

DE LA NEGOCIACIÓN AL CONFLICTO: LA TRANSFORMACIÓN DE LA RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN MÉXICO, 2018-2024

FROM NEGOTIATION TO CONFLICT: THE TRANSFORMATION OF EXECUTIVE-LEGISLATIVE RELATIONS IN MEXICO, 2018-2024

RODRIGO VELÁZQUEZ LÓPEZ VELARDE 

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México
rodrigo.velazquez@cide.edu

LILIANA DEYANIRA GONZÁLEZ VIVEROS 

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México
deyanira.gonzalez@cide.edu

RESUMEN: Desde la transición democrática en México en 1997 y hasta 2018, los presidentes sin mayoría legislativa se vieron obligados a negociar su agenda con la oposición o a ajustarla con base en el apoyo político que tuvieron en el Congreso, con lo que se mantuvo un equilibrio relativo entre Ejecutivo y Legislativo. Este balance se rompió con la llegada de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) al poder, cuya estrategia de conflicto directo con la oposición derivó en el debilitamiento de los contrapesos institucionales. En este artículo hacemos un análisis comparativo de las acciones de inconstitucionalidad de los gobiernos de Peña Nieto y AMLO e identificamos tres acciones específicas de la estrategia de conflicto que transformaron la relación Ejecutivo-Legislativo: el uso de procedimientos legislativos no democráticos por la coalición oficialista para aprobar iniciativas presidenciales clave; la aprobación de reformas orientadas a debilitar los contrapesos institucionales y la impugnación de la oposición de reformas de gran calado ante la Suprema Corte. El análisis revela que la política de conflicto eliminó la posibilidad de cooperación entre las fuerzas políticas, además de dañar componentes esenciales del sistema democrático.

Palabras clave: relaciones Ejecutivo-Legislativo; política de conflicto;
AMLO; acciones de inconstitucionalidad; sistema democrático.

ABSTRACT: From Mexico's democratic transition in 1997 until 2018, presidents without a legislative majority were forced to negotiate their agenda with the opposition or adjust it, based on their political party support in Congress, thus maintaining a relative balance between the Executive and Legislative branches. With the arrival to power of Andrés Manuel López Obrador (AMLO), who implemented a direct confrontation strategy with the opposition, the balance was broken, weakening institutional checks and balances. Based on a comparative analysis of constitutional review actions (*acciones de inconstitucionalidad*) during the Peña Nieto and AMLO administrations, we identify three specific actions through which this conflict strategy was carried out and eventually transformed the Executive-Legislative relationship: the use of undemocratic Legislative procedures by the ruling coalition to pass key presidential initiatives; the approval of reforms aimed at weakening institutional checks and balances; and the opposition's challenges of major reforms in the Supreme Court. The analysis reveals that the political conflict strategy hindered the potential cooperation between the branches of power and undermined fundamental components of the democratic system.

Keywords: Executive-Legislative relations; conