. El principal problema del país para los entrevistados, en octubre de 2018, es la inseguridad.

Los ciudadanos, debido a la percepción de inseguridad, aceptan cada vez más que el Ejército y la Marina intervengan en labores de seguridad pública. Por ejemplo, los siguientes resultados: como estrategia para combatir al crimen organizado, el 70.7% piensa que la intervención del Ejército para combatirlo es correcta ¹.

Durante su campaña presidencial, Andrés Manuel López Obrador(AMLO) prometió implementar el Proyecto de Nación 2018-2024. El plan de gobierno contiene cuatro principales ejes: Educación, Ciencia, Valores y Cultura; Economía y

¹ MITOFSKY. (2018). XVIII Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México. marzo 18, 2019, de México Opina Sitio web: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/1090-xviii-encuesta-nacional-sobre-percepcion-de-inseguridad-ciudadana-en-mexico>

Desarrollo; Desarrollo Social, y Política y Gobierno. En el citado proyecto político de la *Cuarta Transformación*, menciona la “recuperación de la paz” como una necesidad de resolución inmediata. En el punto cinco del apartado Sociedad Segura y Estado de Derecho, propone la posible creación de una institución llamada Guardia Nacional conformada por elementos de la Marina y el Ejército como una política de Estado ². Como resultado de la elección del uno de julio, AMLO fue el candidato presidencial la coalición electoral “Juntos Haremos Historia”; obtuvo mayoría en el Congreso que posteriormente se conseguiría a través de la coalición legislativa entre el Partido Encuentro Social, Partido del Trabajo y el partido Movimiento de Regeneración Nacional.

Con el respaldo de su bloque legislativo, el Presidente anunció su política de seguridad y el grupo parlamentario de Morena presentó en la Cámara de Diputados la iniciativa que reformaría la Constitución estableciendo la Guardia Nacional -una policía militar con mando castrense- bajo el mando del Poder Ejecutivo para ofrecer seguridad pública a la población. La propuesta presidencial anunciada fue discutida y aprobada con algunas dificultades durante la negociación entre los coordinadores de los grupos parlamentarios en la Cámara baja; posteriormente la minuta sería enviada a la Cámara revisora. El presidente manifestó su inconformidad con la Cámara de Diputados por los cambios realizados al proyecto de decreto.

² Movimiento de Regeneración Nacional. (2017). Proyecto de Nación 2018-2024. marzo 17, 2019, de Morena Sitio web:

<http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiRvdi1z4rhAhUMLa0KHWEiB5QQFjACegQIChAC&url=http%3A%2F%2Fmorenabc.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2017%2F11%2FPlan-de-Nacion-de-Morena.pdf&usg=AOvVaw2p5Qc7yb5iN7c4LZNAEYpg>

En el Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024, se dice:

*“Habrá un auténtico Estado de Derecho. Será realidad la autonomía e independencia de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Impulsaremos un nuevo federalismo para definir con claridad las reglas de convivencia y cooperación entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y el gobierno de la Ciudad de México”*³. Cabe señalar que esta propuesta es parte de la discusión porque durante la investigación comprobaremos qué tipo de presidencialismo ocurrió durante el proceso legislativo de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional.

ARGUMENTO CENTRAL: Jorge Carpizo (2007) menciona en su “Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano” que el éxito de las iniciativas presidenciales depende de dos condiciones. La primera está sujeta al tipo de presidencialismo diseñado en la Constitución y sus leyes. La segunda condición es el comportamiento de los actores durante la aplicación de la norma en el presidencialismo. Para resolver el problema de investigación en *este trabajo se analiza el proceso legislativo de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional*. Usaremos la propuesta hecha por Carpizo que consiste en dos ángulos. 1) enfoque desde la norma constitucional del “deber ser”; 2) la realidad política (comportamiento) como “ser”.

Continuando con la perspectiva de Carpizo, desde la norma constitucional o diseño constitucional del presidencialismo, existen cinco tipos de presidencialismo: puro, predominante, atemperado, con matices parlamentarios y parlamentarizado.

³ Morena. (2018). Lineamientos básicos del proyecto alternativo de nación 2018-2024. febrero 20, 2018, de Movimiento de Regeneración Nacional Sitio web: <https://morena.si/lineamientos>

Por otra parte, desde la perspectiva de la realidad político-constitucional o aplicación de la norma, los presidencialismos pueden tornarse: hegemónicos, equilibrados o débiles, según el comportamiento de los actores en el sistema político, en un contexto (sistema de partidos y resultados electorales) que determina el acceso de los distintos grupos políticos a los poderes del estado, tanto al gobierno como al congreso. Esta base teórica ayudará a identificar las relaciones entre ejecutivo – legislativo desde la perspectiva de la norma constitucional.

ESTRUCTURA DEL TRABAJO: cuenta con una introducción y tres capítulos.

I Teoría, II Constitucional jurídico y III Análisis político.

El primer capítulo presenta algunos de los fundamentos teóricos de las formas de gobierno y de las tipologías del presidencialismo. También se responderá la siguiente cuestión ¿Cuáles son las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, según las tipologías propuestas por Jorge Carpizo? Este capítulo tiene como objetivo definir las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El segundo capítulo es *jurídico-constitucional*, responde a la pregunta ¿Cómo es la estructura jurídica que permite a los poderes *Ejecutivo-Legislativo* la reforma a la Constitución en materia de Guardia Nacional? En este apartado se estudia la relación de los poderes y sus funciones, por medio de la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Orgánica del Congreso.

El tercer y último capítulo tiene el propósito de responder lo siguiente: ¿Qué tipo de presidencialismo se presentó en el proceso legislativo en la reforma

constitucional en materia de Guardia Nacional? Los objetivos de este capítulo es estudiar las unidades de análisis de la teoría, *tipos y tipologías de presidencialismo* propuesta por Jorge Carpizo adaptada a nuestro problema de investigación y objeto de estudio; y mostrar los resultados de la investigación.

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN: para obtener la información se consultaron fuentes directas e indirectas. Las fuentes directas son la Constitución, el Plan Nacional de Desarrollo, el proyecto de nación 2018-2024 propuesto por el Presidente y las leyes mencionadas en la estructura del capítulo dos. Las fuentes indirectas son teorías, libros, artículos, notas periodísticas, publicaciones, entre otras fuentes.

Se cuantificará el número de partidos políticos que participaron en los votaciones presidenciales del 2018 y los resultados electorales por coalición.

Se analizarán los grupos parlamentarios en ambas Cámaras y número de integrantes.

Se indagarán cuatro situaciones: 1) el anuncio presidencial del surgimiento de la Guardia Nacional y la presentación de la reforma constitucional ante la Cámara de Diputados; 2) la inconformidad del Ejecutivo por las modificaciones al dictamen de la Guardia Nacional; 3) la reunión de Olga Sánchez Cordero, la Secretaria de Gobernación con senadores y diputados; y 4) la reunión entre el Presidente de la República y los presidentes de la JUCOPO en la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Estos sucesos son seleccionados puesto que iluminan directamente la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y debido a

que tienen características observables, están documentados y son de libre acceso. Esto contribuye a determinar si relación del Presidente frente al Congreso es hegemónica, equilibrada o débil.

Se escudriñará la aplicación de algún medio de control constitucional durante el primer mes posterior a la publicación de la reforma constitucional en Materia de Guardia Nacional.

Se estudiará la votación de la iniciativa y minuta en la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Se observarán las modificaciones hechas a la iniciativa original desde la propuesta hasta la publicación.

En resumen se utilizará una metodología mixta, cualitativa y cuantitativa.

Capítulo I

Teoría

El contenido de este capítulo se documenta en el siguiente orden: *I. Forma, sistema y régimen de gobierno; II. La forma de gobierno presidencial; III. La forma de gobierno parlamentaria; IV. La forma de gobierno semipresidencial; V. Sistemas de Gobierno; VI. Los sistemas de gobierno y gobernabilidad democrática, parlamentarismo vs presidencialismo; VII. La combinación entre presidencialismo y multipartidismo; VIII. Tipos de presidencialismo.* Una vez aclarado lo anterior, comienza la introducción teórica.

Forma, sistema y régimen de gobierno

El poder político, también conocido como funciones de un Estado, es detentado en una tripartición entre *el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial*. El primero, es en cualquier sistema político el puesto con mayor relevancia y se encarga de la ejecución de acciones públicas. El segundo, se dedica a crear y modificar constantemente el orden jurídico. El tercero, administra la justicia, emite sentencias e interpreta la constitución y sus leyes. La permanencia de los poderes estatales es ininterrumpida al igual que el Estado, sin importar quién sea detentador o gobernante en turno. El poder es distribuido para crear contrapesos constitucionales con el propósito de controlar y evitar cualquier uso desmedido del poder estatal. Todo Estado con relaciones determinadas entre los detentadores y los destinatarios de poder expresadas en la forma de permanentes instituciones

gubernamentales también son conocidas como *sistema político* (Loewenstein, 1986: 30).

Rocatti ofrece la siguiente definición (2014: 18): las *“relaciones entre ejecutivo y legislativo son: las funciones que tienen establecidas para su ejercicio conforme al marco orgánico constitucional; existe la posibilidad de hacer valer ciertos controles institucionales y mecanismos de entendimiento, acuerdos y negociaciones viables, para la toma de decisiones y realización de las acciones de gobierno plenamente eficaces. Hacer eficiente la función pública debe ser uno de los propósitos principales en la búsqueda del equilibrio entre los poderes federales; el Poder Ejecutivo con políticas públicas adecuadas y el Poder Legislativo con regulaciones normativas eficaces”*.

La anterior referencia, permite comprender el significado de las *relaciones entre el ejecutivo y el legislativo*; además, se distingue de la *forma de gobierno* que está estrechamente vinculada.

Por otro lado, las formas de gobierno, regímenes de gobierno o sistemas de gobierno corresponden a un mismo significado: a pesar de su variación en las palabras la intención es la misma. Empezando por dividir la primer parte de cada idea: forma, régimen y sistema tienen un significado común: un conjunto de normas y procesos para determinar acciones. Resuelta esta parte, la segunda idea que se repite es gobierno. El gobierno es atribuido a representantes populares que detentan el poder ejecutivo. Así mismo, el gobierno es un grupo minoritario, organizado, compacto y competente que dirige el Estado. Estos

circulan en el poder cada determinado tiempo para producir una alternancia de partidos e impedir que se conviertan en una oligarquía (Pasquino, 2011; 225-230).

Por “*forma de gobierno*” se entienden las normas y procesos que constituyen la investidura de gobierno. Entre las normas, se encuentran la constitución y sus leyes, que determinan los ámbitos de competencia y las atribuciones exclusivas de cada poder del Estado. El proceso se refiere al método de elección del gobierno: a) puede ser popular directa o, en su caso, por medio de colegios electorales o; b) por elección democrática indirecta, esta asignación es delegada por los electores a los representantes populares.

La forma de gobierno presidencial

Para Sartori (1994) el sistema presidencial tiene ciertos caracteres definitorios, empezando por la elección popular directa del presidente o jefe de Estado. En el presidencialismo, el parlamento o congreso está incapacitado para elegir o remover al ejecutivo. A su vez, el presidente tiene la facultad de remover o sustituir a los miembros de su gabinete según su convicción. El congreso puede censurar a un secretario, pero este no es obligado a renunciar. Además, la titularidad del poder ejecutivo es indivisible, rechazando por completo la autoridad dual, similar a la semipresidencial. La forma de gobierno presidencial cuenta con tres elementos: 1) el jefe de Estado es electo popularmente por un periodo determinado, 2) no puede ser despedido del cargo por la votación del parlamento y 3) encabeza o dirige el gobierno que él designa. La forma presidencialista de gobierno conocida como *pura* es la norteamericana. En cambio, las formas de gobierno presidenciales adoptadas en la América Latina son, en mayor o menor medida,

derivaciones de esta muestran defectos de gobernabilidad a causa de la debilidad del poder ejecutivo frente al poder legislativo, puesto que, no cuenta con un número suficiente de legisladores que apoyen sus políticas. Esto se debe a la configuración del sistema de partidos, si son pluralistas o bipartidistas.

Pasquino (2011; 249-252) ofrece otra definición de la forma presidencial de gobierno: en las repúblicas presidenciales, el jefe del ejecutivo es electo directamente por los ciudadanos; su fuente de legitimidad no depende del Congreso; este último también es electo por los votantes; y su sistema electoral es mayoritario por circunscripciones uninominales, proporcionales o mixtas ⁴. El presidente, aunque cuente con la fuente de legitimidad popular, no puede disolver el parlamento. Al mismo tiempo, el congreso no puede retirarle la confianza y sustituirlo. Sólo en ocasiones poco usuales puede impugnarlo por atentar contra la constitución. El poder ejecutivo y el legislativo son instituciones separadas, que aplican controles eficaces entre órganos, también conocidos como pesos y contrapesos. Estos se aplican con apego a la constitución. En situaciones de decisiones exclusivas, como el proceso legislativo, el ejecutivo sin embargo tiene la facultad de vetar y hacer observaciones -enmiendas- a los proyectos hechos por el Legislativo, que pueden ser revocadas por la votación de dos terceras partes de las cámaras. Pasquino identifica la problemática central de este diseño institucional en torno de las nociones de *gobierno dividido* y *gobierno unificado*: el gobierno dividido surge en el presidencialismo cuando el ejecutivo no cuenta con una mayoría en el congreso que apruebe sus propuestas de ley. Esto paraliza las

⁴ Pasquino al igual que Sartori hace referencia a las variaciones del presidencialismo, aunque sólo haga hincapié en una, de las vastas diferencias, que es el sistema electoral.

acciones del gobierno para su desempeño. En cambio, el gobierno unificado permite al titular del ejecutivo gobernar con una mayoría legislativa que sí apruebe las iniciativas del presidente. Esto condiciona la aplicación de contrapesos entre poderes entre el ejecutivo y el legislativo: debido a la mayoría favorable al presidente, el congreso puede ejercer pocos equilibrios o casi ninguno.

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (S/F: 6) observa que en el sistema presidencial, la figura del presidente se conoce como jefe de Estado, gobierno o titular del poder ejecutivo. Así, ejerce las funciones de jefe de Estado y de jefe de gobierno al mismo tiempo. El presidente tiene carácter representativo de toda la nación. Además, remueve libremente a sus secretarios de Estado. Como consecuencia, el gabinete no rinde cuentas al congreso sino al presidente. El titular del ejecutivo no puede ser incluido en los debates parlamentarios, aunque sí sus secretarios, que pueden ser llamados a comparecer.

“En este sistema de gobierno se le asignan al Presidente atribuciones formales y metaconstitucionales, como:

Formales

- *La ejecución de las leyes,*
- *El mantenimiento del orden,*
- *El manejo de la administración pública, la jefatura suprema de las fuerzas armadas y la conducción de las relaciones exteriores,*
- *La sanción o veto de los proyectos de ley procedentes del Congreso,*
- *La iniciativa legislativa, entre otras.*

Metaconstitucionales

- *Ejercer un liderazgo nacional,*
- *Promover ciertos valores ético-sociales;*
- *y Propiciar la unidad e integración nacionales”.*

(Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, S/F; 6-7)

Por su parte, el congreso o poder legislativo, se orienta a funciones legislativas, y de manera excepcional, tiene la facultad de llevar a cabo procesos para destituir a los responsables del poder ejecutivo e inhabilitarlos para ejercer el cargo. El congreso puede ser unicameral o bicameral. En la primera estructura, una sola cámara concentra funciones legislativas. En el segundo caso, las cámaras legislativas se dividen en dos, una de senadores y otra de diputados. La función de ambas cámaras es conformar un mutuo control por medio de la revisión a proyectos a la ley (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, S/F: 8).

Para Linz (1994; 31-32), en el presidencialismo el ejecutivo se caracteriza por *“...tener considerables poderes en la Constitución, y generalmente con absoluto control de la composición de su gobierno y administración, es elegido por el pueblo (directamente o por un colegio electoral elegido con ese fin) por un periodo de tiempo fijo, y no depende de un voto de confianza formal de los representantes elegidos democráticamente del Parlamento; el Presidente no es sólo el que ejerce el Poder Ejecutivo, sino también el jefe simbólico del Estado, y no se puede*

destituir, excepto en algún caso excepcional de juicio político (impeachment), entre elecciones”.

La forma de gobierno parlamentaria

Para Sartori (1994) en el sistema parlamentario, el poder principal del sistema político es el parlamento, la fusión entre este y el ejecutivo no permite la separación entre gobierno y parlamento. La causa inherente de esta unión es la decisión del parlamento para elegir al primer ministro con el voto de confianza. De ahí que pueda constituir un gabinete. No obstante, el parlamento también puede apoyar o censurar a miembros del gabinete.

Otro aspecto importante de la forma parlamentaria de gobierno son los tipos que existen: *“a) el modelo inglés, el Ejecutivo como primer ministro y su gabinete; b) el tipo francés, gobierno por asamblea; y c) el controlado por los partidos. El principal reto de estas variaciones es la disciplina de los políticos en los partidos que integran una coalición para formar un gobierno que lleve a cabo su agenda. No obstante, en ocasiones, esta indisciplina es algo deseable, por permitir en los sistemas presidenciales y parlamentarios un efectivo contrapeso entre poderes”* (Sartori, 1994; 116-135).

Para Pasquino (2011; 254-258) la forma de gobierno parlamentaria carece de estabilidad política y de capacidad decisoria. Esto depende de dos combinaciones: 1) el primer ministro tiene mayoría o conforma un gobierno de coalición 2) no cuenta con la mayoría en el parlamento o forma un gobierno de minoría. Si el gobierno es conformado por un partido, en un sistema bipartidista, tendrá mayor

estabilidad, a menos que el gobierno de coalición sea conformado en un sistema multipartidista que en consecuencia sería inestable y de poca duración.

Pasquino identifica tres variaciones del sistema parlamentario: 1) la exageración del control decisor de la mayoría parlamentaria; 2) gobernar por decreto, esta condición se da en un parlamentarismo débil; 3) presidencialización de la política, es la concentración de recursos y poderes en el poder ejecutivo. Estas características atribuidas al sistema parlamentario son suficientes para observar las debilidades más comunes.

Especialistas del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (S/F: 4) han considerado que: *“El parlamentarismo reconoce como institución electa democráticamente al Parlamento. En este sistema el jefe de Estado (gobernador general, presidente o rey) tiene funciones restringidas por el órgano colectivo representativo. El gobierno es dirigido por un miembro del parlamento también conocido como primer ministro. La figura del ejecutivo no es electa de manera directa por los ciudadanos, sino que la decisión de nombrar al jefe de gobierno le corresponde al parlamento. Además, tiene la legitimidad de esa decisión porque los miembros del parlamento son electos popularmente. La soberanía legítima, primero al parlamento y posteriormente al gobierno”*. Además: *“1) Fortalece al ejecutivo (gobierno) y lo contrapesa con el parlamento, utilizando construcciones monárquicas. 2) Aplica las ideas aristocráticas para un cuerpo representativo y, en algunos Estados, también en el sistema bicameral. 3) Usa conceptos democráticos del poder de decisión del pueblo, no representado, sino*

votando directamente, con el objeto de transferir al pueblo en voto directo la decisión en caso de conflicto entre el parlamento y gobierno”(4).

Los elementos intrínsecos del sistema parlamentario son las facultades legislativas, políticas, económicas, administrativas y judiciales. La mayoría de integrantes en el parlamento permite, salvo las opciones e intereses de cada fracción parlamentaria, consensuar la injerencia en las decisiones que le corresponden al gobierno del Estado, a fin de conjuntar la operación entre los poderes ejecutivo y legislativo. Cosa parecida sucede con los partidos políticos, que se unen con el objetivo de formar una coalición legislativa para formar un gobierno. En caso de que un sólo partido no tenga la mayoría, se puede formar gobierno de minoría sin tener que negociar con otros partidos cargos en el gabinete. Ante ésta situación, el gobierno se mostrará frágil ante la oposición parlamentaria. En ambos casos, el parlamento está estrechamente relacionado con el gobierno porque están coordinados desde el legislativo para intentar llevar a cabo una agenda pública. Esto no significa, que el parlamento esté siempre de acuerdo con las decisiones del ejecutivo.⁵ Por ejemplo, el parlamento puede aplicar el voto de confianza o de censura hacia el primer ministro. En el sistema parlamentario, el primer ministro es el encargado de dirigir el gobierno. El jefe de Estado se encarga generalmente de las acciones y relaciones diplomáticas con otro Estado en formas diversas según el régimen.

Linz (1994; 31) dice: *“En los sistemas parlamentarios la única institución democráticamente legitimada es el parlamento y el gobierno deriva su autoridad*

⁵ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Op. Cit., Pp. 5.

de la confianza del parlamento, bien mediante mayorías parlamentarias o por la tolerancia parlamentaria de gobiernos minoritarios, y sólo por el tiempo que la legislatura esté dispuesta a apoyarle entre elecciones y, excepcionalmente, en tanto el parlamento no sea capaz de producir un gobierno alternativo”.

La forma de gobierno semipresidencial

Para Sartori (1994; 148-149) el sistema semipresidencial es el prototipo francés ubicado en medio de las dos formas de gobierno, presidencial y parlamentaria, con un funcionamiento más cercano al presidencialismo. A causa de las ineficiencias de ambas formas de gobierno surge como una solución un sistema mixto semipresidencial, porque la titularidad del poder ejecutivo no recae en una sola persona, sino en un presidente y un primer ministro. El presidente es electo popularmente y el primer ministro es designado por el parlamento con el voto de confianza.

El primer ministro tiene funciones de gobierno exclusivas; el presidente sólo se restringe a ocupaciones diplomáticas. Lo más importante en este sistema es, que el parlamento no puede remover al presidente. Esto quiere decir que el primer ministro se ve obligado continuamente a necesitar el apoyo del parlamento. Como ya se mencionó, el semipresidencialismo se caracteriza por su poder ejecutivo bicéfalo que corresponde a la división del poder.

Cada miembro tiene facultades exclusivas:

“a) el jefe de Estado (el presidente) es elegido por voto popular -ya sea directo o indirectamente- para un periodo predeterminado en el cargo;

b) el jefe de Estado comparte el poder ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definitorios son:

1) el presidente es independiente del parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno.

2) De la otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren del apoyo de una mayoría parlamentaria.

3) la estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder, así como predominios dentro del ejecutivo, bajo la rigurosa condición de la autonomía otorgada a cada detentador” (Sartori, 1994; 148-149).

Para Pasquino (2011) en el sistema semipresidencialista, el presidente es electo de manera directa por los votantes, y no puede ser revocado o sustituido por el parlamento. No obstante, puede ser impugnado. El presidente también comparte el poder ejecutivo en materias exclusivas con un primer ministro escogido por él, apoyado y ratificado por el parlamento. La *cohabitación* es una situación que se muestra cuando el presidente o primer ministro no cuentan con mayoría en el parlamento, lo que afecta a la gobernabilidad. No obstante, debido a la dualidad ejecutiva es posible superar con prontitud la cohabitación ya que alguno de los dos ejecutivos tiene mayoría en el parlamento para apoyar sus políticas, y con ello se puede restablecer la gobernabilidad. En cambio, el primer ministro tiene una

ventaja; la relación laxa entre quien lo apoya y quien lo designa para gobernar. En el peor de los casos, el primer ministro puede pedir con previa autorización del presidente, la disolución del parlamento. Si esto no le resulta favorable, el Parlamento le retirará la confianza y lo destituirá.

Pasquino contradice a Sartori: el semipresidencialismo no es similar al presidencialismo, sino que es un reflejo alternativo, diferente, que soluciona el defecto de la incapacidad del ejecutivo para actuar frente al congreso.

Sistemas de gobierno

Las siguientes premisas son resultado del proceso de investigación. Efectivamente hay tres tipos de formas de gobierno: presidencial, parlamentario y semipresidencial.

El *presidencialismo* tiene las siguientes características: el titular del Ejecutivo es conocido como presidente o jefe de Estado y es electo por votación popular directa o por medio de colegios electorales. Además, es el cargo de dirección más importante que puede haber en un Estado porque tiene la facultad de tomar las decisiones en el centro del sistema político con sus respectivos contrapesos. Igualmente, puede nombrar a los miembros de su gabinete sin el consentimiento del congreso. En situaciones específicas, el poder legislativo puede rectificar o ratificar el nombramiento de algún funcionario propuesto por el ejecutivo. Cabe resaltar que el presidente es el jefe de las fuerzas armadas y tiene la función de intervenir durante el proceso legislativo. El inconveniente de este sistema es que produce un *gobierno dividido* (ingobernabilidad) cuando el ejecutivo no tiene

mayoría en el congreso y *gobierno unificado* cuando éste cuenta con mayoría legislativa. En el segundo hay pocos equilibrios y contrapesos.

En el *parlamentarismo*, el parlamento es el máximo poder soberano en el Estado, porque es electo democráticamente. Tiene la facultad de nombrar al gobierno, y retirarle la confianza. Cabe resaltar que el parlamento decide quién será el encargado del ejecutivo. En este sistema, el jefe del gobierno tiene funciones restringidas por el órgano colectivo representativo. La fusión entre Parlamento y gobierno se debe al nombramiento de un primer ministro, que a menudo es jefe del partido dominante o miembro del parlamento el inconveniente de la mezcla entre el gobierno y el parlamento es la indisciplina de los miembros de la coalición de gobierno.

El semipresidencialismo tiene un ejecutivo bicéfalo entre el presidente y el primer ministro. Ambos comparten la titularidad. El presidente es electo popularmente y tiene la posibilidad de nombrar al primer ministro que es ratificado por el parlamento que otorga el voto de confianza. El parlamento no puede remover al presidente, no obstante el primer ministro se ve obligado a dar resultados y rendir cuentas al parlamento, para superar la cohabitación uno de los dos ejecutivos siempre tiene mayoría en el legislativo, a menudo el primer ministro.

Tras una breve exposición de autores, de sus definiciones y de las ventajas comparativas que le atribuyen a los sistemas parlamentario, semipresidencial y presidencial, dos inquietudes permanecen: la primera: ¿Cuál es la forma de gobierno más apta para la gobernabilidad democrática? Y, la segunda: ¿Qué formas de presidencialismo hay?

Estas preguntas serán respondidas en este capítulo para dotar de un sustento conceptual a los resultados de la investigación.

Los sistemas de gobierno, parlamentarismo vs presidencialismo y la gobernabilidad democrática

El debate de las formas de gobierno tiene una nueva dirección: ya no es el centro del problema la definición, sino la comparación entre presidencialismo y parlamentarismo, con el objetivo de determinar cuál es el mejor sistema para la gobernabilidad democrática.

Sartori (1994) es parte de la tendencia anti presidencial: resuelve que todas las formas de gobierno tienen deficiencias, pero el presidencialismo latinoamericano cuenta con dos principales defectos para la gobernabilidad: la separación entre el ejecutivo y el parlamento no garantiza el apoyo del segundo al primero durante el periodo de gobierno; y la elección distinta entre los poderes da como resultado un gobierno débil por la configuración del parlamento. Por lo tanto, el sistema político produce mayorías divididas; y la fragmentación de las fuerzas políticas es causa de un gobierno ineficaz, lo que de ninguna manera es deseable, porque puede haber gobiernos fortalecidos y estables por un periodo prolongado de tiempo, lo que no garantiza que sea un gobierno eficaz en momentos difíciles. Sartori recomienda adoptar en los países latinoamericanos un sistema semipresidencial como una alternativa para superar el gobierno dividido y preservar la gobernabilidad. Sin embargo, resulta arriesgado sentenciar que las debilidades del presidencialismo se deban exclusivamente al diseño, sin tomar en cuenta el contexto en el que se desempeñan.

Sartori propone una solución al problema de la gobernabilidad democrática en ambos sistemas, pretendiendo que se acepte en el diseño constitucional de cada Estado un “presidencialismo intermitente o alternativo” que consta de mediar la participación del gobierno con el parlamento.

La propuesta consiste en que el parlamento designe al gobierno por el tiempo que dure la primera legislatura. Si el primer ministro a cargo del gobierno no da los resultados esperados, en el siguiente periodo electoral, daría un cambio en la forma en la que se elige el gobierno. El ejecutivo sería sustituido de la siguiente manera: se elegirá a un presidente mediante elección popular y el parlamento no podrá removerlo, dejando que el ejecutivo termine su mandato. A causa de lo anterior, Sartori está seguro de que los miembros de los partidos aceptarían la propuesta porque el parlamento delegará las tareas de gobierno en manos del presidente, ya que sería el responsable de acciones que tengan una repercusión electoral, los partidos políticos no desearían asumir el impacto político negativo por temor al castigo en las próximas elecciones. Igualmente, la fortaleza del presidente deriva de su intervención en el proceso legislativo. El ejecutivo tiene la facultad de remover libremente a los miembros de su gabinete. Esto quiere decir que el presidencialismo intermitente cuenta con fortaleza para gobernar sin excesiva concentración de poder (Sartori, 1994; 152-175).

Linz (1994: 32) se da a la tarea de rastrear las dos principales características del sistema presidencial. La primera, *“tanto el presidente, que controla el ejecutivo y es elegido por el pueblo (o por un colegio electoral elegido por el pueblo con ese*

único fin), como el legislativo elegido (de una o dos cámaras) tienen legitimidad democrática. Es un sistema de legitimidad democrática dual”.

La segunda, tanto el presidente como el congreso son elegidos por un periodo fijo, el cargo de presidente es independiente del legislativo y la duración del legislativo es independiente del presidente. Es lo que vamos a caracterizar como rigidez del sistema presidencial”.

Para Linz, de los dos principios anteriores se derivan los demás problemas en el presidencialismo. La elección independiente del congreso y el gobierno produce una pugna entre poderes por el hecho de que el presidente cuenta con la legitimidad para dirigir un Estado de manera unipersonal que lo llevará a confrontar sus políticas con la pluralidad del congreso. Los efectos que produce la representación popular son: ingobernabilidad por el bloqueo del congreso a las iniciativas presidenciales o en su caso opuesto, los controles y contrapesos resultan poco efectivos entre poderes.

La elección de un periodo fijo o rigidez del sistema en el presidencialismo consiste en la no modificación del periodo de mandato ya sea por acotación o por aumento, salvo en casos excepcionales. El periodo fijo del mandato no permite alternativas al proceso político en situaciones complicadas para el Estado. Por ejemplo, no permite el reemplazo, dimisión o elecciones anticipadas convocadas por el congreso para nombrar a un nuevo presidente. Ante el supuesto, de que en el sistema presidencial no hay alternativas para sustituir al titular del ejecutivo, el sistema entraría en una crisis política en caso de que el titular del ejecutivo resulte

incompetente. Para superar la mencionada crisis, se pueden utilizar métodos poco democráticos como un golpe militar.

La posibilidad de identificación y responsabilidad: para Linz es un mito que en el presidencialismo se facilite identificar la responsabilidad política del ejecutivo sólo porque es electo por el pueblo, debido a que en el sistema presidencial el votante difícilmente sabe por cuál candidato votará, ya que a menudo el elector poco sabe de la experiencia política, formación y cargos dentro de su partido. Mientras que en el parlamentarismo, el electorado tiene conocimiento de que el líder del partido por el que votaron será el primer ministro.

La responsabilidad en el sistema presidencial resulta menos efectiva porque un presidente no puede ser reelegido, salvo en países donde hay un proceso electoral intermedio. Por lo tanto no puede ser castigado en las próximas elecciones. Al ser elegido de manera unipersonal tampoco rinde cuentas al parlamento. En cambio, en el parlamentarismo en caso de que el gobierno cometa acciones indebidas que merezcan una sanción, los integrantes del ministerio son reprimidos por el partido o coalición que los propuso como responsables del gobierno. En el presidencialismo para que el ejecutivo rinda cuentas tiene que esperar al final de su mandato. Mientras que en el parlamentarismo, en cualquier parte del mandato el primer ministro es llamado a rendir cuentas.

El presidente: el que lo gana todo. “En una elección presidencial, sea cual sea la pluralidad alcanzada, el candidato victorioso gana todo el ejecutivo, mientras que un líder que aspire a ser primer ministro cuyo partido gane menos del 51 por

ciento de los escaños puede verse forzado a compartir el poder con otro partido o a formar un gobierno minoritario. Con un 30 por ciento de los escaños no puede formar un gobierno que no sea de coalición, mientras que un presidente con el mismo voto sí puede (aunque tenga muchas dificultades para que el congreso apoye su política). El control del ejecutivo en sistemas presidenciales es en principio un juego de gánalo todo". (Linz, 1994: 46)

La *ambigüedad en el cargo presidencial* consiste en los siguientes aspectos: 1) el ejecutivo presidencial por ser el cargo que representa a una nación completa, puede confundir su mandato con una voluntad popular homogénea; 2) aunque la votación sea heterogénea en una nación, este principio restringe la cooperación con líderes de la oposición y las minorías en el parlamento. Con excepciones, los candidatos presidenciales perdedores vuelven a estar en cargos inmediatos para hacer un contrapeso al Presidente.

A diferencia del presidencialismo, en el sistema parlamentario el primer ministro sí está obligado a trabajar con la oposición. Aunque sea el titular del gobierno tiene presente que las minorías en el Parlamento pueden brindar el voto de confianza y apoyar sus políticas a causa de la flexibilidad de los cambios que se realizan en el sistema.

La *elección de un extraño*: en el sistema presidencial principalmente existen filtraciones en la contienda electoral de personajes sin experiencia política o también conocidos como *outsiders* que pueden ser candidatos a la presidencia y ganar sin que un filtro lo impida; es común que no tengan apoyo de los partidos en el parlamento. Incluso, los partidos pueden hacer coaliciones y ser hostiles ante

sus propuestas. Estos candidatos *outsiders* se presentan ante los votantes como una opción política diferente por su discurso anti partidos que genera adeptos por la polarización ideológica entre los ciudadanos que cada vez más pierden la confianza en las organizaciones políticas, en contraste con el parlamentarismo, en el que es difícil que un desconocido se filtre como candidato y gane, por la condición inherente de la relación entre el gobierno y el parlamento.

Más allá de las simples críticas que se pueden hacer a la forma presidencial de gobierno, Linz refuta a críticos y esgrime argumentos propios que también son apoyados por otros investigadores. La base de su ensayo desmitifica las fortalezas del presidencialismo para inclinarse a favor del parlamentarismo. El ensayo de Linz corresponde a la tendencia anti presidencial, objetando que la gobernabilidad democrática que llega a obtener el presidencialismo se deba a la concentración de poder en el ejecutivo y a la rigidez del sistema.

Por el otro lado, Nohlen (2013) critica la tendencia anti presidencial porque carece de elementos suficientes para sustentar las deficiencias que los detractores le atribuyen al sistema sin tomar en cuenta el contexto ⁶, los casos y las condiciones equiparables con los que se pretende comparar la forma parlamentaria con la presidencial. Entre las críticas del autor contra el antipresidencialismo, se encuentran las que se refieren a la metodología aplicada por sus proponentes y a los elementos en esta. El método comparado aplicado por Linz y Sartori para defender el éxito del parlamentarismo y las deficiencias de las democracias

⁶ El hecho de agregar un contexto al funcionamiento de la forma de gobierno, es un elemento descartado por Juan Linz, es acertadamente, a mi parecer, el argumento duro en contra de la tendencia anti presidencial. Mencionando como contexto, la cultura política, las condiciones económicas, la tradición histórica y su estructura política. Pp 4

presidenciales se basa en casos que no son equiparables por el factor contextual. La funcionalidad del presidencialismo depende del sistema electoral y de sus partidos. Para potenciar la gobernabilidad y eficacia de cada forma de gobierno se debe de tomar en cuenta las características sociales, económicas y culturales del entorno en el que se desarrolla. Nohlen también critica la propuesta de adoptar un sistema parlamentario en América Latina que resulte ser sólo una concepción teórica ignorante de la realidad de la región. Algunos críticos del presidencialismo únicamente se refieren a sustituir un sistema por otro, sin considerar las adaptaciones necesarias para un mejor funcionamiento, es decir, trabajar sobre lo ya hecho y mejorar su desempeño.

Por otro lado, Shugart y Mainwaring (2002), señalan objeciones metodológicas al ensayo de Linz porque carece de indicadores que aporten una medida a la estabilidad política del régimen. Las deficiencias de la forma de gobierno presidencial son continuamente relacionadas con el detrimento en la calidad de la democracia. No obstante, el éxito del presidencialismo no depende solamente del diseño institucional, sino también de otros factores como el nivel de desarrollo o la cultura política.

Los indicadores de Shugart y Mainwaring para medir la estabilidad en las democracias parlamentarias y presidenciales son: el nivel de ingreso, número de habitantes y la herencia colonial. De acuerdo con esta explicación, el parlamentarismo fue superior al presidencialismo en ciertos países de Europa y África por el alto grado de homogeneidad cultural.

Otro elemento que agregan a favor de las virtudes del presidencialismo es: “*la elección directa del jefe del ejecutivo otorga a los votantes dos opciones electorales en lugar de una sola- suponiendo un Legislativo unicameral, en aras de la simplicidad del argumento-. La existencia de elecciones tanto para el ejecutivo como el legislativo proporciona a los votantes un abanico más libre de opciones. Ellos pueden dar su apoyo a un partido o candidato en el plano legislativo y al otro en la jefatura del ejecutivo*” (Shugart y Mainwaring, 2002: 40).

La responsabilidad e identificabilidad electoral. En el presidencialismo, a pesar de que en algunos países no exista la relección inmediata como principio de *accountability*, sí hay una rendición de cuentas porque la relación entre funcionarios públicos y votantes genera expectativas de resultado. En caso de cumplirlas, el castigo es la *accountability electoral* que consiste en votar en contra del partido que postuló al presidente. La *identificabilidad* en el presidencialismo es otro principio a su favor que visualiza el resultado de la elección diferenciada entre el ejecutivo y el legislativo. Es decir, el votante puede saber el impacto de su voto en la configuración del sistema presidencial, ya que la formación del gobierno depende de previas coaliciones electorales, mientras que en el parlamentarismo, durante la campaña electoral hay partidos que tienen independencia de otros contrincantes, pero al momento de formar gobierno, los votantes resultan decepcionados porque realizan coaliciones legislativas entre partidos ideológicamente opuestos para nombrar a un primer ministro.

La independencia del congreso en cuestiones legislativas: en el presidencialismo el gobierno no depende de la elección del congreso sino del electorado. Al no

obtener mayoría está obligado a fortalecer las alianzas con sus partidarios y otros opositores para aprobar sus políticas, respetando la autonomía de cada legislador para impulsar una agenda propia. Mientras tanto, en el parlamentarismo, la coalición legislativa está fuertemente vinculada con el gabinete del primer ministro. Muchos de los miembros tienen cargos importantes y dependen de las prebendas y del apoyo del parlamento para impulsar las políticas del primer ministro. En el primer ejemplo, el presidente está sujeto a un contrapeso porque el apoyo que tiene como gobierno dividido está condicionado a sus partidarios y su capacidad para hacer coaliciones. En la segunda situación, el parlamento no es un contrapeso al gobierno por el hecho de que la supervivencia del primer ministro está condicionada por la confianza del parlamento. En toda democracia son deseables los contrapesos para evitar un uso desmedido del poder político que lleve a romper el orden constitucional

“Mandatos fijos versus inestabilidad en el gabinete, la rigidez del presidencialismo por los mandatos fijos puede ser una desventaja en algunos casos de gravedad. Sin embargo, el argumento sobre la flexibilidad para reemplazar los gabinetes en los sistemas parlamentarios es de doble filo. Para ilustrar mejor, en un sistema parlamentario el partido del primer ministro puede reemplazar a su líder, o los socios de coalición pueden retirar su apoyo y provocar un cambio de gobierno sin recurrir a un golpe. De manera semejante, éste último podría constituir la única forma de remover a un presidente que carece de apoyo” (Shugart y Mainwaring, 2002; 45-46). En este respecto los autores le dan la razón a Linz. Pero su propuesta para superar la rigidez del sistema, ellos proponen en cambio: 1) reducir

el periodo de mandatos presidenciales; 2) con posibilidad de reelección inmediata; 3) y que el congreso pueda convocar a elecciones anticipadas bajo estrictos requisitos.

En cambio, el presidente electo con mayoría en el parlamento se encuentra en una situación de superioridad frente a sus opositores. Esto no quiere decir que así sea en todos los casos. En los Estados Unidos, por ejemplo, un partido gana la presidencia y el otro la mayoría en el congreso. En el sistema presidencial, el partido derrotado no siempre pierde del todo, pues es común que se obtenga una posición estratégica en el juego político al conservar espacios en el parlamento y votos que son de gran utilidad al momento de aprobar las iniciativas presidenciales (Shugart y Mainwaring, 2002; 47-48).

La combinación entre presidencialismo y multipartidismo

Pese a lo dicho antes, Mainwaring parece un defensor del parlamentarismo. Destacando otro problema del sistema presidencial en relación con la gobernabilidad: *“la combinación de presidencialismo y multipartidismo hace que las democracias estables sean difíciles de mantener”* (Mainwaring, 1995: 116). Esta combinación tiende a la inmovilización entre el ejecutivo y el legislativo porque no es un mecanismo que produzca mayorías parlamentarias, a diferencia del parlamentarismo con un sistema bipartidista, en donde alguno de los dos partidos tendrá mayoría y garantizaría la gobernabilidad. El sustento de su argumento es el argumento de Linz (1994: 23).

En momentos de crisis, el sistema presidencial no permite superar inconvenientes de manera sencilla. Si el ejecutivo no cuenta con mayoría en el congreso por su diseño institucional se incapacita la posibilidad de disolver el parlamento. Aunque el congreso tenga la facultad de *juicio político* dicho control es raramente utilizado. Por este motivo, señala, si un presidente resulta inepto o pierde el apoyo de su partido en el congreso, difícilmente mantiene la estabilidad del régimen a través de un medio democrático. Pone de ejemplo la caída de presidente Allende en Chile.

El problema de la no reelección presidencial inmediata en un país, dice, resulta ser un incentivo negativo para la democracia porque no permite la continuidad del proyecto del ejecutivo a pesar de contar con el apoyo popular. El presidente no tiene la garantía de que su sucesor continúe con los planes iniciados.

Otro argumento en contra del presidencialismo es la elección separada de los poderes, considerando que produce incomunicación entre el ejecutivo y el legislativo y da como resultado posible un gobierno dividido.

La parte negativa de la elección popular del presidente tiene que ver con que se pueden filtrar personajes ajenos a la política, que pueden no tener el control sobre el congreso, algo que no sucede en un sistema parlamentario ya que el primer ministro es un militante conocido y de amplia trayectoria política (Mainwaring, 1995: 117-129). Mainwaring (1995: 130) concluye: *“en los sistemas presidenciales, el multipartidismo incrementa la probabilidad de polarización ideológica. Finalmente, con el multipartidismo, los presidentes necesitan construir coaliciones interpartidistas para obtener la mayoría en el poder legislativo, pero la*

construcción de coaliciones interpartidistas en los sistemas presidenciales es más difícil y menos estable que en los sistemas parlamentarios”.

En la segunda parte del texto, Mainwaring ofrece tres elementos más al estudio del presidencialismo en su relación con el multipartidismo: inmovilismo, polarización ideológica y coaliciones de partido.

Inmovilismo

Se piensa que en el parlamentarismo el parlamento puede bloquear las acciones del primer ministro, pero los pesos y contrapesos en el presidencialismo son los que frenan el actuar del ejecutivo dejándolo en una situación de inmovilismo o bloqueo. También se piensa que el presidente tiene mayores facultades y en algunas tareas resulta tener mucha capacidad de intervención, dejando en segundo plano el papel del congreso. No obstante, sin la aprobación del parlamento, el ejecutivo no puede cumplir su agenda. Para llevar a cabo un programa de gobierno se necesita la aprobación de leyes que respalden las acciones públicas. Algo que no sucederá si el presidente no tiene mayoría. Así mismo puede existir una situación de *impasse*. Para superar esta condición: 1) el presidente debe de contar con una mayoría afín, que lo respalde; además 2) el ejecutivo debe de contar con una coalición de partidos que usualmente apoyen sus iniciativas; 3) si el presidente no tiene mayoría, debe contar con la capacidad de crear coaliciones con otras fuerzas políticas. Las últimas dos resultan ser menos estables y la primera es un caso difícil que se presente en el multipartidismo.

En un sistema bipartidista, ya sea presidencial o parlamentario, la inmovilización es fácil de superar porque el resultado probable de una elección es que el ejecutivo cuente con una mayoría parlamentaria. Cabe mencionar, que debido al calendario electoral fijo, en situaciones de inmovilismo el presidencialismo no tiene medios institucionalizados, salvo el *impeachment*, para resolver un impasse. En estas situaciones de *impasse* o *inmovilismo*, el ejecutivo podría recurrir a mecanismos extra constitucionales o buscar seducir con bonos a líderes del parlamento para aplicar su plan de gobierno, lo que podría acarrear problemas de orden económico que afectaran de manera directa, por ejemplo, al presupuesto público. En el parlamentarismo, para superar las crisis políticas debido a un ejecutivo inepto o impopular en cualquier momento el parlamento puede emitir un voto de censura y llamar a nuevas elecciones con el fin de superar el inmovilismo.

Polarización ideológica

El sistema bipartidista compagina con el sistema presidencial debido a que pocas veces habrá una polarización entre los dos extremos. La competición política se mantiene en el centro del espectro ideológico. Los dos partidos pueden tener programas, objetivos y metas diferentes, pero para ganar votos deben evitar una posición radical, en la mayoría de los casos, estas posiciones ideológicas centristas mantienen el mercado electoral a su favor. Al evitar el extremismo ideológico, los actores políticos entienden que las derrotas son pasajeras y tienen la posibilidad de la alternancia en el sistema. Ante la poca probabilidad de polarización, el sistema bipartidista aporta mayor estabilidad política en el periodo de mandato fijo del sistema presidencial.

Coaliciones de partido

En esta parte Mainwaring habla sobre la dificultad de formar coaliciones en el sistema presidencial multipartidista. Las coaliciones legislativas son necesarias en ambos sistemas de gobierno, tanto presidencial como parlamentario. En los sistemas parlamentarios las coaliciones son menos difíciles de formar, por la unión entre *ejecutivo-legislativo* con el fin de nombrar un primer ministro y su gabinete. Los acuerdos post electorales aprobados por los partidos son incentivos para apoyar el gobierno. En caso de que termine la coalición, el rompimiento de la misma puede renovar el gobierno.

En el sistema presidencial, al tener el presidente la facultad de remover a los miembros de su gabinete, las alianzas con otros partidos resultan menos estables, porque no hay un compromiso del presidente con los partidos que forman el bloque legislativo. *Es fácil que atribuyan la incapacidad sólo al ejecutivo y no al partido que lo postuló*, porque las coaliciones se forman antes de las votaciones, y eso no es garantía de que continúen al inicio de la administración del gobierno. En el sistema parlamentario, los partidos que formaron la coalición son responsables de gobernar porque la alianza tiene cabida después de las elecciones. Por lo tanto, en el parlamentarismo las decisiones que tomen los representantes son vinculantes a diferencia del sistema presidencial porque el ejecutivo ofrece pocos incentivos a los partidos para mantener la coalición y sus integrantes manifiestan indisciplina a la hora de votar, esto tiene como consecuencia la incapacidad del gobierno para actuar. En aras de los periodos electorales, los líderes partidarios se ven en la necesidad de distanciarse del

gobierno para no hacerse cargo de los errores que llegaron a cometer y que estos repercutan en un castigo electoral.

Chasquetti (2001) somete a verificación empírica la hipótesis de Mainwaring: el presidencialismo multipartidista produce ingobernabilidad. Aunado a ello, Mainwaring afirmaba que una atomización política y una polarización ideológica eran las causas de la inestabilidad política del sistema.

Chasquetti demostró (2001: 321): *“que los presidencialismos multipartidistas gobernados por coaliciones mayoritarias son formatos político-institucionales eficaces para el mantenimiento de la estabilidad democrática. De igual forma, los presidencialismos multipartidistas sin coaliciones de gobierno son los verdaderamente problemáticos”*.

Chasquetti identifica en la América Latina de entre las décadas de los 70's y 80's una continuidad entre la combinación presidencial y bipartidismo. Esta tendencia parecía consolidarse en el continente. No obstante, para el inicio de los años 90's, la alternancia democrática en los países latinoamericanos tenía una nueva figura sistémica: presidencialismo con multipartidismo, lo que parecía no afectar a la gobernabilidad de la democracia porque la combinación entre presidencialismo y multipartidismo en América Latina demuestra que se pueden formar coaliciones estables que acepten la responsabilidad política para la solución de crisis económicas y decisiones políticas.

Los problemas del presidencialismo antes mencionados por Mainwaring: la relación conflictiva entre ministros, la polarización de actores en el sistema y la

dificultad del ejecutivo para formar coaliciones los que produce ingobernabilidad y un detrimento para la administración. Al respecto, Chasquetti dice que desde la nueva adopción de la democracia en América Latina las coaliciones legislativas fueron, en algunos casos, la solución para superar crisis económicas y políticas en las nuevas democracias con un presidente minoritario. Entonces *“la tesis de Mainwaring mantiene validez si se considera únicamente los sistemas multipartidarios donde los presidentes no desarrollan estrategias de cooperación. Esto equivale a decir que la combinación político-institucional más problemática para la democracia es indudablemente el sistema de gobierno presidencial combinado con un multipartidismo sin coaliciones”* (Chasquetti, 2001: 327).

La relación *ejecutivo-legislativo* se desenvuelve a través de diversas modalidades de negociación entre la mayoría legislativa afín al presidente y otros partidos . Considérense las siguientes configuraciones: gobierno de partido mayoritario, gobierno con minoría en el parlamento, gobierno de coalición mayoritaria, gobierno de coalición minoritaria. Si el partido del ejecutivo cuenta con más del 45% de escaños, es más fácil que sus iniciativas tengan éxito sin la negociación con otros partidos. Si cuenta con menos de 45% surgirán algunas dificultades en la aprobación de sus iniciativas, por lo tanto tiene que cabildear con otros grupos políticos en el congreso. La duración de los dos tipos de coaliciones, minoritarias o mayoritarias, dependen de la disciplina e incentivos que otorgue el presidente a los partidos del bloque legislativo. Las coaliciones legislativas son un número de partidos que consensan apoyar una agenda pública común. Para ello, reúnen esfuerzos y reparten los resultados de gobierno obtenidos.

La mayoría de los países de América Latina transitaron de un sistema de partido dominante hacia el bipartidismo y multipartidismo con el aumento de la competitividad. Este último tiene dos vertientes, la moderada y la polarizada. En el primer caso, un partido siempre tiene mayoría. En el segundo, entre dos y tres partidos que compiten en elecciones se disputan mayorías con resultados similares cada vez que hay comicios, y por ende, existe la posibilidad de alternancia. En el tercero, la participación efectiva de los partidos es entre dos a cuatro. Ésta es la regla de los sistemas latinoamericanos: de sistema de partido dominante a bipartidismo para finalizar en alguna de las vertientes del multipartidismo.

Chasquetti muestra que entre más apoyo del legislativo al presidente, más se reduce el número efectivo de partidos en el sistema. Por el otro extremo, entre más fragmentado esté el sistema de partidos más se reduce el apoyo del contingente legislativo. Son pocos los presidencialismos multipartidistas polarizados que tras una elección obtengan mayoría absoluta. Esta tendencia se invierte en el bipartidismo porque hay más casos de mayoría.

Los partidos que participan en coaliciones electorales después de las elecciones conforman un *bloque legislativo*, también conocidos como *contingentes legislativos* o *coaliciones legislativas*, para apoyar el inicio de la administración del próximo gobierno durante la primera legislatura. En el multipartidismo extremo, el presidente nunca tiene mayoría en el congreso tras las elecciones. Sin embargo, al iniciar su mandato constitucional, la formación de coaliciones legislativas

aumenta mucho más que en el multipartidismo moderado. Con bastante frecuencia, en el multipartidismo extremo se forman coaliciones mayoritarias.

Chasquetti menciona las anteriores objeciones de Mainwaring (véase página 33-35). Los pocos estímulos institucionales que ofrece el ejecutivo para que el legislativo coopere en la aprobación de sus políticas se deben a la indisciplina de los partidos; las coaliciones electorales deciden no continuar en el Congreso y los socios tienen estímulos para retirar su apoyo.

Por lo mencionado anteriormente, la respuesta es evidente: si un presidente no tiene mayoría, está obligado a negociar con otras fuerzas políticas. Por ejemplo, el ejecutivo ofrece incentivos en forma de candidaturas, presupuesto, etc., para que los partidos formen un bloque electoral y de esa manera obtengan votos, otra estrategia es la elección son las candidaturas de los distritos electorales que les son favorables al partido participante con el objetivo de continuar como contingente legislativo para futuras coaliciones. Además, es suficiente el estímulo de no tener mayoría en el congreso para que un presidente negocie sus iniciativas con otros partidos.

La indisciplina de los legisladores es fácil de controlar: los líderes de los partidos tienen mecanismos en el sistema electoral para someter a sus integrantes de bancada, por ejemplo, la selección de los candidatos, el control del orden de las listas de representación proporcional y la repartición de votos. Por lo tanto, las coaliciones electorales continúan en su mayoría como contingente legislativo. El los partidos dejan de apoyar al gobierno pasando el segundo periodo legislativo

por intereses electorales, terminando la jornada vuelven a formar el contingente legislativo (Chasquetti, 2001: 346).

Tipos de presidencialismo

Hasta aquí se muestra la existencia de distintos rasgos que caracterizan al presidencialismo, concluyendo que no hay una mejor o peor forma de gobierno, sino combinaciones que surgen de las adaptaciones en contextos determinados.

Para responder el problema de investigación en este trabajo se analiza el proceso legislativo de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional, la referencia teórica fundamental es la tipología propuesta por Jorge Carpizo, que ofrece la confrontación entre el ámbito jurídico constitucional y el propiamente político. Propone una tipología de sistemas presidenciales en Latinoamérica más allá del modelo original norteamericano. Jorge Carpizo identifica la naturaleza del presidencialismo por las facultades constitucionales del ejecutivo y el legislativo.

Desde el análisis jurídico de la norma constitucional, los tipos de presidencialismo propuestos son cinco:

- Presidencialismo puro, equilibrado;
- Presidencialismo predominante, desequilibrio a favor del presidente;
- Presidencialismo Atemperado, desequilibrio a favor del poder legislativo;
- Presidencialismo con matices parlamentarios, mezcla los controles de ambos sistemas sin alterar el funcionamiento del presidencialismo;
- Presidencialismo parlamentarizado, se aleja del modelo presidencial y cambia el funcionamiento del sistema.

Desde el enfoque propiamente político se ofrecen tres tipos:

- Presidencialismo hegemónico
- Presidencialismo equilibrado
- Presidencialismo débil.

Desde el enfoque jurídico constitucional la configuración del presidencialismo se manifiesta de las siguientes formas:

El *presidencialismo puro* tiene las siguientes características: se asemeja al modelo original norteamericano; el ejecutivo es único e indivisible; su designación es directa por el pueblo o por medio de colegios electorales; tiene pesos y contrapesos entre los órganos de poder; el presidente tiene la facultad de asignar y remover a sus ministros (secretarios de Estado), que tienen la responsabilidad de rendir cuentas ante su jefe y no ante el congreso; cuenta con veto para bloquear las iniciativas del congreso. Igualmente, el congreso no puede ejecutar un juicio político contra el presidente y sus ministros. No obstante, existe la posibilidad de que el congreso les finque una responsabilidad política.

El *presidencialismo predominante*: se le atribuyen muchas facultades en la constitución al ejecutivo, incluso la intervención en la política económica; el equilibrio entre poderes se inclina hacia el ejecutivo. Más aún, los controles interórganos resultan débiles. La Constitución coloca al presidente como el centro del sistema político. Conviene subrayar que el Estado garantiza la protección a los derechos humanos para descartar la idea de un presidencialismo cercano a una autocracia.

En el *presidencialismo atemperado*, la constitución erige como máximo órgano del Estado al poder legislativo, que tiene facultades significativas, razón por la cual el presidente carece de facultades de veto y sus facultades legislativas son restringidas. Por otra parte las atribuciones del congreso se posicionan por encima del ejecutivo.

El *presidencialismo con matices parlamentarios* es una combinación entre los controles constitucionales de dos sistemas de gobierno, presidencial y parlamentario. Esto no quiere decir que la combinación de los controles del presidencialismo y parlamentarismo altere la configuración y el funcionamiento de un sistema presidencial. Un ejemplo de controles mixtos es la responsabilidad política: la censura del parlamento a un ministro no sólo le permite negarle a éste el voto de confianza, obligándolo a renunciar, sino también es facultad del presidente remover a miembros de su gabinete. Otro ejemplo: el ejecutivo tiene veto aunque puede ser superado por la mayoría simple del congreso. El modelo presidencial original en América Latina se adaptó con controles parlamentarios para mantener un auténtico equilibrio al poder ejecutivo.

En el *presidencialismo parlamentarizado*, la elección del titular del poder ejecutivo es directa⁷ y su mandato tiene un periodo fijo; mantiene la facultad de nombrar y remover a sus colaboradores de gabinete pero se introducen mecanismos de control del sistema parlamentario que modifican la conducta del sistema presidencial. Los ejemplos de Carpizo (2007: 203) son: *“el gabinete y los ministros individualmente son responsables tanto ante el presidente como en el congreso;*

⁷ Carpizo hace la excepción de la elección extraordinaria por el congreso en el caso boliviano, donde los dos primeros candidatos con mayor votación pasan a una segunda elección hecha por el parlamento.

este último puede censurar a los ministros, incluso excepcionalmente al propio presidente, quienes deben apartarse del cargo con diversas modalidades; aún en contadas leyes fundamentales el presidente puede disolver el congreso y convocar a elecciones, dándose incluso el caso de que, a pesar de la disolución del congreso, el periodo fijo del presidente se respeta.” El hecho de que los controles propios de los sistema parlamentarios existan en la constitución, no implica que sean aplicados o deformen el sistema de gobierno, que en caso de su aplicación funcionarían como un sistema parlamentario.

Desde la realidad política, Carpizo puntualiza que hay tres tipos de presidencialismos: *el hegemónico, el equilibrado y el débil.*

El presidencialismo hegemónico tiene las siguientes características

- “1) Existe un partido predominante, bipartidismo o dos bloques de partidos y el presidente es el jefe de su partido.*
- 2) El presidente cuenta generalmente con mayoría en el congreso.*
- 3) Existe disciplina en los partidos políticos.*
- 4) El poder se encuentra concentrado.*
- 5) Los controles constitucionales entre los poderes funcionan con debilidad.*
- 6) Las iniciativas y propuestas presidenciales son generalmente aprobadas por el congreso sin mayor dificultad, aunque su propia mayoría legislativa puede negociar con el ejecutivo algunas modificaciones a las iniciativas.” (Carpizo, 2007: 209)*

El presidencialismo equilibrado tiene los siguientes criterios:

- 1) *“el sistema de partidos constituye bipartidismo, tripartidismo o multipartidismo, generalmente de carácter moderado.*
- 2) *Si el presidente no cuenta con mayoría en el congreso, intenta construirla a través del gobierno de coalición o para proyectos determinados.*
- 3) *En general existe disciplina de partido, pero no tan rígida y, en casos diversos, los partidos dejan libertad a los legisladores para que voten de acuerdo a su conciencia.*
- 4) *Cada uno de los poderes ejerce las facultades que le señala la constitución dentro de su competencia.*
- 5) *Los controles constitucionales operan adecuadamente para establecer pesos y contrapesos entre los poderes políticos.*
- 6) *Muchas de las iniciativas del poder ejecutivo resultan exitosas; para ello tiene que dialogar y negociar con su propio partido, o con los otros partidos en el congreso. Con frecuencia sus iniciativas sufren alteraciones como consecuencia de la negociación” (Carpizo, 2007: 211-212).*

El presidencialismo débil se identifica por

- 1) *“Casi siempre existe un sistema multipartidista, más extremo que moderado, y la distancia ideológica es grande entre los partidos más fuertes.*
- 2) *El presidente no cuenta con mayoría en el congreso y el gobierno opera dividido, dificultando los acuerdos para obtener la aprobación de sus iniciativas.*

- 3) *Aunque exista disciplina de partido, la misma resulta irrelevante ante la multiplicidad de los partidos.*
- 4) *El poder se encuentra disperso.*
- 5) *Los controles constitucionales del sistema presidencial se ven alteados en beneficio del poder legislativo o con controles propios del parlamentarismo —responsabilidad política de los ministros ante el órgano legislativo---, y este último realiza una interpretación amplia y extensiva de los controles que la constitución le señala, no con el fin de controlar al ejecutivo sino para subordinarlo.*
- 6) *La acción del ejecutivo se dificulta. El congreso intenta o logra ser el eje del gobierno. Las iniciativas presidenciales se congelan en el congreso o difícilmente son aprobadas por este órgano.”*

(Carpizo, 2007: 212)

Por último, Carpizo (2007: 212-213) nos hace una advertencia: *“la misma constitución normativa puede, en épocas diferentes, de acuerdo con diversos factores, operar en la realidad como presidencialismo hegemónico, equilibrado o débil. Es más, durante un mismo periodo presidencial, el tipo puede modificarse si en razón de las votaciones intermedias, el presidente pierde o logra mayoría legislativa. O sea, la realidad cambiante modifica el tipo de presidencialismo, aunque la constitución normativa no sufra modificación alguna”.*

En resumen, se identifican tres sistemas de gobierno: presidencial, parlamentario y semipresidencial. El debate para determinar las ventajas y desventajas de un sistema u otro, muestra una tendencia antipresidencial. Sin embargo, se carece

de evidencia contundente para determinar cuál contribuye más a la gobernabilidad democrática. Hay que mencionar, que el desempeño del sistema presidencial depende de factores económicos, políticos y sociales, y sobre todo del diseño del sistema político, por ejemplo las facultades del presidente, el sistema de partidos y la capacidad del ejecutivo para realizar coaliciones legislativas a fin de aprobar sus políticas de gobierno. En resumen, los diversos factores que determinan tipos de presidencialismos se relacionan con el diseño constitucional y con el comportamiento de los actores dentro del sistema.

Para resolver el problema de investigación en ***este trabajo se analiza el tipo de presidencialismo durante el proceso legislativo de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional***. El objetivo de esta investigación es analizar el tipo de presidencialismo que se ejerció durante este proceso, mediante el estudio de las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, desde la norma constitucional y desde la realidad política, del 14 de noviembre de 2018 hasta el 13 de marzo de 2019.

Para alcanzar el objetivo propuesto se retoma la tipología de Jorge Carpizo en torno del presidencialismo.

En el siguiente capítulo se estudiará el presidencialismo mexicano desde el diseño de la norma de gobierno constitucional, es decir, desde lo establecido en la carta magna. Para ello se utilizarán las categorías de *presidencialismo puro*; *presidencialismo predominante*; *presidencialismo atemperado*; *presidencialismo con matices parlamentarios*; y *presidencialismo parlamentarizado*. Y para determinar qué tipo de presidencialismo existe en la norma constitucional se van a

estudiar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo antes de la publicación de las reformas en materia de Guardia Nacional, desde noviembre de 2018 hasta febrero de 2019. Las unidades de análisis constitucional son: una revisión de la teoría tradicional de la división de poderes; las modificaciones más importantes del sistema político mexicano; las características del presidencialismo mexicano; las facultades del Ejecutivo; facultades de la Cámara de Diputados; facultades de la Cámara de Senadores; estructura orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; estructura orgánica de la Administración Pública Federal; facultades del Estado en materia de Seguridad Pública; y conclusiones del capítulo.

En el tercer capítulo se analiza el comportamiento entre el poder ejecutivo y el poder legislativo durante el proceso legislativo de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional, para ello se utilizará el esquema de Jorge Carpizo y sus categorías siguientes: *Presidencialismo hegemónico*; *Presidencialismo Equilibrado*; y *Presidencialismo Débil*.

Para cumplir con el objetivo de este capítulo se analizan las siguientes unidades del objeto del estudio: elecciones 2018 y resultados electorales; la configuración del Congreso, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores; disciplina partidista en la votación de la iniciativa; el liderazgo del Ejecutivo frente al Legislativo; los controles constitucionales aplicados durante el proceso legislativo; la propuesta, iniciativa, minuta y aprobación de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional; y por último se muestran los resultados.

Se cuantificarán el número de partidos políticos que participaron en las votaciones presidenciales del 2018 y los resultados electorales por coalición.

Se analizarán la configuración de Congreso y los grupos parlamentarios en ambas Cámaras, así como el número de integrantes.

Se indagarán 5 situaciones: 1) el anuncio presidencial del surgimiento de la Guardia Nacional el 14 de noviembre 2018; 2) la presentación de la reforma constitucional ante la Cámara de Diputados el 20 de noviembre 2018; 3) la reunión de la secretaria de gobierno con diputados el 30 de enero 2019; 4) la reunión de la secretaria de gobierno con senadores el 6 de febrero 2019; y 5) la reunión del 16 de julio 2019 entre el Presidente de la República y los presidentes de la JUCOPO en la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Se escudriñará la aplicación de algún medio de control constitucional durante el primer mes posterior a la publicación de la reforma constitucional en Materia de Guardia Nacional.

Se estudiará la votación de la iniciativa y minuta en la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Se observarán las modificaciones hechas a la iniciativa original desde la propuesta hasta la publicación.

Cada una de estas unidades de análisis son tomadas a propuesta de Jorge de Carpizo en su tipología y otras tantas son propuestas nuestras, con el fin de observar el comportamiento del Poder Ejecutivo durante el proceso legislativo de reformas constitucionales y mostrar los resultados obtenidos. Estos elementos son

seleccionados por el hecho de ser información pública con datos fidedignos, los cuales aportan el sustento metodológico suficiente para estudiar el objeto de estudio.

Capítulo II

El presidencialismo mexicano desde la norma constitucional, noviembre 2018 – febrero 2019

En este capítulo se analiza el presidencialismo mexicano establecido en la Constitución de 1917, a partir de noviembre 2018 hasta febrero 2019, es decir antes de la aprobación de las reformas a la Guardia Nacional. Para ello se utiliza el esquema propuesto por Jorge Carpizo de tipos de presidencialismo. Se explica *I. La división de poderes del Estado, Ejecutivo y Legislativo. II. Introducción de matices al presidencialismo. III. Presidencialismo mexicano. IV. Facultades Ejecutivo. V. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. VI. Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores. VII. Estructura organizacional de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. VIII. La Administración Pública Federal. IX. Facultades del Estado en seguridad pública. X. Tipo de presidencialismo prescrito en la Constitución*

La división de poderes del Estado, Ejecutivo y Legislativo

La teoría de la división de poderes o republicanismo consiste en distribuir las facultades del Estado en poderes tradicionales. Los poderes son el *Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial*. Con ello, el sistema político permite limitar las acciones de cada poder estatal para evitar el uso desmedido del poder político. ¿Cómo se limita el poder en el sistema político? los poderes estatales al dividir sus facultades constitucionales delegan un control interno. El Poder Ejecutivo tiene atribución de aplicar las leyes por medio de políticas públicas; el Poder Legislativo es el encargado de normar la actividad del Estado,

general y particular; el Poder Judicial emite sentencias, interpreta la ley y resguarda la Constitución.

Los controles surgen en determinadas situaciones. Por ejemplo, si el Ejecutivo realiza una acción pública considerada inconstitucional por vulnerar los derechos humanos o constitucionales, el Poder Judicial mediante la sentencia de un *Juicio de Amparo* protege a los miembros vulnerados. De igual manera, si el Poder Legislativo aprueba una ley contraria a los intereses establecidos en la carta magna, los actos de inconstitucionalidad son frenados mediante un recurso de *Acción de Inconstitucionalidad* promovido por el Presidente u Organismo Autónomo. Desde otro punto de vista, si el Legislativo reforma la Constitución, el Poder Ejecutivo o el Poder judicial no pueden impedir esta acción. Otro ejemplo de los controles entre los poderes se da cuando el Ejecutivo envía su propuesta de presupuesto anual al Congreso; para que se le autorice es necesario que en las comisiones del Congreso analicen, propongan y modifiquen la petición del Ejecutivo, en este tipo de votaciones, las fuerzas políticas realizan coaliciones legislativas (concesiones del Ejecutivo a opositores, lo que también se manifiesta como cambios a la ley original) para que en el pleno del Congreso se apruebe con la votación necesaria. El Presidente al ser el centro del sistema político tiene más facultades constitucionales en la actividad del Estado de modo que está sometido a más controles constitucionales.

Los sistemas políticos contemporáneos adoptan nuevos mecanismos de control a los poderes democráticos y tradicionales del Estado, también conocidos como *órganos constitucionales, órganos autónomos o órganos autónomos de rango*

constitucional. El objetivo de estos nuevos órganos de poder de rango constitucional es la actuación imparcial en diferentes materias que requieren especialización y técnica para su funcionamiento. Poco a poco, los *órganos autónomos* formaron un medio de control hacia los poderes tradicionales, principalmente ejercen facultades antes asignadas al Ejecutivo. Los órganos de control constitucional emiten resoluciones que son acatadas por los poderes tradicionales, para garantizar derechos específicos. Tal caso es el derecho a la información, garantizado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que ordena a los poderes del Estado cumplir con sus obligaciones de transparencia y brindar la información requerida por sus actividades.

La introducción de matices al presidencialismo en México

Los cambios políticos en la forma de gobierno pura establecida en la Constitución de 1917, se deben a las modificaciones del sistema político que son inherentes al desarrollo del Estado mexicano. Las reformas políticas de Estado son un proceso donde se reacomodan los objetivos, el régimen jurídico, las funciones y las relaciones entre los poderes.

“Un proceso de reforma de esta naturaleza tiene lugar cuando se concretan cambios en los textos constitucionales con la creación y modificación de leyes y cuando se redefinen objetivos y metas en los contenidos de las políticas públicas. Un elemento adicional que incide directamente en este proceso es la revisión judicial y los controles constitucionales a los que se sujetan la creación, modificación y aplicación de las normas, cuando hay divergencias entre el

Ejecutivo y el Legislativo, las resoluciones de los tribunales supremos tienen necesariamente consecuencias en los ritmos y modalidades con lo que avanza este proceso” (Escamilla y Cuna, 2014: 42).

Jorge Carpizo afirma que el sistema mexicano es presidencial. Pero, de acuerdo con lo anterior se adaptaron matices parlamentarios al presidencialismo. Para ello, se toma en cuenta los siguientes ejemplos.

En la aprobación de la *reforma político-electoral 2013-2014*, los mecanismos de control político en el sistema político son evidencia de que el *presidencialismo mexicano puro* puede cambiar constitucionalmente, hasta quedar en un *presidencialismo con matices parlamentarios*. Por ejemplo, en el artículo 89 de la Constitución mexicana se abre la posibilidad legal, para que el Ejecutivo decida conformar un *gobierno de coalición* en caso de no tener mayoría en el Congreso, que consiste en compartir las funciones del gabinete presidencial, una agenda legislativa y de gobierno con los partidos que conforman la coalición. Las coaliciones de gobierno son controles propios de las democracias parlamentarias adaptadas al presidencialismo mexicano.

Otro control directo que se incorporó en la reforma política, es la ratificación del Congreso a los nombramientos de secretarios de Estado propuestos por el Ejecutivo. La Cámara de Diputados ratifica al secretario de Hacienda y Crédito Público. De igual manera, la Cámara de Senadores ratifica el nombramiento del secretario de Relaciones Exteriores y el Fiscal General de la República. En caso de coalición, la división de la cartera de gabinete será entre los partidos que la

conforman, con excepción del nombramiento de los titulares de la Defensa y la Marina (Art. 74, III y 76, II, XIII; CPEUM). Si los miembros del Senado deciden no ratificar a los secretarios, estos nombramientos quedarían sin efecto, obligándolos a renunciar, es algo similar al voto de confianza del parlamento a los ministros y por esta son matices.

Otra modificación es el día de la toma de protesta presidencial, que será en 2024 el 1 de octubre, según el artículo 83. Esta disposición fue acompañada de una adición al artículo 74, fracción IV, que determina la fecha límite del 15 de noviembre para que el Ejecutivo presente la ley de ingresos y ley de egresos de la federación ante el Congreso (Escamilla y Cuna, 2014: 68-69).

Presidencialismo mexicano

Los poderes soberanos de la República Mexicana se dividen para su ejercicio en tres que son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Dos poderes no pueden recaer en un sola persona con excepción de que el país se encuentre en *estado de emergencia* (Art. 49 y 29, CPEUM).

El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo y es nombrado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", la elección del Presidente es de forma directa por los ciudadanos (Art. 80, CPEUM).

El Poder Legislativo recae en el Congreso General, de estructura bicameral. Una es la *Cámara de Diputados* y otra es la *Cámara de Senadores* (Art 50, CPEUM).

Los diputados son representantes de la Nación electos cada tres años para su función legislativa. La *Cámara baja* está conformada por 500 diputados y

diputadas; 300 son electos por el principio de votación de mayoría relativa, en distritos uninominales; los otros 200 integrantes complementan la Cámara por principio de representación proporcional (Art. 52-54: CPEUM).

La *Cámara de Senadores* está conformada por ciento veintiocho senadores y senadoras, dos de éstos son electos bajo el principio de mayoría relativa y uno es asignado por primera minoría en cada entidad federativa. Los 32 senadores y senadoras restantes son electos por el principio de la representación proporcional (Art. 56-60: CPEUM).

La formación de leyes es facultad exclusiva de: el Presidente de la República, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, Legislaturas estatales y de la Ciudad de México (Art. 70: CPEUM). La fracción IV del artículo 71 constitucional permite crear leyes *“a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes”*.

El Ejecutivo tiene la facultad de presentar dos iniciativas preferentes en la apertura del periodo ordinario de sesiones. O, señalar con el mismo carácter dos iniciativas previas que se encuentren en proceso de dictamen.

Una vez aprobado el proyecto por la Cámara de origen, se discutirá en la Cámara revisora para su análisis y objeciones, si no hubiera alguna, será turnada al Ejecutivo para su observación, si este no hace observación alguna, será publicada inmediatamente. El Presidente de la República tiene 30 días naturales para devolver un proyecto sin observaciones a la Cámara de origen. Terminado este

periodo, el Ejecutivo dispone de 10 días naturales para promulgar o publicar la ley o decreto. Al finalizar este segundo plazo, el presidente de la Cámara de origen, ordenará su expedita publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Todo proyecto con observaciones hechas por el Ejecutivo se enviará nuevamente a la Cámara de origen para su discusión y votación, si la votación es confirmada por dos terceras partes será enviada a la Cámara revisora, si la votación se repite en el Senado será enviada al Ejecutivo para su promulgación (Art. 72, A: CPEUM).

El Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso cuando se erige en colegio electoral o jurado, de la misma manera cuando la Cámara de Diputados acuse a altos funcionarios federales de delitos oficiales (Art. 72, I -sic DOF 24-11-1923-: CPEUM).

En el artículo 108 de la Constitución, el Presidente no puede ser removido, pero sí puede ser acusado por delitos federales o sancionado al término de su mandato. El cargo de Presidente de la República es irrenunciable, salvo que haya cometido una falta grave, en este caso el Congreso recibe la renuncia.

Facultades del Ejecutivo

Las facultades y obligaciones del Presidente de la República:

- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso
- Nombrar y remover a sus secretarios de Estado, embajadores, cónsules, secretarios y empleados superiores de Hacienda y Relaciones Exteriores con la ratificación de la Cámara correspondiente, y demás empleados de la Unión

- Nombrar a integrantes de los órganos colegiados autónomos de regulación, en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica. También, los nombramientos de los coroneles y oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales hechas por el Ejecutivo requieren la ratificación del Senado
- Puede declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos con la aprobación del Congreso y disponer de las Fuerzas Armadas, Ejército y Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, con el fin de preservar la seguridad nacional, además de disponer de la Guardia Nacional con base en su ley respectiva.
- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, puede terminar, denunciar, suspender y modificar la celebración de los mismos con la aprobación del Senado. El titular del Poder Ejecutivo dirige la política exterior con los principios de autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias. Las relaciones internacionales entre los Estados serán en cooperación para el desarrollo y la promoción, respeto y protección de los derechos humanos.
- Convocar a sesiones extraordinarias del Congreso con la aprobación de la comisión permanente.
- Otorgar auxilios al Poder Judicial para el ejercicio de sus funciones
- Puede realizar indultos a reos sentenciados por delitos federales
- Garantizar privilegios limitados a descubridores e inventores de algún ramo de la industria

- La comisión permanente, en caso de que no esté sesionando el Senado, se encargará de la aprobación de los nombramientos propuestos por el ejecutivo.
- Presentar al Senado la terna para designar a los Ministros de la Suprema Corte, con aprobación de la Cámara alta se conceden las licencias y renunciaciones de los Ministros.
- Puede objetar el nombramiento de los comisionados del INAI propuestos por el Senado (Art. 89: CPEUM)

El Ejecutivo que no opte por un gobierno de coalición, la Cámara respectiva no tiene que ratificar por segunda ocasión el nombramiento del Secretario, será el Presidente de la República quien nombre al titular sin ratificación.

El Ejecutivo puede suscribir un gobierno de coalición con uno o varios partidos políticos en el Congreso de la Unión en cualquier momento de su mandato. Dicho gobierno de coalición está regulado por un programa de gobierno mediante un convenio que es aprobado por la mayoría de los miembros de la Cámara de Senadores; mismo convenio especifica las causas de disolución del gobierno (Art. 89, XVII: CPEUM).

El Ejecutivo está a cargo de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, distribuirá sus competencias en el orden administrativo de la Federación, cuyas funciones están a cargo de las Secretarías de Estado (Art. 90: CPEUM).

Los secretarios de Estado al inicio del período de sesiones ordinarias comparecerán ante el Congreso según su ramo. El Congreso de la Unión puede convocar a los secretarios de Estado, directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos constitucionales, para que respondan a cuestionamientos, interpelaciones e informen cuando se discute una ley o se estudie un asunto perteneciente a sus actividades.

De la misma manera, cualquier Cámara puede solicitar al Ejecutivo información sobre el estado de la Administración Pública Federal, por lo anterior son llamados los secretarios de Estado o directores de entidades paraestatales a comparecer ante cualquiera de las Cámaras que lo solicite (Art. 91-93: CPEUM).

Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

La Cámara baja coordina y evalúa el desempeño, sin afectar la autonomía, de la Auditoría Superior de la Federación. Los nombramientos del Secretario de Hacienda y los empleados superiores de Hacienda son ratificados por la Cámara baja, a menos que se conforme un gobierno de coalición (Art. 74, III: CPEUM).

Los Diputados y Diputadas aprueban anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación. El Ejecutivo enviará la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; el presupuesto tiene como fecha límite para su aprobación el 15 de noviembre. Cuando inicie el mandato presidencial el 1 de octubre, el Ejecutivo tiene hasta el 15 de noviembre para enviar al Secretario de

Hacienda a comparecer por el presupuesto y la Ley de Ingresos anual (Art. 74, IV: CPEUM).

La Cámara baja puede aplicar juicio político a servidores públicos que hayan incurrido en un delito. Otra facultad de control hacia el Ejecutivo es por medio del seguimiento del gasto del presupuesto, ya que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) hace una revisión anual de la cuenta pública anterior, para evaluar los resultados y el cumplimiento de los objetivos en los programas. En caso de inconsistencias en el ejercicio del gasto público serán determinadas las responsabilidades conforme a la ley, si los objetivos de los programas no cumplieron con sus metas, la ASF se limitará a emitir sólo recomendaciones (Art. 74, V-VI: CPEUM).

La Cámara de Diputados aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, designa a los titulares de los organismos autónomos que ejerzan Presupuesto de Egresos de la Federación (Art. 74, VII, VIII y 75: CPEUM).

Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores

El Senado ejerce los controles directos al Ejecutivo porque ratifica los nombramientos propuestos, esto significa que puede llegar a rechazar propuestas del Presidente; se encarga de analizar la política exterior con base en los informes anuales que presenta el Ejecutivo Federal y el Secretario de Relaciones Exteriores; los nombramientos del Secretario de Relaciones Exteriores, los empleados superiores de la secretaría, cónsules, embajadores, integrantes de los órganos autónomos: de telecomunicaciones, energía, competencia económica,

INAI, CNDH y el Fiscal General de la República son ratificados por el Senado de la República.

En caso de gobierno de coalición, el Senado ratificará a los Secretarios de Estado, a excepción del secretario de Defensa Nacional y Marina. También, permite la salida de tropas nacionales fuera del país por más de un mes. El Senado puede declarar la desaparición de poderes constitucionales en una entidad federativa, el Presidente propone la terna del ejecutivo provisional de la entidad federativa que llamará a elecciones. Cabe mencionar, que el Senado es un mediador de conflictos entre entidades federativas, siempre y cuando estos rompan con el orden constitucional; además se puede erigir como jurado de sentencia al iniciar un juicio político en contra de los funcionarios que hayan cometido acciones en perjuicio del interés público; el Presidente de la República envía una terna al Senado para integrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, asimismo aprueba o restringe licencia o renuncia de los Ministros. Analiza y aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (Art. 76: CPEUM).

No obstante, cada Cámara del Congreso cuenta con una autonomía para actuar sin el consentimiento de la otra, da resoluciones económicas internas; puede existir una comunicación legislativa con el Ejecutivo, bajo la respectiva comisión; nombra a sus empleados y secretarios; expide la convocatoria para vacantes legislativas de sus respectivos integrantes, además tiene la facultad de normarse y expedir su reglamento interno.

Estructura organizacional de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores

El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es el Poder Legislativo, para su funcionamiento se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (Art. 1: LOCGEUM)

Cada Cámara cuenta con una estructura organizacional similar, en funcionamiento y proceso legislativo (Art. 3,14-57, 58-129: LOCGEUM). De la siguiente manera, los órganos de poder están configurados:

- Mesa de decanos
- Mesa directiva
- Junta de coordinación política
- Grupos parlamentarios
- Comisiones
- Comisión Permanente

La Mesa de Decanos es encabezada por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios y dirige la sesión constitutiva. La Mesa de Decanos es dirigida por el presidente, y se encarga de tomar protesta de la Mesa directiva.

La Mesa Directiva es electa por el pleno e integrada por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios propuestos por cada grupo parlamentario, en la Cámara de Senadores, son cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios. La Mesa Directiva dura un año en funciones y puede ser reelecta por el voto de dos

terceras partes de los diputados. La Mesa se dirige en su actuar por los principios de imparcialidad y objetividad para dirigir adecuadamente las sesiones, debates, discusiones y votaciones en el pleno. Se encarga de garantizar el trabajo legislativo e interpretar las normas referentes a la actividad parlamentaria. Solicita al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atención expedita a los juicios de amparo o acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

Para elegir a los integrantes de la Mesa Directiva el segundo y tercer año de la legislatura, la presidencia de la Mesa Directiva recae en orden decreciente en un integrante de los dos grupos parlamentarios con mayor número de diputados o senadores que no hayan ejercido.

Los Grupos Parlamentarios son un conjunto de Diputados o Senadores organizados por la afiliación de un partido para garantizar la libertad de expresión ideológica en la Cámara. El grupo parlamentario se integra por un número mínimo de cinco Diputados o Senadores por partido político. Los grupos parlamentarios presentan su agenda legislativa para realizar acuerdos según la similitud de sus agendas con el fin de lograr mayorías parlamentarias.

El coordinador parlamentario expresa la voluntad de su grupo y realiza los entendimientos para la elección de la mesa directiva, participar con voz y voto en la Junta de Coordinación Política.

Los diputados o senadores que no pertenecen a un grupo parlamentario según el artículo 30 de la ley orgánica son llamados diputados o senadores sin partido, de

igual manera se les considera como a todo legislador para que desempeñen la representación popular que les fue conferida.

La *Junta de Coordinación Política* (JUCOPO) está integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios. La instalación de la JUCOPO es convocada por el coordinador parlamentario que tiene mayor número de diputados o senadores. El presidente dirige la legislatura cuando tenga mayoría absoluta, en caso de no tenerla ésta será rotada cada año para que sea presidida por el coordinador que tenga el número descendente de diputados o senadores, es decir la segunda fuerza legislativa en el Cámara.

Las atribuciones de la JUCOPO son: impulsar acuerdos para conformar agendas legislativas comunes de los distintos grupos parlamentarios, presenta ante la mesa directiva y el pleno los proyectos de punto de acuerdo, propone la integración de comisiones ante el pleno, aprueba el anteproyecto de presupuesto anual de las Cámaras; aprueba y analiza la ejecución del presupuesto para informar el estado de las finanzas de las Cámaras; asigna los recursos humanos, materiales y financieros a los grupos parlamentarios para desarrollar su labor; la Cámara de Diputados propone a los consejeros electorales y los titulares de órganos internos de control de autonomía reconocida del Instituto Nacional Electoral.

Las *Comisiones* son órganos constituidos por el pleno que realizan dictámenes, informes y opiniones para que las Cámaras realicen su cumplimiento constitucional y legal. La Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias y especiales.

La *Comisión Permanente* se desempeña en los recesos de sesiones ordinarias. Está compuesta por 37 miembros, 19 son diputados y 18 senadores, estos son electos por voto secreto durante la última sesión del período ordinario.

En el primer receso de la legislatura, la comisión sesiona en la Cámara de Diputados; en el segundo periodo de receso el recinto de sesión es la Cámara de Senadores. En el momento que sea nombrada la comisión permanente, esta se reúne para elegir a su Mesa Directiva. Los asuntos cuya resolución depende del congreso se turnará a las comisiones respectivas de la Cámara que corresponda, cuyas votaciones para resoluciones es por mayoría de votos.

La comisión permanente no suspende su actividad en los periodos extraordinarios de sesiones. La comisión se encarga de aprobar el presupuesto, dietas, sueldos y gastos respectivos de las Cámaras.

La Administración Pública Federal

El Presidente de la República es el administrador principal del país, de él depende la organización de la Administración Pública Federal (APF) centralizada y paraestatal. La oficina de la presidencia, las secretarías de Estado, la consejería jurídica y los órganos reguladores, integran la administración pública centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, instituciones de crédito, seguros, finanzas y fideicomisos conforman la administración pública paraestatal. Las dependencias y entidades paraestatales de la APF se encargan de cumplir los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo de acuerdo con sus atribuciones (Art. 1, 3 y 9: LOAPF).

Las secretarías de Estado son iguales entre sí, ninguna tiene mayor importancia que otras, cuyas acciones son coordinadas por la Secretaría de Gobernación bajo las instrucciones del Ejecutivo. (Art. 10: LOAPF)

Las secretarías de Estado pueden formular proyectos de ley, reglamentos y acuerdos, según sus competencias, los cuales son firmados por el titular de la secretaría con el consentimiento del Ejecutivo. La Secretaría de Gobernación (SEGOB) refrenda la promulgación de leyes o decretos hechos por el Congreso.

Las secretarías de Estado para desarrollar sus actividades cuentan con oficinas desconcentradas en las entidades federativas o en regiones para prestar sus servicios y realizar trámites con el fin de cumplir las tareas asignadas, dichas oficinas están en coordinación con las Delegaciones de los programas para el bienestar. Estas dependencias se encargan de entregar los programas sociales directamente a la población.

El Presidente de la República tiene la facultad de crear comisiones consultivas a través de decretos. Las comisiones participan y colaboran con las distintas secretarías de Estado o empresas de participación estatal, en temas que requieran capacidad técnica y experiencia. Los secretarios de Estados presentan un informe al iniciar el período ordinario de sesiones, sobre el estado de su secretaría, proporcionando la información necesaria para la cooperación técnica con cualquier otra dependencia (Art. 11-17 bis: LOAPF).

El Poder Ejecutivo de la Unión está constituido con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación;

- Secretaria de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaria de Bienestar;
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- Secretaría de Energía;
- Secretaría de Economía;
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de la Función Pública;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría del trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
- Secretaría de Cultura;
- Secretaría de Turismo;
- Consejería Jurídica de la Presidencia (Art. 26: LOAPF).

Facultades del Estado en seguridad pública

En el artículo 21 se establece la seguridad pública como una garantía de la Federación:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la

investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines” (Art. 21: CPEUM).

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XII. puede declarar la guerra bajo propuesta del Ejecutivo

XIV. puede erigir, organizar y normar las instituciones armadas del Estado, entre ellos, Fuerzas Armadas, Marina y Ejército.

“XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales.

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución” (Art. 73; CPEUM).

Artículo 76. las facultades del Senado son:

III. autorizar la salida del territorio nacional de tropas militares.

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria.

XI. Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Ejecutivo

“Artículo 78, I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV (Art. 78: CPEUM)”;

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

VI. el Ejecutivo debe preservar la seguridad nacional y disponer de las Fuerzas Armadas, Marina, Ejército y Fuerza Aérea para la seguridad interior y exterior de la federación.

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

VIII puede declarar la guerra en nombre de los Estado Unidos mexicanos (Art. 89: CPEUM)”.

Artículo 102. VI. El ministerio público de la federación se encarga de la persecución de los delitos federales

Artículo 115. III, H) los municipios se encargan de la seguridad pública, a través de la policía preventiva y de tránsito.

VI. el presidente municipal está a cargo de la policía municipal cuya función está reglamentada en la ley de las entidades.

“El Ejecutivo Federal tiene a su mando la fuerza pública de donde resida, de manera habitual o transitoria (Art. 115: CPEUM)”.

Tipo de presidencialismo prescrito en la Constitución

De acuerdo con el esquema de Carpizo existen cinco *tipos de presidencialismos* prescritos en la Constitución: *presidencialismo puro; presidencialismo predominante; presidencialismo atemperado; presidencialismo con matices parlamentarios; y presidencialismo parlamentarizado.*

El *presidencialismo puro* tiene las siguientes características: se asemeja al modelo original norteamericano; el ejecutivo es único e indivisible; su designación es directa por el pueblo o por medio de colegios electorales; tiene pesos y contrapesos entre los órganos de poder; el presidente tiene la facultad de asignar y remover a sus ministros (secretarios de Estado) que tienen la responsabilidad de rendir cuentas ante su jefe y no ante el congreso; cuenta con veto para bloquear las iniciativas del congreso. Igualmente, este no puede aplicar un juicio político al presidente y a sus ministros, no obstante existe la posibilidad de que el congreso les finque una responsabilidad política (Carpizo, 2007: 195-197).

En el *presidencialismo predominante* se atribuyen muchas facultades en la constitución al Ejecutivo, incluso la intervención en la política económica; el equilibrio entre poderes se inclina hacia el Ejecutivo, mas aún, los controles interórganos resultan débiles. La Constitución coloca al presidente como el centro del sistema político, conviene subrayar que el Estado garantiza la protección a los Derechos Humanos, con el fin de descartar la idea de un presidencialismo cercano a una autocracia (Carpizo, 2007: 197-199).

En el *presidencialismo atemperado*, la Constitución erige como máximo órgano del Estado al Poder legislativo que tiene mayores facultades, razón por la cual el presidente carece de facultades de veto y sus facultades legislativas son restringidas, por otra parte las atribuciones del congreso se posicionan por encima del Ejecutivo (Carpizo, 2007: 199).

El *presidencialismo con matices parlamentarios* es una combinación entre los controles constitucionales de dos sistemas de gobierno, presidencial y parlamentario. Esto no quiere decir que la combinación de los controles del presidencialismo y parlamentarismo altere entre poderes la configuración y el funcionamiento de un sistema presidencial. Un ejemplo de controles mixtos de éste sistema es la responsabilidad política; la censura del parlamento a un ministro no sólo le permite negar el voto de confianza obligándolo a renunciar, sino también, es facultad del presidente remover a miembros de su gabinete, otro ejemplo, el Ejecutivo tiene veto aunque puede ser superado por la mayoría simple del Congreso. El modelo presidencial original en la América Latina se adaptó con

controles parlamentarios para mantener un auténtico equilibrio al Poder Ejecutivo (Carpizo, 2007: 200-202).

En el *presidencialismo parlamentarizado* la elección del ejecutivo es directa por el pueblo y su mandato tiene un periodo fijo; mantiene la facultad de nombrar y remover a sus colaboradores de gabinete, pero se introducen mecanismos de control del sistema parlamentario que modifican la conducta del sistema presidencial. El hecho de que los controles parlamentarios existan en la Constitución, no implica que sean aplicados o deformen el sistema de gobierno, que en caso de su aplicación funcionarían como un sistema parlamentario (Carpizo, 2007: 202-203).

Todos los presidencialismos tienen en común la elección directa del Ejecutivo por el pueblo. No obstante, el *presidencialismo atemperado* impone al Legislativo como poder preponderante en el sistema político y limita las acciones legislativas y de veto al Presidente; en nuestro caso el Ejecutivo no puede vetar una ley, salvo que éste haga una recomendación o enmienda a la misma. No es lo mismo un veto a la observación de la ley, la cual es atendida por la Cámara de origen, en caso de su ratificación para la publicación de la ley es necesaria la firma del titular del Ejecutivo, si esta no es firmada y se cumple con el plazo límite para su publicación, el presidente de la Cámara de origen será quien la mande a publicar en el Diario Oficial de la Federación. Otro ejemplo, el Presidente sí tiene la facultad de proponer iniciativas de ley preferentes para su discusión, pero no significa que sean aprobadas en automático por el Congreso. Lo anterior

comentado, no expone la debilidad del Presidente frente al Congreso, sino es muestra del equilibrio entre poderes y sus acciones.

El mandato fijo presidencial y el nombramiento de los ministros por el Ejecutivo son otras características de los presidencialismos, pero en el *presidencialismo parlamentarizado* se incluyen controles directos del parlamentarismo, como el nombramiento o remoción de los colaboradores del Ejecutivo o la disolución del Congreso. En la Constitución de 1917, el Ejecutivo no puede disolver el Congreso, pero el Congreso sí puede ratificar los nombramientos propuestos por el Ejecutivo, en caso de no ser ratificados estos tienen que renunciar. Cada Cámara según sus funciones específicas ratifica al encargado de su materia; por ejemplo, el Senado aprueba al secretario de las relaciones exteriores, y la Cámara de Diputados al secretario de la hacienda pública. El Congreso ratifica a los secretarios de Estado, pero no se altera el funcionamiento del sistema presidencial; los contrapesos se asemejan al equilibrio del sistema presidencial.

A pesar de los contrapesos que puede ejercer el Congreso, es notoria la intervención del Ejecutivo en muchas otras materias, desplegando una serie de atribuciones que fortalecen su participación en el sistema político semejantes al *presidencialismo predominante*. El Presidente de la República es el jefe de las Fuerzas Armadas, encargado de la seguridad pública y la Administración Pública Federal; puede declarar la guerra; diseña el presupuesto de egresos anual; elige las ternas de los titulares de organismos autónomos de rango constitucional incluyendo a los ministros de la Suprema Corte; nombra a los demás secretarios de Estado que no necesitan ser ratificados; celebra tratados internacionales y dirige la política exterior, entre otras. Si bien el tinte del presidencialismo es

predominante, las acciones que mencionamos están sujetas al arbitrio del Congreso. Por ejemplo, los nombramientos de las Fuerzas Armadas, la elección de los ministros de la Suprema Corte y los titulares de los órganos autónomos, así como la ratificación de los tratados internacionales dependen de la aprobación del Senado; en caso de la declaración de guerra el Ejecutivo debe fundamentar sus motivos ante la Cámara de Diputados; misma que modifica y aprueba la propuesta anual del presupuesto de egresos del Ejecutivo. También, los secretarios de Estado están obligados a comparecer ante el Congreso y están sujetos, así como el Presidente, a un juicio político y la rendición de cuentas. Por lo tanto, se descarta que el presidencialismo mexicano sea predominante.

Con lo anterior mencionado, el presidencialismo en México es similar a un *presidencialismo puro* con pesos y contrapesos. Sin embargo, el presidencialismo tiene *matices parlamentarios* por la posibilidad de incluir controles propios del parlamentarismo, mismos que no deforman el funcionamiento del presidencialismo. El caso mexicano incluye la opción de formar un gobierno de coalición bajo la condición de compartir el gobierno, estableciendo la división de las secretarías de Estado y la formación de una agenda legislativa y de gobierno entre los partidos políticos en el Congreso. Por lo tanto, se concluye que desde la norma constitucional el *presidencialismo mexicano tiene matices parlamentarios*.

Capítulo III

En este capítulo se analiza el tipo de presidencialismo desde la realidad política entre los poderes Ejecutivo y Legislativo durante el proceso legislativo de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional. Para ello se utilizará el esquema de Jorge Carpizo y las categorías de *presidencialismo hegemónico, equilibrado y débil*. Para cumplir con el objetivo de este capítulo, se procederá exponiendo los siguientes temas: *I. Elecciones 2018; II. Resultados electorales; III. Elecciones presidenciales; IV. El Congreso de la Unión; V. El partido mayoritario en el Congreso; VI. La reforma a la Constitución en materia de Guardia Nacional y sus leyes reglamentarias; VII. Debate en comisiones de la reforma constitucional de la Guardia Nacional; VIII. Votación emitida durante el proceso legislativo de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional; IX. Medios de control constitucional; X. El liderazgo presidencial frente al Poder Legislativo; XI. El tipo de presidencialismo durante el proceso legislativo.*

Introducción

Las democracias constitucionales se caracterizan por una división de poderes que funciona mediante contrapesos entre los principales detentadores de poder tradicionales, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Los nuevos contrapesos y balances del poder surgen de instituciones autónomas que obligan a los demás poderes e instituciones del Estado, dentro de su esfera de competencia, a cumplir sus obligaciones y funciones para garantizar un entramado institucional moderado que respete los derechos humanos de los ciudadanos.

En una democracia existen diversos mecanismos para acceder a los poderes del Estado., Uno de ellos es mediante una votación popular directa o a través de un nombramiento. Algunos cargos de representación popular se asignan a través de elecciones. Por ejemplo, el Presidente de la República y los miembros del Congreso son designados a través de elecciones. El Poder Judicial, los Ministros y titulares de órganos autónomos son electos sólo indirectamente por los ciudadanos, ya que son los representantes populares quienes los eligen.

El *sistema político* es determinado por dos condiciones, 1) la forma de gobierno; 2) la configuración del Poder Legislativo. Las formas de gobierno que se mencionaron en el primer capítulo son: *presidencial, parlamentaria o semipresidencial*. Cada forma de gobierno tiene controles y balances específicos de poder. *El sistema político mexicano se caracteriza por adoptar una forma de gobierno presidencial con matices parlamentarios* y un sistema de partidos pluralista. De ésta combinación resulta una división política en el Congreso de la Unión o una combinación para la gobernabilidad. Desde esta perspectiva, se observa el comportamiento de los actores políticos desde la referencia del marco constitucional, que en su práctica distan de lo establecido en la carta magna.

Elecciones 2018

El sistema de partidos mexicano es de carácter multipartidista, pues, tan solo en las más recientes elecciones federales, nueve organizaciones políticas y un candidato sin partido compitieron por la presidencia de México y por los puestos del Poder Legislativo en la jornada electoral del primero de julio de 2018. El resultado de la elección es un hito en la historia de México: en tan solo cinco años,

un nuevo partido consiguió la Presidencia de la República y nuevas fuerzas políticas accedieron a las gubernaturas, legislaturas estatales y municipios.

Las organizaciones políticas que compitieron con más éxito en el 2018 fueron el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), el Partido Acción Nacional (PAN) y Movimiento Ciudadano (MC). El Partido Revolucionario Institucional (PRI) tuvo una de sus peores derrotas electorales. El Partido Nueva Alianza (Panal) no obtuvo la cantidad mínima de votos para conservar el registro ante el Instituto Nacional Electoral (INE). Un aliado de Morena, el Partido Encuentro Social (PES), perdió su registro tiempo después de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) validara la elección de Andrés Manuel López Obrador como Presidente de la República. El presidente electo contendió tres veces como candidato a la Presidencia de México entre 2006 y 2018. En esta última resultó ganador por una votación superior a los 30 millones de votos (53.18% de los votos válidos).

Cada vez es más común que los partidos políticos no muestren una identificación ideológica (Martínez; 2016). Para los partidos, la ideología permite determinar el tipo de disputas en relación con la formulación de las políticas públicas, y por ende, de las batallas políticas que habrán de librarse en el Congreso. Las coaliciones entre partidos para competir en la elección de julio de 2018 fueron estrictamente electorales e implicaron a partidos con ideologías opuestas. Debido a ello, los militantes y simpatizantes más ideológicos de las distintas fuerzas políticas se mostraban renuentes a apoyar a su partido en dicha elección.

La coalición electoral “*Juntos Haremos Historia*” conformada por Morena, PT y PES para postular a Andrés Manuel López Obrador como Presidente, fue criticada debido a la distancia ideológica entre el PES, MORENA y PT. El primero de ideología cristiana, conservadora y de derecha; los segundos, de izquierda.

El PAN, PRD y MC constituyeron la coalición “*Por México al Frente*” para apoyar a Ricardo Anaya como candidato a la Presidencia de la República. Tampoco fue una coalición de ideologías: el PRD y MC son partidos que en sus inicios electorales se definieron como social demócratas, mientras que el PAN ha sido tradicionalmente más conservador, más identificado como un partido de ideología demócrata-cristiana.

La coalición entre el PRI, Partido Verde Ecologista de México y Panal se llamó “*Todos por México*”. Cabe resaltar el apoyo que recibió el candidato José Antonio Meade por parte del entonces Presidente Enrique Peña Nieto, ya que promovió que el PRI reformara sus estatutos para postularlo. En poco tiempo las viejas cúpulas partidistas estuvieron en desacuerdo con dicha decisión.

Para algunos, las coaliciones electorales Por México al Frente y Todos por México tenían el fin pragmático de evitar la victoria de López Obrador, que perfilaba a su partido a un éxito también en las elecciones para él, las legislaturas estatales y las gubernaturas.

Resultados Electorales

La coalición “*Juntos Haremos Historia*” ganó las siguientes entidades federativas: Chiapas, Morelos, Ciudad de México, Tabasco y Veracruz. El PAN junto con el

Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el MC gobernarán Guanajuato, Puebla⁸ y Yucatán. MC, solo, sin coalición, ganó Jalisco⁹. El movimiento obradorista resultó ser mayoría en los 19 congresos locales siguientes: Baja California, Ciudad de México, Colima, Chiapas, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz¹⁰.

La consolidación electoral de Morena cambió el panorama político del país ganando cinco gubernaturas en una elección. Además, el MC ganó su primera gubernatura, que también ha sumado más victorias a nivel nacional, principalmente en Jalisco y Nuevo León. El PAN mantiene dos gubernaturas y gana una nueva, Yucatán con Mauricio Vila. El PRI es el más castigado por los electores al no ganar ninguna gubernatura.

El partido fundado por AMLO demostró gran fuerza electoral frente a sus competidores: si bien los candidatos de Morena no ganaron en todas las entidades federativas, sí lo hizo en la mayoría, acumulando victorias con rasgos de partido predominante. Cada alternancia política determina una estructura para que nuevos actores políticos administren un porcentaje económico, político y administrativo del Estado.

⁸ Actualmente, Puebla es gobernada por Miguel Barbosa bajo el partido de Morena. Martha Erika Alonso, la gobernadora electa en ese periodo, falleció en un accidente aéreo con su esposo el ex gobernador y senador, Rafael Moreno-Valle. Por lo anterior, el Congreso de Puebla convocó a elecciones extraordinarias.

⁹ Animal Político. (julio 2, 2018.). El PRI se queda sin nada: Morena gana 5 gubernaturas, el PAN 3 y MC 1. noviembre 28, 2018, de Animal Político Sitio web: <https://www.animalpolitico.com/2018/07/morena-logra-5-de-9-gubernaturas-pri-pierde/>

¹⁰ Sánchez E. (2018). Morena es mayoría en 19 de 26 Congresos locales. 14 de marzo de 2020, de El Universal Sitio web: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/mayoria-de-morena-en-19-de-26-congresos-locales>

Gubernaturas	
Partido o Coalición	Gubernaturas ganadas
Juntos haremos historia	5
Por México al frente	3
MC	1
Todos por México	0

Tabla 1, elaboración propia con datos de Animal Político ¹¹.

Elecciones presidenciales

Si un partido predominante gana las elecciones presidenciales esto no es sinónimo de autoritarismo, ya que la fuente de legitimidad es democrática. En un régimen democrático, el Ejecutivo gobierna con mayoría o minoría en el Congreso dependiendo de las preferencias electorales y políticas de la ciudadanía. No obstante, entre más votación obtenga un presidente más probable resultaría que la mayoría del electorado estuviera de acuerdo con sus políticas. Considérense los siguientes datos (tabla 2):

- El ganador de la contienda para presidente, 2018-2024 es Andrés Manuel López Obrador, quien ganó por 30,113,483 de votos (53.19%). Aportación por partido político: PT, 3,396,805; Morena, 25,186,577; PES, 1,530,101.
- El segundo lugar ocupado fue Ricardo Anaya Cortés con 12,610,120 votos (22.27%). Aportación por partido político: PAN, 9,996,514; PRD, 1,602,715; MC, 1,010,891.

¹¹ Ibidem

- El tercer lugar fue ocupado por José Antonio Meade Kuribreña con 9,289,853 votos (16.40%). Aportación por partido político: PRI, 7,677,180; PVEM, 1,051,480; Panal, 561,193;
- El cuarto lugar fue ocupado por Jaime Rodríguez Calderón con 2,961,732 votos (05.23%).
- A pesar de abandonar la contienda como candidata presidencial, Margarita Zavala obtuvo una votación de 0.05%.

Elecciones presidenciales				
Candidatos a la presidencia de México	Partidos Políticos	Votos	Porcentaje	Total
Andrés Manuel López Obrador	<i>Morena</i>	<i>25,186,577</i>	<i>44.49%</i>	30,113,483
	<i>PT</i>	<i>3,396,805</i>	<i>6.00%</i>	
	<i>PES</i>	<i>1,530,101</i>	<i>2.70%</i>	
Ricardo Anaya Cortés	<i>PAN</i>	<i>9,996,514</i>	<i>17.65%</i>	12,610,120
	<i>PRD</i>	<i>1,602,715</i>	<i>2.83%</i>	
	<i>MC</i>	<i>1,010,890</i>	<i>1.78%</i>	
José A. Meade Kuribreña	<i>PRI</i>	<i>7,677,180</i>	<i>13.56%</i>	9,289,853
	<i>PVEM</i>	<i>1,051,480</i>	<i>1.85%</i>	
	<i>Panal</i>	<i>561,193</i>	<i>0.99%</i>	
Jaime Rodríguez Calderón	<i>Sin partido</i>	<i>2,961,732</i>	<i>5.23%</i>	<i>2,961,732</i>
<i>Margarita Zavala</i>	<i>Sin partido</i>	<i>32,743</i>	<i>0.05%</i>	<i>32,743</i>
<i>Votos Nulos / candidaturas no registradas</i>	<i>Otros</i>	<i>1,613,096</i>	<i>2.84%</i>	<i>1,613,096</i>
	<i>9 partidos y 2 candidatos sin partido</i>	<i>56,611,027</i>	<i>100%</i>	<i>56,611,027 votos</i>

Tabla 2, elaboración propia con datos del INE ¹².

AMLO ganó la presidencia con un amplio margen, lo que sugiere que el electorado estuvo de acuerdo con la agenda pública propuesta por éste, propiciándose así

¹² Instituto Nacional Electoral. (2018). Cómputos Distritales 2018 . 14 de marzo de 2020, de INE Sitio web: <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>

una alternancia en el gobierno y en el Congreso. El carácter predominante del partido del Presidente en el actual sistema de partidos cuenta, como puede verse, con legitimidad democrática.

El Congreso de la Unión

Después de la jornada electoral, la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, 2018-2021, quedó integrada de la siguiente manera (ver tabla 3): el Partido Acción Nacional obtuvo 78 diputaciones; el Partido Revolucionario Institucional, 47; el Partido de la Revolución Democrática, 20; el Partido Verde Ecologista de México, 11; Movimiento Ciudadano, 28; el Movimiento de Regeneración Nacional, 256; el Partido Encuentro Social, 30; el Partido del Trabajo, 28; y sin partido, dos.¹³

Cámara de Diputados LXIV Legislatura			
Grupo parlamentario	Integrantes	Porcentaje	Total de integrantes
Morena	256	51.2%	256
PAN	78	15.6%	78
PRI	47	9.4%	47
PT	28	5.6%	28
MC	28	5.6%	28
PES	30	5.2%	30
PVEM	11	2.2%	11
PRD	20	4.0%	20
Sin partido	2	0.4%	2
TOTAL	500	100%	500

Tabla 3, elaboración propia con la información de la Cámara de Diputados ¹⁴.

En el Senado de la República, LXIV legislatura. PAN, 24 senadores; PRI, 14; Morena, 59; PRD, 5; PT, 6; PVEM, 6; MC, 7; PES, 5 y sin partido 1 ¹⁵; (ver tabla 4).

¹³ H. Congreso de Unión. (2018). LXIV Legislatura. Noviembre 28,11, 2018, de Cámara de Diputados Sitio web: http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php

¹⁴ Ibidem

Un dato relevante en el análisis es la configuración del Congreso: los partidos que antes apoyaban a AMLO, el PRD y el PT, se muestran debilitados en comparación con MC y el extinto PES. Los resultados electorales muestran que los simpatizantes de izquierda se encuentran concentrados predominantemente en Morena. Como se puede observar, el partido del presidente controla el 51.2% de la Cámara baja, y en el Senado sólo el 46.09%. En la Cámara de Diputados, el partido del presidente tiene mayoría absoluta; en la Cámara de Senadores no. No obstante, el 16 de agosto de 2018, Morena firmó un acuerdo con el PT y PES con el fin de mantener la coalición en el ámbito legislativo y apoyar la administración del Presidente AMLO, sus políticas públicas y sus iniciativas. Con dicho acuerdo, el Ejecutivo cuenta con una mayoría en ambas cámaras del Congreso, a través de una coalición legislativa en un sistema multipartidista moderado.

Cámara de Senadores LXIV Legislatura		
Grupo parlamentario	Integrantes	Porcentaje
Morena	59	46.09%
PAN	24	18.75%
PRI	14	10.93%
MC	7	5.46%
PVEM	6	4.68%
PT	6	4.68%
PES	5	3.90%
PRD	5	3.90%
Sin partido	1	0.78%
Total	128	100%

Tabla 4, elaboración propia con datos de la Cámara de Senadores¹⁶.

¹⁵ Senado de la República. (2018). Integración de la Cámara de Senadores. noviembre 28, 2018, de Senado de la República Sitio web: <http://www.senado.gob.mx/64/senadores/integracion>

¹⁶ Senado de la República. (2018). Integración de la Cámara de Senadores. noviembre 28, 2018, de Senado de la República Sitio web: <http://www.senado.gob.mx/64/senadores/integracion>

El partido mayoritario en el Congreso

El presidente electo asumió el liderazgo político nacional a partir del uno de julio de manera extraoficial. Despachaba desde una casa en la colonia Roma. El primero de septiembre, dos de sus aliados, Ricardo Monreal en el Senado de la República y Mario Delgado (cercano a Marcelo Ebrard, Secretario de Relaciones Exteriores) en la Cámara de Diputados, fueron nombrados coordinadores parlamentarios de su fracción y presidentes de la JUCOPO de sus respectivas cámaras. Ya instaladas las mesas directivas de ambas cámaras, éstas fueron encabezadas por el partido mayoritario; en la Cámara de Diputados, el presidente fue Porfirio Muñoz Ledo; y en la presidencia de la Cámara de Senadores, Martí Batres; ambos, fieles acompañantes de AMLO.

En cuanto a la Cámara de Diputados, los legisladores acordaron reducir las comisiones de dictaminación de 56 a 46 con el fin de ser más eficientes. El reparto e integración de las comisiones, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso, es distribuida de la misma forma que la representación en el pleno. Morena preside 22 de las 46 comisiones; el PAN, 7; el PRI 4; el PES, 4; el MC, 3; PT, 4; PRD, 1 y PVEM, 1 (Ver tabla 5).

En el Senado de la República, el reparto de comisiones legislativas fue similar al de la Cámara de Diputados. Morena preside 23 de las 46 comisiones instaladas; el PAN, 8; el PRI, 5; MC, 3; PT, 2; PES, 2; PVEM, 2 y el PRD, 1 (ver tabla 6).

Comisiones por partido en la Cámara de Diputados		
Número	Comisión	Preside
1	Asuntos Frontera Norte	PRI
2	Asuntos Frontera Sur	Morena

3	Asuntos Migratorios	Morena
4	Atención a Grupos Vulnerables	PRI
5	Ciencia, Tecnología e Innovación	Morena
6	Comunicaciones y Transportes	PAN
7	Cultura y Cinematografía	Morena
8	Defensa Nacional	PRI
9	Deporte	PES
10	Derechos de la Niñez y Adolescencia	Morena
11	Derechos Humanos	Morena
12	Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad	MC
13	Desarrollo Social	Morena
14	Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria	Morena
15	Economía, Comercio y Competitividad	PRI
16	Economía Social y Fomento del Cooperativismo	PAN
17	Educación	Morena
18	Energía	Morena
19	Federalismo y Desarrollo Municipal	PAN
20	Ganadería	MC
21	Gobernación y Población	Morena
22	Hacienda y Crédito Público	PAN
23	Igualdad de Género	Morena
24	Infraestructura	Morena
25	Jurisdiccional	Morena
26	Justicia	PAN
27	Juventud y Diversidad Sexual	Morena
28	Marina	PRD
29	Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales	PVEM
30	Pesca	Morena
31	Presupuesto y Cuenta Pública	Morena
32	Protección Civil y Prevención de Desastres	PES
33	Pueblos Indígenas	Morena
34	Puntos Constitucionales	Morena
35	Radio y Televisión	PAN
36	Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento	Morena
37	Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	PAN
38	Relaciones Exteriores	PT
39	Salud	Morena
40	Seguridad Pública	Morena
41	Seguridad Social	PT
42	Trabajo y Previsión Social	PES
43	Transparencia y Anticorrupción	PT
44	Turismo	Morena
45	Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	MC
46	Vivienda	Morena

Tabla 5, elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados¹⁷.

Comisiones por partido en la Cámara de Senadores		
Número	Comisión	Preside
1	Administración	Morena
2	Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural	Morena
3	Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana	MC
4	Asuntos Fronterizos y Migratorios	Morena
5	Asuntos Indígenas	PVEM
6	Ciencia y Tecnología	PRI
7	Comunicaciones y Transportes	Morena
8	Cultura	Morena
9	Defensa Nacional	Morena
10	Derechos de la Niñez y Adolescencia	PAN
11	Derechos Humanos	PAN
12	Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda	PAN
13	Desarrollo y Bienestar Social	PES
14	Economía	PAN
15	Educación	Morena
16	Energía	Morena
17	Estudios Legislativos	PRI
18	Estudios Legislativos Primera	PAN
19	Estudios Legislativos Segunda	Morena
20	Federalismo y Desarrollo Municipal	MC
21	Gobernación	Morena
22	Hacienda y Crédito Público	Morena
23	Jurisdiccional	Morena
24	Justicia	Morena
25	Juventud y Deporte	Morena
26	Marina	PRI
27	Medalla Belisario Domínguez	PES
28	Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales	PVEM
29	Minería y Desarrollo Regional	PT
30	Para la Igualdad de Género	Morena
31	Puntos Constitucionales	Morena
32	Radio, Televisión y Cinematografía	Morena
33	Recursos Hidráulicos	PAN
34	Reforma Agraria	PRI
35	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	PAN
36	Relaciones Exteriores	Morena
37	Relaciones Exteriores América del Norte	PAN
38	Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe	PRI

¹⁷ H. Congreso de la Unión. (2020). Listado de Comisiones Ordinarias. 14 de marzo de 2020, de Cámara de Diputados Sitio web: http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/listado_de_comisioneslxiv.php?tct=1

39	Relaciones Exteriores Asia - Pacífico – África	PT
40	Relaciones Exteriores Europa	PVEM
41	Salud	Morena
42	Seguridad Pública	Morena
43	Seguridad Social	Morena
44	Trabajo y Previsión Social	Morena
45	Turismo	PRD
46	Zonas Metropolitanas y Movilidad	MC

Tabla 6, elaboración propia con datos de la Cámara de Senadores¹⁸.

La representación de *Juntos Haremos Historia* es superior en el pleno y en las comisiones del Congreso, concentrando gran poder merced a su coalición legislativa. El partido del Presidente preside casi la mitad de las comisiones. Derivado de los resultados electorales, el partido es predominante. Si la oposición busca impulsar una reforma, debe de negociar con Morena. En ambas cámaras existe la concentración de poder en un partido, al tomar este el liderazgo en la Mesa Directiva y en la JUCOPO. De esta manera, la mayoría parlamentaria de Morena facilita la negociación y la aprobación de las reformas propuestas por el Ejecutivo.

La reforma a la Constitución en materia de Guardia Nacional y sus leyes reglamentarias

La probabilidad de que las iniciativas presidenciales sean aprobadas depende de la configuración de los partidos políticos en el Congreso: si el partido del Presidente cuenta con mayoría parlamentaria propia, sin coalición, es más probable que sus propuestas de ley sean aprobadas con facilidad; en cambio, si éste no cuenta con dicha mayoría, sus propuestas tenderán a sufrir cambios o a

¹⁸ H. Congreso de la Unión. (2020). Listado de Comisiones Ordinarias. 14 de marzo de 2020, de Cámara de Senadores Sitio web: <https://www.senado.gob.mx/64/comisiones/ordinarias>

ser rechazadas, a menos que se formen coaliciones legislativas para proyectos específicos. La estrategia del Presidente de la República para que su reforma constitucional fuese aprobada, inició el *proceso legislativo*¹⁹ en la Cámara donde cuenta con mayoría propia parlamentaria, que es la Cámara de Diputados, para posteriormente pasar a la Cámara revisora, la Cámara de Senadores. Ahí se introducen, de ser el caso, modificaciones legislativas con el apoyo de otros partidos.

Desde que el Congreso se renovó el 1 septiembre de 2018, las primeras reformas de la llamada *cuarta transformación de la vida pública* dieron inicio. Entre las catorce iniciativas de reforma más destacadas que se aprobaron antes que la de la Guardia Nacional, durante el primer periodo ordinario de sesiones de la LXIV Legislatura, se encontraban las siguientes: a la Ley Orgánica del Congreso General, a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, a la Ley Orgánica de la Administración Pública²⁰, a la Ley Orgánica de la Fiscalía

¹⁹ “Es el conjunto de actos y procedimientos legislativos, concatenados cronológicamente, para la formación de leyes, así como para reformar la Constitución y las leyes secundarias. Tiene como características: 1) ser constitucional, ya que su procedimiento se expresa en los artículos 71 y 72 de la Carta Magna; 2) ser formal, en función de que su validez debe respetar los procedimientos previstos en las normas constitucionales; y 3) ser bicameral, ya que requiere de la participación de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, salvo en los casos que la normatividad refiere a las facultades exclusivas de cada Cámara. El Gobierno Federal participa en el proceso legislativo para presentar iniciativas, promulgar y publicar las leyes y decretos (con las excepciones previstas expresamente en la propia Constitución); las legislaturas de los Estados participan para presentar iniciativas y avalar reformas constitucionales; y los diputados federales y senadores participan al presentar iniciativas y, en su caso, aprobar las leyes y decretos correspondientes”. Sistema de Información Parlamentaria. (Sin año). Proceso Legislativo. 18 de marzo de 2020, de Secretaría de Gobernación Sitio web: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=192>

²⁰ Esta reforma cambió la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, con la nueva reforma surge la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. En algunas secretarías se modificaron funciones y nombres. Tal es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) por el de Secretaría de Bienestar (SEDEBIEN). También la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) cambió de nombre por Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. La Secretaría de Gobernación ya no se encargará de tareas de seguridad pública, protección civil como era anteriormente, El titular del Poder Ejecutivo Federal tendrá a cargo la Coordinación General de Programas para el Bienestar, que

General de la República, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Extinción de Dominio y la de la Guardia Nacional (GN). Después de la reforma constitucional, en los artículos transitorios se establecieron las leyes complementarias en materia de Guardia Nacional que regularían sus acciones. Las leyes son: Ley de la Guardia Nacional; Ley Nacional del Registro de Detenciones; Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Con estas leyes cambió la estrategia nacional de seguridad pública porque estableció un marco jurídico específico que regula la intervención de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública, federales, locales y municipales.

Antes de la reforma, de acuerdo con los principios constitucionales, no estaba permitida la intervención del Ejército y la Marina en asuntos de la autoridad civil. No obstante, las Fuerzas Armadas actuaban *de facto* en tareas que no les eran conferidas de forma constitucional. Por ende, no estaban reguladas en un marco jurídico. Estas medidas se adoptarían mientras la Policía Federal consiguiera su fortalecimiento institucional, lo que nunca se logró.

La reforma a la Guardia Nacional tiene como objetivo incorporar a elementos activos de las Fuerzas Armadas, Ejército, Marina y Policía Federal para formar una nueva policía de la federación con formación militar para encargarse de las tareas de seguridad pública en el territorio nacional, como prevención y combate al

quedará adscrita jerárquicamente a la Presidencia de la República. Los delegados se encargarán de los programas para el desarrollo integral, atención ciudadana, y supervisión de los programas que entregará cada secretaría de Estado, dependencias y entidades. Se concentró el poder económico en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), obtendrá control de gasto público, uso racional de recursos, y reducirá la burocracia.

delito, bajo un marco jurídico explícito que les permite intervenir para preservar el orden y la paz pública. El concepto de la Guardia Nacional no es nuevo sino que éste ya ha estado planteado en otras constituciones, como la de 1857 y en la que actualmente nos rige, de 1917. Durante la invasión de Estados Unidos a México en los años entre 1846 – 1848, Guardia Nacional era un cuerpo castrense no profesional, conformado por campesinos y obreros para la defensa de la soberanía nacional y se mantuvo el concepto en la Constitución sin mayor relevancia hasta ahora que se busca una nueva utilización.

La reforma constitucional en materia de Guardia Nacional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo del 2019. Para ello, “se reformaron los artículos 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno, décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII; se adicionan los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21; y se derogan la fracción XV del artículo 73, y la fracción I del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Con la reforma hubo un cambio de normas y un sentido de aplicación distinto al planteado en la Constitución. No obstante, el artículo 10 permite que los ciudadanos puedan poseer armas para mantener su seguridad e integridad. El artículo 16, párrafo quinto, permite que cualquier persona pueda detener a las personas que hayan cometido delitos y presentarlos de inmediato ante una autoridad civil. Para ello existirá un registro de detenciones. El artículo 21, párrafos noveno, décimo y su inciso b) mantiene la responsabilidad de la federación,

entidades federativas y municipios en materia de seguridad pública con respeto a los derechos humanos. La institución *Guardia Nacional* es de carácter civil, y no militar, como se había planteado originalmente; está adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública, que se encarga de la Estrategia Nacional de Seguridad; también se realizará un registro de datos criminalísticos. En el artículo 73, fracción XXII, se otorga al Congreso la facultad de normar la actividad, con apego a los derechos humanos, de la Guardia Nacional, y coordinar la institución con los órdenes de gobierno. De conformidad con el artículo 76, fracciones IV y XI, el Senado analiza y aprueba el informe anual del Poder Ejecutivo sobre las actividades de la Guardia Nacional, además de aprobar la estrategia de seguridad pública. En el artículo 89, fracción VII, se determina que es facultad del Presidente de la República disponer de la Guardia Nacional.

El Presidente de la República dispone de la Guardia Nacional mientras ésta es regulada con sus leyes generales. Tendrá las facultades de la Policía Federal y se incorporan a la primera, gradualmente, elementos militares y navales. El titular de la Guardia Nacional, sin importar la institución, es designado por el Presidente, así como los coordinadores interinstitucionales de Marina y Defensa Nacional. Para el efecto anterior, el Congreso tuvo que reformar la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para establecer la formación y actuación de los elementos que se harán cargo de la seguridad pública; y regular el sistema nacional de información en seguridad pública.

De lo anterior emanaron tres leyes:

La *Ley de la Guardia Nacional*; en ésta se establece la coordinación de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de los niveles de gobierno. De acuerdo con lo anterior, se establecen las aportaciones que serán destinadas por los gobiernos locales. En la presente ley se describe su estructura orgánica, funcionamiento interno, delimitación de funciones, regulación sobre el uso de armas de fuego e incluye los requisitos de ingreso y criterios de evaluación a los elementos de la GN, así como las características del informe anual de actividades.

La *Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza* define la finalidad y el alcance de la fuerza pública, los derechos, obligaciones, sanciones y principios de quienes empleen la fuerza pública así como su adiestramiento para el uso de la fuerza física, empleo de armas inmovilizadoras letales y no letales; y el nivel de ejercicio de la fuerza para cumplir sus funciones en caso de una detención y/o custodia, y manifestaciones públicas. En caso de emplear la fuerza pública, los elementos están obligados a realizar un informe sobre éstas acciones.

La *Ley del Registro Nacional de Detenciones* contiene las condiciones, organización y uso del Registro, desde el inicio del procedimiento de la detención; la protección y la clasificación de datos personales; limita el nivel de acceso, las obligaciones y atribuciones de los servidores públicos para no vulnerar la base de datos.

En la minuta enviada por la Cámara de Diputados al Senado de la República, se modificó el dictamen, para precisar los objetivos de la legislación propuesta. Se

mantuvo, el artículo quinto transitorio de la minuta que facultaba por cinco años al Presidente para disponer de las Fuerzas Armadas y la Marina en seguridad pública, es decir, casi todo el sexenio. Esta medida cambió para que el Congreso dentro de noventa días emitiera la Ley de la Guardia Nacional, Ley General del Sistema Nacional de Detenciones y la Ley del Uso Legítimo de la Fuerza. En la minuta enviada por la Cámara de Diputados, el Congreso tenía un plazo de noventa días para emitir las leyes complementarias. En la publicación de la reforma constitucional, los senadores limitaron la aprobación de la reforma al artículo trece. En su lugar, se modificó el artículo diez de la minuta (ver tabla comparativa).

La fracción tres del artículo 31, no se derogó: tampoco el párrafo tercero del artículo 32. El artículo 36, fracción segunda de la minuta pretendía derogarse, pero no fue así, siempre sí se modificó el texto constitucional. El artículo 55, fracción cuarta no tuvo modificación en la Constitución.

El artículo 73, fracción decimoquinta de la iniciativa, facultaba al Congreso a disolver la Guardia Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. También se modificó la fracción vigesimotercera no contemplada en la minuta.

El artículo 76, fracción cuarta, de la iniciativa original, no incluye controles directos del Senado al Ejecutivo. En la minuta se cambió la redacción para incluir sólo el análisis de un informe presentado por el Poder Ejecutivo de las acciones de la Guardia Nacional; y el Senado incorporó el análisis y la aprobación del informe, así como la Estrategia Nacional de Seguridad Pública de la fracción novena. El

artículo 78, fracción primera, se derogó como fue en la iniciativa. El artículo 89, fracción cuarta, modificó las facultades del Presidente sobre la Guardia Nacional, estableciéndolas en su ley correspondiente.

Propuesta original	Minuta	Reforma aprobada
<p>Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda. Las faltas y delitos cometidos por integrantes de la Guardia Nacional en el ejercicio de sus funciones serán conocidos por la autoridad civil correspondiente.</p> <p>Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que de certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>La autoridad que ejecute un orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal. Bajo ninguna de las</p>	<p>Artículo 13.</p> <p>Los delitos cometidos por elementos de la Guardia Nacional en el ejercicio de las funciones de la misma serán conocidos por la autoridad civil competente, en tanto que las faltas y delitos contra la disciplina militar serán conocidas por las autoridades y tribunales militares que correspondan.</p> <p>Artículo 16. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Los detenidos deberán ser puestos a disposición en instalaciones de las autoridades civiles que correspondan.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Artículo 21. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad</p>	<p>Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo de la Fuerza Armada permanente y los cuerpos de reserva. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.</p> <p>Artículo 16. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Artículo 21. ...</p>

<p>ámbito de sus respectivas jurisdicciones.</p> <p>Comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.</p> <p>La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p> <p>La Guardia Nacional es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad, y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad, sus bienes, así como preservar el orden, la paz pública, los bienes y recursos de la Nación; esta institución estará conformada por hombres y mujeres que previo los requisitos de la ley, la aplicación de los exámenes de ingreso, permanencia y ascenso, así como los procesos de profesionalización, integrarán un cuerpo especializado con estructura, funciones y estándares sobre el uso de la fuerza debidamente establecidas en su ley orgánica.</p> <p>La Guardia Nacional en el ámbito de su competencia, deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia con que cuenten las entidades federativas y los municipios, según sea el caso, así como con las demás autoridades de la Federación que correspondan.</p> <p>El Ejecutivo Federal en el ámbito de sus atribuciones, a través de la dependencia del ramo de seguridad, deberá elaborar los planes, estrategias y acciones en materia de seguridad, para que, a su vez, la dependencia del ramo de la defensa nacional y las demás que correspondan, instrumenten las que les competan.</p> <p>Las instituciones de seguridad</p>	<p>en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.</p> <p>La formación, la capacitación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional se regirán por una doctrina policial fundada en la disciplina, el acatamiento de las órdenes superiores, el respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>Artículo 31. ... I. Y II III. Se deroga. IV Artículo 36. I II. Se deroga. III. a V. ... Artículo 73. I. a XIV XV. Para expedir las leyes sobre la organización, disciplina, profesionalización, operación y evaluación de la Guardia Nacional; XVI. a XXII. ... XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como para expedir la ley general del uso legítimo de la fuerza y la ley nacional del registro de detenidos, garantizando el respeto de los derechos humanos; XXIV. a XXXI. ... Artículo 76 I. a III. ... IV. Analizar el informe anual que el Presidente de la República le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional; V. a XIV. ... Artículo 78. ... I. Se deroga. II. a VIII. ... Artículo 89 I. a VI. ... VII. Se deroga. VIII. a XX. ... TRANSITORIOS Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al</p>	<p>proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.</p> <p>c) a e) ...</p> <p>La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.</p> <p>La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.</p> <p>La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.</p> <p>Artículo 31. ... I. y II. ... III. Alistarse y servir en los cuerpos de reserva, conforme a la ley, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, y IV. ... Artículo 35. ... I. a III. ... IV. Tomar las armas en la Fuerza Armada permanente o en los</p>
--	--	---

<p>pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional.</p> <p>El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p> <p>a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.</p> <p>La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.</p> <p>b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticas y de personal para las instituciones de seguridad pública.</p> <p>Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.</p> <p>c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.</p> <p>d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.</p> <p>e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.</p> <p>Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: I. a la II.</p> <p>...</p> <p>III. Se deroga</p> <p>IV. ...</p> <p>Artículo 32. ...</p> <p>...</p> <p>En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía, seguridad pública o Guardia Nacional.</p> <p>Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de</p>	<p>de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, el Congreso de la Unión expedirá la Ley de la Guardia Nacional. Así mismo, dentro de los ciento veinte días siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, el Congreso de la Unión expedirá las leyes que reglamenten el uso legítimo de la fuerza y el registro nacional de detenciones.</p> <p>Segundo. La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá las funciones previstas en el artículo 2 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará a los integrantes de los órganos de dirección superior de dicha corporación.</p> <p>Tercero. Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional conservarán su rango y prestaciones, la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma para efectos de su antigüedad. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional.</p> <p>Cuarto. El Sistema Nacional de Seguridad Pública implementará</p>	<p>cuerpos de reserva, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;</p> <p>V. a VIII. ...</p> <p>Artículo 36. ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. Formar parte de los cuerpos de reserva en términos de ley;</p> <p>III. a V. ...</p> <p>Artículo 73. ...</p> <p>I. a XIV. ...</p> <p>XV. Derogada.</p> <p>XVI. a XXII. ...</p> <p>XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones;</p> <p>XXIV. a XXXI. ...</p> <p>Artículo 76. ...</p> <p>I. a III. ...</p> <p>IV. Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional;</p> <p>V. a X. ...</p> <p>XI. Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada;</p> <p>XII. a XIV. ...</p> <p>Artículo 78. ...</p> <p>...</p> <p>I. Derogada.</p> <p>II. a VIII. ...</p> <p>Artículo 89. ...</p>
--	--	--

<p>la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Se deroga</p> <p>III. a la V. ...</p> <p>Artículo 55. Para ser diputado se requiere:</p> <p>I. a la III. ...</p> <p>IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o la Guardia Nacional en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.</p> <p>V. a la VII. ...</p> <p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I. al XIV. ...</p> <p>XV. Para expedir las leyes que reglamenten la organización, adscripción, armamento, disciplina, profesionalización y uso de la fuerza de la Guardia Nacional.</p> <p>XVI. a la XXXI. ...</p> <p>Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>I. a la III...</p> <p>IV. Se deroga</p> <p>V. a la XIV. ...</p> <p>Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.</p> <p>La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes: I. Se deroga II. a la VIII. ... Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:</p> <p>I. a IV...</p> <p>V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército o integrado a la Guardia Nacional, seis meses antes del día de la elección.</p>	<p>un esquema de fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de los cuerpos policiales, bajo objetivos cuyos resultados sean verificables.</p>	<p>I. a VI. ...</p> <p>VII. Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley;</p> <p>VIII. a XX. ...</p> <p>TRANSITORIOS</p> <p>Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>El Congreso de la Unión dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, expedirá la Ley de la Guardia Nacional y hará las adecuaciones legales conducentes.</p> <p>Asimismo, expedirá las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y del registro de detenciones dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto.</p> <p>Segundo. La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.</p> <p>Tercero. Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y</p>
--	---	--

<p>VI. y VII. ... Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: I. a la VI. ... VII. Ordenar, disponer y reglamentar a través de la Dependencia correspondiente, a las policías auxiliares de las entidades federativas que operen fuera de sus propias entidades, así como a los cuerpos de seguridad privada debidamente autorizados por la Federación, de conformidad con la ley respectiva; asimismo obtener y manejar la información de los Sistemas de Comando y Control. VIII. a la XX. ... Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: A. y B. ... I. a la XII. ... XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos, los miembros de las instituciones policiales y los miembros de la Guardia Nacional, se regirán por sus propias leyes. El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, así como los miembros de la guardia nacional en lo que resulte aplicable, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones. XIII bis. y XIV. ...</p> <p>TRANSITORIOS PRIMERO. El presente Decreto entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Con la entrada en vigor del presente Decreto se constituye la Guardia Nacional,</p>		<p>servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones; la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquella, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional.</p> <p>Cuarto. Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente:</p> <p>I. Las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberán contemplar, al menos, los siguientes elementos:</p> <p>La normativa sobre la formación y actuación de las instituciones de policía encargadas de la seguridad pública en términos de la doctrina policial civil establecida en el artículo 21 de esta Constitución, y</p> <p>La regulación del sistema nacional de información en seguridad pública a que se refiere el inciso b) del párrafo décimo del artículo 21 constitucional.</p> <p>II. La Ley de la Guardia Nacional contendrá, al menos, los siguientes elementos:</p> <p>Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios;</p> <p>Las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local;</p> <p>Lo relativo a la estructura jerárquica, regímenes de</p>
--	--	--

<p>con los elementos respectivos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval. Dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de la presente, el Congreso de la Unión emitirá las leyes respectivas. El Titular del Poder Ejecutivo, con los titulares de las dependencias correspondientes, deberá emitir las disposiciones de carácter general para el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos transitorios. Dichas disposiciones deberán indicar los plazos, procedimientos, normas y lineamientos respectivos.</p> <p>SEGUNDO. Se faculta al Ejecutivo Federal para emitir las disposiciones de carácter general que estime necesarias, con el fin de que las funciones previstas en el artículo 2 de la Ley de la Policía Federal, sean asumidas, en lo que corresponde, por la Guardia Nacional, con la gradualidad que permita asegurar la continuidad de las respectivas funciones y puedan llevarse a cabo la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros respectivas. Asimismo, se deberá asegurar la transición ordenada de los miembros de la Policía Militar y Naval a la Guardia Nacional en los términos y condiciones que al efecto se determinen con la Secretaría de la Defensa Nacional y la de Marina de manera conjunta.</p> <p>TERCERO. Las leyes secundarias que se expidan con motivo del presente decreto, deberán prever los esquemas y modalidades para la certificación de capacidades y acreditación del control de confianza de los elementos que se adscriban a la Guardia Nacional, así como para su profesionalización y disciplina. Dichas leyes garantizarán una efectiva formación en las materias de protección de los derechos humanos y perspectiva de género en el desempeño de sus funciones.</p> <p>CUARTO. Los miembros de la Policía Militar y Naval que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán sus rangos, así como las prestaciones conferidas</p>		<p>disciplina que incluya faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial, responsabilidades y servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente;</p> <p>Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes;</p> <p>La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego, atendiendo los estándares y mejores prácticas internacionales;</p> <p>Las hipótesis para la delimitación de la actuación de sus integrantes;</p> <p>Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables, y</p> <p>Los componentes mínimos del informe anual a que se refiere la fracción IV del artículo 76 de esta Constitución.</p> <p>III. La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establecerá, por lo menos, las siguientes previsiones:</p> <p>La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública;</p> <p>Los sujetos obligados al cumplimiento del ordenamiento y los derechos y obligaciones de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública;</p> <p>La sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad;</p> <p>La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales;</p> <p>Los niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores</p>
--	--	---

<p>a su nivel jerárquico y de mando. QUINTO. En tanto persista la crisis de violencia e inseguridad en el país, se mantendrá la Guardia Nacional de conformidad con los términos planteados en el presente decreto, por ser obligación del Estado Mexicano tomar las medidas pertinentes para salvaguardar la seguridad de los ciudadanos. No obstante, lo anterior, la actuación de la Guardia Nacional deberá ser sujeto a revisión, por lo que el Ejecutivo Federal en coordinación con el Poder Legislativo deberán llevar a cabo una evaluación de la política instrumentada en la materia transcurrido el plazo de 3 años a partir de su implementación. Los miembros de la policía militar y naval adscritos a la Guardia Nacional quedan exceptuados de la prohibición a que se refiere el artículo 129 de esta Constitución.</p>		<p>públicos en el ejercicio de sus atribuciones para hacer cumplir la ley;</p> <p>La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales;</p> <p>Las reglas sobre la portación y uso de armas de fuego entre los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, así como sus responsabilidades y sanciones;</p> <p>Las previsiones de actuación de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, con relación a personas detenidas, bajo su custodia o en manifestaciones públicas;</p> <p>Las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo, y</p> <p>Las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública.</p> <p>IV. La Ley Nacional del Registro de Detenciones incorporará, al menos, las siguientes previsiones:</p> <p>Las características del Registro y los principios que rigen su conformación, uso y conservación;</p> <p>El momento de realizar el registro de la persona dentro del procedimiento de detención;</p> <p>El tratamiento de los datos personales de la persona detenida, en términos de las leyes en la materia;</p> <p>Los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial;</p> <p>Las personas autorizadas para acceder a la base de datos del Registro y los niveles de acceso;</p> <p>Las atribuciones de los servidores públicos que desempeñen funciones en el Registro y</p>
--	--	---

		<p>sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad de la información, y</p> <p>La actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos.</p> <p>Quinto. Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.</p> <p>El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.</p> <p>Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.</p> <p>Séptimo. Los Ejecutivos de las entidades federativas presentarán ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en un plazo que no podrá exceder de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el diagnóstico y el programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos</p>
--	--	--

		<p>cuerpos policiales estatales y municipales.</p> <p>Para la ejecución del programa, se establecerán las previsiones necesarias en los presupuestos de Egresos de la Federación y de las entidades federativas, sobre la base de la corresponsabilidad a partir del ejercicio fiscal de 2020.</p> <p>Un año después de haberse emitido el programa referido, el Ejecutivo local enviará anualmente a la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y al Consejo Nacional de Seguridad Pública, la evaluación integral del mismo con el informe sobre los avances en los objetivos señalados y su cumplimiento en un horizonte de seis años. Los resultados de la evaluación serán considerados para el ajuste del programa y su calendario de ejecución, por los órganos correspondientes</p>
--	--	--

Tabla comparativa, elaboración propia con datos de la C. Diputados y C. Senadores

Debate en comisiones de la reforma constitucional de la Guardia Nacional

Durante la sesión plenaria del 20 de diciembre del 2018, en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, las y los diputados no estaban acuerdo con el dictamen. El PRD, MC y el PAN, rechazaron el dictamen de reforma. Los legisladores criticaron la propuesta original porque no incluía contrapesos del Poder Legislativo a la Guardia Nacional. A pesar de ello, la iniciativa fue aprobada en la comisión por legisladores del PES y Morena con 18 votos para ser presentada ante el pleno.

En el Senado se confrontaron los legisladores por la minuta de la Cámara baja, la cual no planteaba cambios sustanciales sino cosméticos de la reforma. Ante la incapacidad de los grupos parlamentarios para alcanzar un acuerdo, los

senadores de oposición propusieron abrir el debate a miembros de organizaciones de la sociedad civil. La JUCOPO del Senado aprobó abrir la discusión del 11 al 15 de febrero del 2019, en un ejercicio llamado *Parlamento Abierto*. En éste, se convocó a distintas mesas de trabajo para analizar más a fondo la iniciativa.

El *parlamento abierto* tiene como objetivo garantizar el derecho a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas, transparencia ante los ciudadanos que valoran el desempeño del trabajo legislativo. Para la discusión de la Guardia Nacional, en el Senado se abrieron las siguientes mesas de trabajo: a) Constitucionalidad y Convencionalidad; b) Derechos Humanos; c) Fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública; d) Federalismo y seguridad pública; e) Profesionalización, capacitación y uso de la fuerza armada en tareas de seguridad. Después de la discusión en el *parlamento abierto*, se llevó a cabo la votación del proyecto propuesto.

Durante la primera mesa de análisis del *parlamento abierto* del 11 de febrero de 2019²¹, *Constitucionalidad y Convencionalidad*, participaron especialistas miembros de la sociedad civil.

En la primera intervención, el director del Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C., Sergio López Ayllón, recomendó modificar la minuta y crear una Guardia Nacional de mando civil, con el propósito de no confundir que la seguridad pública es responsabilidad de los militares. De no hacerlo, se vulneraría,

²¹ Senado de la República. (2019). Debaten especialistas constitucionalidad y convencionalidad de la Guardia Nacional. 18 de marzo de 2020, de Coordinación de Comunicación Social Sitio web: <http://www.teatrodela-republica.org.mx/index.php/informacion/boletines/43625-debaten-especialistas-constitucionalidad-y-convencionalidad-de-la-guardia-nacional.html>

señalaba, el respeto a los derechos humanos y podría ser una causa para que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) interviniera en la reforma constitucional.

Santiago Corcuera se pronunció por eliminar las contradicciones establecidas en la minuta, recordando a los legisladores el compromiso del Estado mexicano con tratados internacionales de derechos humanos, a fin de mantener la convencionalidad.

Álvaro Vizcaino Zamora, propuso una institución intermedia entre un mando civil y uno militar, como la gendarmería o guardia civil. Además, enfatizó en la necesidad de un presupuesto y una planeación adecuada para ejecutar la política de seguridad.

Julio Ángel Sabines, especialista en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales, defendió el proyecto. Dijo que cumplía con los tratados internacionales por plantear tareas policiales y no de defensa, como se afirmaba. También, decía, se respetan las competencias federales y se propone la cooperación con los otros órdenes de gobierno.

Samuel González Ruiz reconoció que México se encuentra en una crisis de inseguridad, ya que el Estado no es capaz de establecer un sistema penal acusatorio adecuado. El ponente propone una policía eficiente, por lo que recomienda una policía que se encargue de las tareas de seguridad con respeto a los derechos humanos.

Raúl Mejía Garza, profesor del Centro de Investigación y Docencia Económicas, cuestionó el carácter militarista de la Guardia Nacional que se desprende de la minuta.

En la mesa dos, del 12 de febrero de 2019²², *Derechos Humanos*, participaron organizaciones de la sociedad civil con la finalidad de ofrecer diferentes puntos de vista sobre la reforma.

La presidenta de la comisión de Derechos Humanos, la senadora Kenia López Rabadán, contextualizó la problemática de inseguridad en el país y se pronunció por una política para combatir la violencia y la inseguridad. Por ende, propuso que el proyecto de la Guardia Nacional se analizara a fondo para no cometer errores, por lo que era indispensable la participación de la sociedad en la discusión.

El presidente de la CNDH, Luis Raúl González Pérez²³, exhortó al Senado a analizar a fondo la reforma, ya que no consideraba pertinente crear una Guardia Nacional, que en algunos casos podría vulnerar los derechos humanos. Le preocupaba el fortalecimiento de una institución de carácter civil, con el propósito de limitar las acciones de las Fuerzas Armadas y el uso legítimo de la fuerza. También propuso que analistas especializados corrigieran la minuta, para que ésta impulsara el desarrollo y el fortalecimiento de las instituciones locales de seguridad pública.

²² Senado de la República. (2019). *Analizan impactos de la Guardia Nacional en los derechos humanos*. 18 de marzo de 2020, de Coordinación de Comunicación Social Sitio web: <http://www.teatrodelarepublica.org.mx/index.php/informacion/boletines/43668-analizan-impactos-de-la-guardia-nacional-en-los-derechos-humanos.html>

²³ La actual ombudsman, Rosario Piedra Ibarra, hija de la ex candidata a la presidencia, fue electa por la mayoría "Juntos Haremos Historia" en el Senado.

José Antonio Guevara Bermúdez, director de la Comisión Mexicana de la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, solicitó al Senado rechazar la propuesta de militarizar la seguridad pública, ya fuera temporal o permanente, puntualizando que funcionarios y servidores públicos de Morena estaban involucrados en hechos delictivos y relacionados con grupos del crimen organizado. De igual manera, acusó a las Fuerzas Armadas de cometer delitos relacionados con la violación a los derechos humanos.

El padre Solalinde, defensor de los derechos humanos y simpatizante de Morena, dijo que se debe atender la situación actual heredada por las administraciones pasadas y que era oportuna la intervención de la Guardia Nacional para corregir el rumbo del país. Sin embargo, reconoció que las Fuerzas Armadas habían cometido violaciones a los derechos humanos, no que no significaba que no pudieran ser capacitados en dicha materia.

También, el colectivo Seguridad sin Guerra, a través de Alfredo Lecona, acusó el intento de destruir el modelo democrático establecido en la constitución de 1917, ya que se pretendía militarizar la seguridad pública sin que esta tuviera una regulación explícita.

Abel Barrera Hernández, director del Centro Azul de Derechos Humanos de la montaña de Tlachinollan, se pronunció en contra de los procedimientos que realizaban los elementos militares a los detenidos y temía por una simulación de una guardia civil de carácter militar.

Alicia Rabadán Sánchez, madre de Jorge Antonio Parral, víctima de una ejecución extrajudicial, denunció que el modelo que se buscaba implementar equivaliera a perpetuar la impunidad de los militares por sus delitos.

Antonio Magaña, integrante de las autodefensas de Michoacán, rechazó la militarización de la seguridad pública a través de la Guardia Nacional.

Hipólito Mora, fundador de autodefensas de Michoacán, pidió a los legisladores “dejar de hacer política” con el tema de la seguridad pública y pensar por el bien de México. Apoyó la propuesta del Presidente de la República, dando el beneficio de la duda con respecto a los resultados.

En el análisis de la mesa tres del 13 de febrero de 2019²⁴, *Fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, destacó la participación del gobernador de Hidalgo Omar Fayad, quien afirmó que la tarea de constituir un nuevo cuerpo de seguridad era compleja, y más cuando está enfocada la seguridad con el respeto a los derechos humanos. Enfatizó en no escatimar la posibilidad de dar un marco jurídico claro en la actuación de la Guardia Nacional. Además, respaldó que el Ejecutivo Federal interviniera en la seguridad pública y cooperara con los estados para mantener la paz y tranquilidad de los ciudadanos.

El presidente de la Comisión de Seguridad y Prevención del Delito, José Refugio Muñoz López, se sumó al apoyo para incluir en la minuta diversos delitos comunes que cada vez han aumentado.

Jessica Zarkin de la organización Construyendo Policías Eficaces, Resilientes y Confiables de México, destacó que los problemas de inseguridad pública no se solucionaba con la participación de las Fuerzas Armadas para enfrentar

²⁴ Senado de la República. (2019). Debatén especialistas constitucionalidad y convencionalidad de la Guardia Nacional. 18 de marzo de 2020, de Coordinación de Comunicación Social Sitio web: <http://www.teatrodelarepublica.org.mx/index.php/informacion/boletines/43687-respalda-gobernador-de-hidalgo-la-guardia-nacional.html>

amenazas, sino con un sistema de procuración de justicia eficaz; y se pronunció en contra de que la Guardia Nacional se hiciera cargo de las tareas de seguridad pública.

María Araceli de Hass, investigadora en temas de Seguridad y Desarrollo Nacional, señalaba que a los únicos a los que no convenía la Guardia Nacional era al crimen organizado. Además, insistió en que la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública no implicaba un país de seguridad militarizada., Las policías locales y estatales, decía, están rebasadas por la problemática de inseguridad. Se refirió a la confianza de la población en los militares por lo que esta garantiza la seguridad pública con una perspectiva de derechos humanos y reiteró que los artículos transitorios en el dictamen original daban certeza jurídica a la nueva institución.

María Elena Morera, presidenta de la organización Causa Común, acusó de simulación, ya que la militarización del país llevaba años. No se oponía a la Guardia Nacional siempre y cuando esta fuera de carácter civil.

La coordinadora del Programa de justicia de México Evalúa, María Novoa, insistió en que la Guardia Nacional vulneraba los derechos humanos, por lo que propuso que se consideraran alternativas diferentes a la militar con una seguridad estrictamente civil.

Por otra parte, Lizbeth Rosas Montero, ex diputada federal, mencionó que los estados y municipios eran incompetentes frente a la criminalidad con la que se enfrentan, debido a la mala planeación, supervisión, seguimiento y evaluación oportuna de las políticas de seguridad. Además, acusó infiltración de policías locales con el crimen organizado.

En la mesa cuatro del 14 de febrero de 2019²⁵, *Federalismo y Seguridad Pública*, participaron los gobernadores de Campeche, Guerrero, Oaxaca y Veracruz.

El gobernador de Campeche, Alejandro Moreno Cárdenas, presidente del PRI, apoyó la creación de una institución honesta y efectiva como la Guardia Nacional para garantizar la paz y la tranquilidad, que actuará bajo el principio de respeto a los derechos humanos. Además, puntualizó que los alcances de la Guardia Nacional, deben de estar limitados bajo una competencia federal, sin que se limite a los estados su facultad de brindar seguridad pública, por lo que propuso un esquema de coordinación entre los distintos niveles de gobierno para establecer responsabilidades a cada autoridad.

Por su parte el mandatario de Veracruz, Cuitláhuac García Jiménez, puntualizó la necesidad de un marco legal para la actuación de la Guardia Nacional, pues, valoraba, resultaba urgente su intervención en estados como Veracruz para recuperar la paz. Argumentaba que el esquema de la Guardia Nacional queda sujeto al mando civil, puesto que el jefe de las fuerzas armadas era un civil: Presidente de la República.

Alejandro Murat, gobernador de Oaxaca, apoyó la propuesta del Presidente, por lo que pidió un marco jurídico entendible para los miembros activos de las Fuerzas Armadas. El marco jurídico de la GN contribuye al entendimiento para mejorar los problemas de administración y procuración de justicia, los cuales van de la mano con la seguridad pública.

²⁵ Senado de la República. (2019). Gobernadores de Campeche, Guerrero, Veracruz y Oaxaca apoyan la Guardia Nacional. 18 de marzo de 2020, de Coordinación de Comunicación Social Sitio web: <http://www.teatrodela-republica.org.mx/index.php/informacion/boletines/43722-gobernadores-de-campeche-guerrero-veracruz-y-oaxaca-apoyan-la-guardia-nacional.html>

En la última mesa del *15 de febrero de 2019*²⁶, *Profesionalización, capacitación y uso de la fuerza armada en tareas de seguridad*, participó:

Manelich Castilla Craviotto, ex comisionado General de la Policía Federal, quien negó la inexistencia de una policía civil profesional. Indicaba la Policía Federal tuvo altos niveles de aceptación, por lo que propuso fortalecer el gasto y el aumento de policías civiles. Pidió reconocer los logros que había tenido la Policía Federal.

Juan Diego Téllez, director jurídico del municipio de Comonfort, Guanajuato, aprobó un mando mixto: uno para la policía civil que se encargara de la seguridad pública y otro para los cuerpos militares encargados de combatir el crimen organizado. Además de esta medida, señaló, era necesaria la profesionalización de los policías locales, así como una regulación efectiva del uso de la fuerza.

Maite Azuela, activista del colectivo Seguridad sin Guerra, pidió no llevar a la Constitución la militarización de la seguridad pública, y garantizar un mando civil.

El vicepresidente de la Barra Queretana del Colegio de Abogados, Alfonso Rodríguez Sánchez, se manifestó en contra de la creación de la Guardia Nacional. Estaba de acuerdo con una policía militar bajo un mando civil y pidió fortalecer los cuerpos de seguridad civil existentes.

Ernesto López Portillo, del Foro Mexicano para la Seguridad, propuso la regulación del uso de la fuerza en el marco constitucional, con el fin de darle certeza jurídica a la policía y a las Fuerzas Armadas en sus tareas de seguridad.

²⁶ Senado de la República. (2019). Especialistas y ONG's llaman a fortalecer policía civil y evitar militarización del país. 18 de marzo de 2020, de Coordinación de Comunicación Social Sitio web: <http://www.teatrodela-republica.org.mx/index.php/informacion/boletines/43728-especialistas-y-ong-s-llaman-a-fortalecer-policia-civil-y-evitar-militarizacion-del-pais.html>

David Ramírez de Grey, coordinador del Programa de Seguridad en México Evalúa, destacó el rezago policial civil en los distintos órdenes de gobierno y por ello propuso que se le diera prioridad a un mando militar en las tareas de seguridad pública. Cuestionó cómo se prepararía al cuerpo civil que sustituyera en sus funciones a la Guardia Nacional en caso de que ésta fuera eliminada.

La investigadora de Causa Común, Daira Arana Aguilar, señaló la necesidad del uso de la fuerza regulada en la constitución, porque es el primer paso para la capacitación y profesionalización de los policías locales.

Tras la conclusión de los trabajos del parlamento abierto, diversas opiniones fueron tomadas en cuenta para el dictamen final de la Guardia Nacional. Así lo señaló el presidente de la JUCOPO, Ricardo Monreal, el 18 de febrero de 2019. Ese mismo día se llevó a cabo la discusión, la modificación y la votación del dictamen en comisiones. Sin embargo, en la comisión el dictamen fue votado únicamente por el PT y Morena: los demás legisladores, del PRD, MC, PRI y PAN, abandonaron la sesión y acusaron una simulación en el dictamen. El día 21 de febrero, la reforma de ley fue votada por el pleno del Senado sin menor contratiempo por consenso, a causa de las modificaciones hechas a la minuta, que incluían contrapesos al Ejecutivo y la modificación de los artículos transitorios (ver tabla comparativa).

El 26 de febrero de 2019, en la comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se aprobó por unanimidad la iniciativa de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional. Posteriormente se aprobó en el Pleno de la cámara baja.

La oposición mostró una resistencia inicial ante la iniciativa, y pidió cambios al dictamen con el fin de aprobarla. Ello llevó a la negociación y a alcanzar el consenso . Se aprobó la reforma del Presidente, con modificaciones, pero se mantuvo el espíritu original de la reforma, que consistía en encargar las tareas de seguridad pública a las Fuerzas Armadas bajo un marco constitucional, algo que en sexenios pasados no pudieron llevar a cabo, los Presidentes Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. AMLO, por su parte, mantuvo en gran medida la política de seguridad pública de sexenios pasados, si bien eliminó instituciones como la Policía Federal y la Gendarmería, que sus predecesores habían creado, para establecer la Guardia Nacional como la institución de seguridad pública insignia de su gobierno.

Votación emitida durante el proceso legislativo de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional

El éxito de las iniciativas en el Congreso depende, entre otros factores, del *consenso* entre las distintas fuerzas políticas y de la *disciplina legislativa* al interior de los grupos parlamentarios al momento de la votación de las reformas. Se entiende por *consenso*: la solución y dirección ordenada de los asuntos públicos, en condiciones de libertad e igualdad entre los actores políticos con el fin de respetar la pluralidad en la democracia durante un proceso político (*Berlín, 1998: 203-208*). “*La disciplina parlamentaria de los partidos políticos en México es un fenómeno causado por las reglas internas de éstos, del Congreso y del sistema electoral. También define la acción política del legislador motivada por su carrera política, ideología y por su libertad de acción respecto de las recomendaciones de*

su líder partidista en relación con la naturaleza de las iniciativas a presentar y aprobar, así como los incentivos y sanciones impuestas por el instituto político” ²⁷.

De acuerdo con la LOGGEM, el *coordinador parlamentario* es el líder y el representante de la postura política de su grupo parlamentario ante las comisiones, los órganos de gobierno y las demás fracciones parlamentarias; además, expresa la voluntad de su grupo parlamentario ante la JUCOPO y promueve entendimientos para lograr consensos. Cabe mencionar que es electo por las normas y principios de cada partido político²⁸. La forma de imponer disciplina a los miembros de los partidos surge de diversas maneras de acuerdo con los estatutos de los diferentes partidos. Por ejemplo, el PAN, el PRI, el PT, el PRD, el MC y Morena, obligan a sus integrantes a ejecutar y respetar los acuerdos tomados por cada dirigencia y órganos de gobierno de los partidos, aportar cuotas, apoyar la plataforma *político-ideológica*, respetar y cumplir los estatutos y declaraciones de los principios de los partidos. De no cumplir con las resoluciones, los militantes pueden ser amonestados o hasta expulsados de sus partidos.²⁹ De lo anterior, se sigue la definición de *disciplina política y partidista*, como los procesos, los derechos y las sanciones a los que están sujetos los militantes, con el fin de cumplir con estatutos y principios de sus partidos, y acatar las decisiones y acuerdos políticos de sus dirigencias.

²⁷ Sistema de Información legislativa. (Sin fecha). Diccionario de Términos Parlamentarios. 15 de marzo de 2020, de Secretaría de Gobernación Sitio web:

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=86>

²⁸ Sistema de Información legislativa. (Sin fecha). Diccionario de Términos Parlamentarios. 15 de marzo de 2020, de Secretaría de Gobernación Sitio web:

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=58>

²⁹ INE. (Sin fecha). Documentos básicos . 15 de marzo 2020, de Instituto Nacional Electoral Sitio web:

<https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/documentos-basicos/>

Durante el proceso legislativo de la Guardia Nacional, el disenso entre grupos parlamentarios para aprobar el proyecto era considerable. El grupo parlamentario del PAN decidió no apoyar la iniciativa, al igual que MC y unos cuantos legisladores del PRD. No obstante, en Morena sí hubo la disciplina legislativa y consenso con otros grupos parlamentarios al momento de la votación en el pleno. De tal manera que sólo hubo nueve abstenciones, seis legisladores ausentes de los 254 de Morena y ningún voto en contra. De igual forma, se constituyó una coalición entre el PRI, el PES, el PT y el PVEM que decidieron aprobar la iniciativa. En éste primer filtro, hubo una resistencia de la oposición a apoyar la nueva política de seguridad del Ejecutivo. Se deduce que la iniciativa fue presentada ante la Cámara baja porque había más posibilidades de ser aprobada en ésta, ya que el partido del presidente tiene mayoría absoluta. A pesar de la aprobación, la iniciativa original tuvo modificaciones de contenido (ver tabla 7).

Votación Cámara de Diputados						
Grupo parlamentario	A favor	En contra	Abstenciones	Porcentaje de asistentes	Ausentes	Total
Morena	239	0	9	49.6%	6	254
PAN	0	68	0	13.6%	10	78
PRI	39	0	0	7.8%	8	47
PES	26	0	1	5.4%	4	31
PT	28	0	0	5.6%	1	29
MC	0	27	0	5.4%	1	28
PRD	5	11	0	3.2%	4	20
PVEM	11	0	0	2.2%	0	11
Sin partido	0	2	0	0.4%	0	2
Total	348	108	10	91.2%	34	500

Tabla 7, elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados³⁰.

³⁰ Cámara de Diputados. (2019). Votaciones de la Cámara de Diputados. 15 de marzo de 2020, de Gaceta Parlamentaria, LXIV Legislatura, Cámara de Diputados Sitio web: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/64/tabla1or1-48.php3>

En el Senado, el panorama de la iniciativa de la Guardia Nacional cambió significativamente: la votación fue unánime. La minuta enviada por los diputados fue modificada a petición del PRI, PAN y MC en el Senado, a fin de que integrara la aportación de expertos y miembros de la sociedad civil que pedían un mando civil, contrapesos al Ejecutivo, modificación de los artículos transitorios que establecían un plazo máximo para emitir las leyes reglamentarias, etc. (ver tabla 8).

Votación en la Cámara de Senadores						
Grupo parlamentario	A favor	En contra	Abstenciones	Porcentaje de asistentes	Ausente	Total
Morena	58	0	0	45.3%	1	58
PAN	24	0	0	18.7%	0	24
PRI	14	0	0	10.9%	0	14
PES	5	0	0	3.9%	0	5
PT	6	0	0	4.6%	0	6
MC	8	0	0	6.2%	0	8
PRD	5	0	0	3.9%	0	5
PVEM	6	0	0	4.6%	0	6
Sin partido	1	0	0	0.7%	0	1
Total	127	0	0	99.2%	1	128

Tabla 8, elaboración propia con datos del Senado de la República ³¹.

El proyecto modificado y aprobado en la Cámara alta regresó a la Cámara de Diputados para ser votado por una amplia mayoría debido a las modificaciones hechas a la minuta.

Segunda votación en la Cámara de Diputados						
Grupo parlamentario	A favor	En contra	Abstenciones	Porcentaje de asistentes	Ausente	Total
Morena	244	0	0	48.8%	14	258
PAN	71	0	0	14.2%	7	78
PRI	43	0	0	8.6%	4	47
PES	25	0	0	5.0%	4	29

³¹Senado de la República . (2019). Votaciones en Materia de Guardia Nacional. 15 de marzo de 2020, de LXIV Legislatura, primer año de ejercicio, segundo periodo ordinario. Sitio web: <https://www.senado.gob.mx/64/votacion/3274>

PT	27	0	0	5.4%	2	29
MC	27	0	0	5.4%	2	28
PRD	10	0	0	2.0%	2	12
PVEM	9	0	0	1.8%	2	11
Sin partido	7	1	0	1.6%	0	8
Total	463	1	0	93.4%	34	500

Tabla 9, elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados³²

La aprobación de la Guardia Nacional fue ratificada sin inconvenientes por las 32 legislaturas estatales³³. De lo anterior se concluye que sí hubo una disciplina en el grupo parlamentario de Morena en la votación por el proyecto de la Guardia Nacional. Por otro lado, se verificó la capacidad de formar coaliciones legislativas, ya que el aprobar esta reforma **beneficiará** a los gobiernos estatales y municipales de todos los partidos.

Medios de control constitucional

Los medios de control constitucional son los elementos jurídicos que permiten garantizar la regularidad y la defensa de la constitución. Los controles de constitucionalidad son parte de un sistema político de pesos y contrapesos cuyo ejercicio recae en el Poder Judicial y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) frente al Poder Legislativo y Poder Ejecutivo. Estos controles pueden ser jurisdiccionales y no jurisdiccionales. Los primeros son el juicio de Amparo; acciones de inconstitucionalidad; controversias constitucionales; juicio para la protección de los derechos políticos-electorales y el juicio de revisión

³² Cámara de Diputados. (2019). Votaciones de la Cámara de Diputados. 15 de marzo de 2020, de Gaceta Parlamentaria, LXIV Legislatura, Cámara de Diputados Sitio web: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/64/tabla1or2-10.php3>

³³ Cámara de Diputados. (2019). Emite Cámara de Diputados declaratoria de reforma constitucional que crea la Guardia Nacional. 15 de marzo de 2020, de Notilegis Sitio web: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Marzo/14/1673-Emite-Camara-de-Diputados-declaratoria-de-reforma-constitucional-que-crea-la-Guardia-Nacional>

constitucional. En cuanto a los segundos, son las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el juicio político iniciado por el Congreso mexicano.

El *Juicio de Amparo* es una defensa otorgada por la constitución para garantizar los derechos humanos, el cual es promovido ante la Suprema Corte. Existen dos vías de Amparo: directo o indirecto. La vía directa aplica contra las sentencias definitivas o resoluciones, mientras que la vía indirecta aplica a normas generales, sentencias no definitivas u omisiones de actos administrativos. Si la sentencia del Amparo indirecto es desfavorable, aún se puede solicitar la *revisión de Amparo*. Para ello, el pleno de la Suprema Corte debe establecer una jurisprudencia con cinco sentencias continuas en el mismo sentido. Así, los ministros determinan una *Declaratoria General de inconstitucionalidad*. Por lo tanto, el Congreso deberá de normar dentro de un plazo límite y prorrogable para restituir o modificar dicho precepto.

La *Controversia Constitucional* es la intervención de la Suprema Corte para resolver conflictos entre las competencias de los órganos autónomos, poderes federales y estatales.

La *Acción de Inconstitucionalidad* surge de una probable contradicción que se argumenta entre una norma general o tratado internacional y la Carta Magna. Este recurso puede ser promovido por el Consejero de la Presidencia de la República; el 33% de diputados, senadores, y diputados locales contra leyes de su misma legislatura estatal; partidos políticos; CNDH; INAI; FGR en sus respectivas competencias. En caso de que la norma sea *declarada inválida*, la resolución de la

SCJN debe ser acatada por el Poder Legislativo, obligándolo a reformar dicha máxima.

Las *Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos* son facultades de la CNDH para garantizar los mismos e investigar las probables violaciones de éstas garantías por agentes del Estado. La CNDH emite recomendaciones y medidas para restituir los daños ocasionados por los servidores públicos a las víctimas.

Los *medios de control constitucional en materia electoral* son *juicios de protección de los derechos políticos-electorales y revisión constitucional electoral*. Tienen por objeto impartir justicia electoral y proteger el derecho a elegir y ser elegido para un cargo público.

Al Congreso le corresponde hacer el *Juicio Político* en contra de servidores públicos que hayan cometido delitos o un uso indebido de sus funciones. El Congreso emite la sentencia para fincar una responsabilidad política.

Los controles constitucionales que se promovieron ante la entrada en vigor de la Guardia Nacional son: *Amparos y Acciones de Inconstitucionalidad*: cerca de 3,500 policías federales promovieron el recurso de Amparo Indirecto para mantenerse en la Policía Federal y evitar ser anexados a la Guardia Nacional con el propósito de mantener sus salarios íntegros con prestaciones, rangos y antigüedad³⁴. El segundo control aplicado a la Guardia Nacional fueron *Acciones*

³⁴ Diana Martínez. (2019). Tramitan amparo 3 mil 500 policías. enero 26, 2020, de El Heraldo Sitio web: <https://elheraldodemexico.com/pais/tramitan-amparo-3-mil-500-policias/>

de *Inconstitucionalidad* promovidas por la CNDH, que no impugna la totalidad de las leyes reglamentarias de la GN sino sólo las siguientes:

“• La facultad para detener a los particulares, solicitarles información, intervenir sus comunicaciones privadas y localizar su posición geográfica en tiempo real, sin que exista denuncia alguna, para la prevención tanto de delitos, como de infracciones administrativas, afecta la privacidad e intimidad de las personas sin fundamento legal para ello.

• Inspeccionar y vigilar la entrada y salida de personas en el país, así como verificar si los extranjeros que residen en el territorio cumplen con las obligaciones que establece la Ley de Migración transgreden los derechos de libertad de tránsito, seguridad personal, a la intimidad, de protección de datos personales, así como la prohibición de injerencias arbitrarias.

• La posibilidad de la utilización de armas, incluso letales, contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas, vulneran los derechos fundamentales de libertad de expresión y libertad de reunión.

• La reserva absoluta, previa, permanente e indeterminada que toda la información, restringiendo el acceso a la información y estableciendo una prohibición expresa para su acceso al público, independientemente de su contenido o naturaleza” (CNDH, 2019; comunicado DGC/255/190).

La CNDH promovió las acciones de inconstitucionalidad contra las leyes reglamentarias de la Guardia Nacional, aunque no fueron vinculantes, estas fueron admitidas por la Suprema Corte, es decir que únicamente fue un trámite sin efecto

(CDNH, 2019: 109). Esto no significa que el Congreso o el Presidente estén exentos de los controles constitucionales que ejerce el Poder Judicial o la CNDH.

El liderazgo presidencial frente al Poder Legislativo

El 14 de noviembre de 2018, el presidente electo presentó su Plan de Paz y Seguridad. En dicha ocasión anunció la creación de la Guardia Nacional: una policía de la federación compuesta por policías federales, marinos y militares encargados de la seguridad pública. Días después de la propuesta presidencial, el 20 de noviembre del mismo año, el grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados presentó la iniciativa para reformar la constitución en materia de Guardia Nacional. El 18 de enero, durante su conferencia matutina, el Presidente estaba inconforme con los diputados por los cambios hechos a la iniciativa original, que eliminó algunos artículos transitorios, por lo que pidió a los senadores una revisión y modificación de la iniciativa. La representante del Poder Ejecutivo frente a otros poderes del Estado, la Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, se reunió con los diputados el 30 de enero de 2019, para pedirles que trabajaran en la agenda legislativa y el programa de gobierno del Presidente con el fin de cumplir con la *cuarta transformación*, mencionando la Guardia Nacional como uno de los pendientes de los legisladores morenistas. La ex ministra de la Suprema Corte también se reunió con los senadores morenistas el 6 de febrero de 2019 en una sesión plenaria, y abordó temas legislativos muy puntuales, poniendo énfasis en la Guardia Nacional y su importancia para el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, por lo que solicitó a los legisladores realizar los consensos necesarios con la oposición para aprobar el proyecto del Presidente.

El 16 de julio de 2019, el Presidente envió un mensaje junto con Mario Delgado, presidente de la JUCOPO en la Cámara de Diputados, y Ricardo Monreal, presidente de la JUCOPO en la Cámara de Senadores.

En el mensaje, el Presidente y los legisladores, que también son de su partido, resaltaron el respeto a la división de poderes del régimen político y los logros legislativos, así como los pendientes en la agenda política. No obstante, no se rechazaba la colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para cumplir con el proyecto del Presidente y la *Cuarta Transformación*. De este modo, los legisladores parecían reconocer el liderazgo presidencial.

El tipo de presidencialismo desde la realidad política durante el proceso legislativo

El tipo de presidencialismo desde la realidad política; Carpizo puntualiza que hay tres tipos de presidencialismo: *el hegemónico, el equilibrado y el débil*.

El presidencialismo hegemónico tiene las siguientes características:

- “1) Existe un partido predominante, bipartidismo o dos bloques de partidos y el presidente es el jefe de su partido.*
- 2) El presidente cuenta generalmente con mayoría en el congreso.*
- 3) Existe disciplina en los partidos políticos.*
- 4) El poder se encuentra bastante concentrado.*
- 5) Los controles constitucionales entre los poderes funcionan con debilidad.*

6) *Las iniciativas y propuestas presidenciales son generalmente aprobadas por el congreso sin mayor dificultad, aunque su propia mayoría legislativa puede negociar con el ejecutivo algunas modificaciones a las iniciativas.” (Carpizo, 2005: 209)*

El presidencialismo equilibrado tiene los siguientes criterios:

- 7) *“el sistema de partidos constituye bipartidismo, tripartidismo o multipartidismo, generalmente de carácter moderado.*
- 8) *Si el presidente no cuenta con mayoría en el congreso, intenta construirla a través del gobierno de coalición o para proyectos determinados.*
- 9) *En general existe disciplina de partido, pero no tan rígida y, en casos diversos, los partidos dejan libertad a los legisladores para que voten de acuerdo a su conciencia.*
- 10) *Cada uno de los poderes ejerce las facultades que le señala la Constitución, y ejerce dentro de su competencia.*
- 11) *Los controles constitucionales operan adecuadamente para establecer pesos y contrapesos entre los poderes políticos.*
- 12) *Muchas de las iniciativas del poder ejecutivo resultan exitosas; para ello tiene que dialogar y negociar con su propio partido, o con los otros partidos en el congreso. Con frecuencia sus iniciativas sufren alteraciones como consecuencia de la negociación.” (Carpizo, 2007; 211-212)*

El presidencialismo débil se identifica por

- 7) *“Casi siempre existe un sistema multipartidista, más extremo que moderado, y la distancia ideológica es grande entre los partidos más fuertes.*
- 8) *El presidente no cuenta con mayoría en el congreso y el gobierno opera dividido, dificultando los acuerdos para obtener la aprobación de sus iniciativas.*
- 9) *Aunque exista disciplina de partido, la misma resulta irrelevante ante la multiplicidad de los partidos.*
- 10) *El poder se encuentra disperso.*
- 11) *Los controles constitucionales del sistema presidencial se ven alteados en beneficio del poder legislativo o con controles propios del parlamentarismo —responsabilidad política de los ministros ante el órgano legislativo---, y este último realiza una interpretación amplia y extensiva de los controles que la Constitución le señala, no con el fin de controlar al ejecutivo sino para subordinarlo.*
- 12) *La acción del ejecutivo se dificulta. El congreso intenta o logra ser el eje del gobierno. Las iniciativas presidenciales se congelan en el congreso o difícilmente son aprobadas por este órgano.”*

(Carpizo, 2007: 212)

El sistema de partidos en México es multipartidista y en las elecciones del 1 de julio de 2018 Morena se mostró como un partido predominante. A pesar de ello, los partidos que compiten son de ideologías opuestas y tienen la posibilidad de ganar cada periodo electoral. El liderazgo del Presidente sobre su partido no es

formal, pero los legisladores morenistas reconocen su liderazgo político. Si bien el partido del Presidente tiene mayoría en la Cámara de Diputados, en el Senado carece de ella. Lo que sí ha mostrado es capacidad de conformar coaliciones legislativas con otros partidos para aprobar sus iniciativas de ley, como en el caso de la Guardia Nacional.

La concentración del poder se manifiesta de múltiples formas: 1) el control sobre los órganos directivos y comisiones de ambas cámaras; 2) la conformación de un mayoría legislativa duradera en ambas cámaras a través de la coalición legislativa en el Congreso; y 3) la disciplina en la votación de las reformas (aunque hubo abstenciones en la primera votación, en las demás no las hubo). Los controles constitucionales para garantizar la protección en la carta magna sí se ejecutaron, sin que el Poder Judicial se negara a recibir Amparos y Acciones de Inconstitucionalidad por parte de la CNDH. El *ombudsman* mismo participó en el parlamento abierto. A pesar de que la propuesta original tuvo modificaciones, ésta fue aprobada debido, entre otras cosas, a la capacidad de los legisladores para establecer consensos. El presidencialismo que se expresó durante el proceso legislativo de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional fue, de acuerdo con la caracterización de Carpizo, un presidencialismo con carácter fuertemente hegemónico, ya que fue aprobada con facilidad su política de seguridad pública a rango constitucional, algo que sus predecesores no pudieron conseguir. El gobierno de AMLO no cambió la esencia de la política de seguridad de gobiernos pasados, pero sí la elevó a un rango de política de Estado.

Conclusiones

El tema de la investigación fue la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante el proceso legislativo de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional, y el objetivo, analizar el tipo de presidencialismo presente durante este proceso.

La exposición se desarrolló en tres capítulos. En el primero se abordaron las formas de gobierno y sus definiciones; las fortalezas y debilidades de las formas de gobierno; y en la última parte, los aportes teóricos de Jorge Carpizo para analizar los tipos de presidencialismo en América Latina a partir de la constitución y de la realidad política. Ambos enfoques son empleados en los capítulos, dos y tres.

En el segundo capítulo, se analizó al presidencialismo desde la norma constitucional. Para ello se consultó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de conocer las características, la configuración orgánica y la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Desde la norma constitucional, el *presidencialismo tiene matices parlamentarios*, pues le permite al Presidente crear un gobierno de coalición. El régimen mexicano funciona como un presidencialismo equilibrado debido a la división republicana de los poderes y los contrapesos generados con ello.

En el tercer capítulo, se analizó la realidad del presidencialismo. Para ello se investigaron los resultados electorales del 2018; la configuración del Congreso; la iniciativa, minuta y reforma aprobada en materia de Guardia Nacional; el debate de la reforma en comisiones; la votación durante el proceso legislativo y los medios de control constitucional, a fin de determinar el tipo de presidencialismo existente. La ejecución de la Constitución dependió de las elecciones, como proceso democrático de legitimidad del Presidente y su mayoría en el Congreso, “Juntos Haremos Historia”. Esta configuración de un presidente con mayorías legislativas, es un gobierno unificado y es probable que el congreso no aplique contrapesos de manera eficaz dejando que el presidente ejerza un poder con poca moderación. Como resultado, desde la realidad política, se concluye que el tipo de presidencialismo durante el proceso legislativo de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional fue *hegemónico*, porque en un sistema multipartidista Morena resultó ser predominante, con un candidato presidencial con más del 50% de los votos totales en la elección. Andrés Manuel López Obrador fue el fundador y presidente del partido que lo llevó a ganar la Presidencia de la República, aunque mencionar esto no implica que sea el jefe de su partido, ya que públicamente como Presidente de la República ha dicho que mantiene una distancia con éste. Sin embargo, existen datos observables que lo ¿contradicen?, por ejemplo, en las reuniones entre los legisladores de su coalición. En las declaraciones públicas de los legisladores, estos reiteran su compromiso con el proyecto de gobierno del Presidente. Tal fue el caso de la aprobación de la Guardia Nacional: para que este proyecto fuera aprobado fue necesaria la disciplina del partido establecida en los estatutos de Morena y verificada en las

votaciones de la reforma. A pesar de las modificaciones a la iniciativa original y en los artículos transitorios, los contrapesos al Ejecutivo, el mando civil y el plazo para regular las funciones de esta nueva institución, ésta no cambió su esencia: mantener a las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública. Lo que sí cambió fue la capacidad del Presidente para modificar la Constitución, más modesta en el ejercicio de gobierno de los ex presidentes Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. Por último, las recomendaciones de la CNDH, a pesar de haber sido aceptadas por el Poder Judicial, no fueron vinculantes.

Bibliografía

1. Berlín, F. (Coordinador) (1998) *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVII Legislatura.
 2. Linz, J. (1994). *Democracia presidencial o parlamentaria; qué diferencia implica, La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*. Madrid, Alianza Universidad.
 3. Mainwaring, S. (2002) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Barcelona, Paidós.
 4. Pasquino, Gianfranco (2011) *Nuevo curso de Ciencia Política*. México FCE
- Artículos
1. Fabian Ruiz, J. (2017) “Los Órganos Constitucionales autónomos”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* núm. 37, julio-diciembre, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
 2. Garita, A., J. Montaña y M. Urzustuagui. (2018). “Medios de Control Constitucional”. México, Instituto Belisario Domínguez.
 3. Chasquetti, D. (2011) “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación” en Jorge Lánzaró (Coordinador), *Tipos de presidencialismos y coaliciones en América Latina*. Buenos Aires, Clacso.

4. Mainwaring, S. (1995) “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación” en *Revista Estudios Políticos* (Nueva Época) núm. 88, abril-junio
5. Nohlen, D. (2013) “El presidencialismo comparado” en *Revista de Altos Estudios Europeos* núm. 1, Mayo.
6. Roccatti, M. (2014) “Relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo”. *Amicus Curiae*, núm. 2, 26
7. Solano, J. (2019) “La Guardia Nacional”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, UNAM.
8. Soberanes, J. L. (2019) “La nueva Guardia Nacional”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, UNAM

Capítulos de libros

1. Carpizo, J. (2007) “Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano” en J. Carpizo, *Concepto de democracia y forma de gobierno en América Latina*, México, UNAM.
2. Sartori, G. (1994) “Presidencialismo y Parlamentarismo” en *Ingeniería Constitucional Comparada*, México FCE.

Documentos

1. CNDH. (2019). *Informe especial de acciones de inconstitucionalidad*. 19 de marzo de 2020, de CNDH. México.
2. CNDH. (2019). *Promovió CNDH ante la SCJN cuatro acciones de inconstitucionalidad respecto de igual número de leyes, para*

coadyuvar a consolidar el marco jurídico de la Guardia Nacional,. en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2019/Com_2019_255.pdf

3. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
4. *Cámara de Senadores (2019) Dictamen de las Constituciones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda en Relación a la Minuta con Proyecto de Decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional.*
5. *Cámara de Diputados (2018) “Anexo V” en Gaceta Parlamentaria núm. 5186-V, 23 de diciembre.*
6. *Grupo parlamentario de Morena. (2018) Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, 20 de noviembre.*
7. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (última reforma noviembre 2018).*
8. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma octubre 2018).*
9. *Minuta proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional.*

Internet

1. <http://www.animalpolitico.com>
2. <http://politico.mx/>
3. <http://www5.diputados.gob.mx/>
4. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
5. <http://www.ejecentral.com.mx/>
6. <http://www.24-horas.mx/>
7. <https://noticieros.televisa.com/>
8. <https://heraldodemexico.com.mx/>
9. <http://www.milenio.com/>
10. <https://lasillarota.com/>
11. <https://www.eluniversal.com.mx/>
12. <https://www.eleconomista.com.mx/>
13. <https://www.excelsior.com.mx/>
14. <https://aristequinoticias.com/>
15. <https://www.informador.mx/>
16. <https://www.altonivel.com.mx/>
17. <https://www.animalpolitico.com/>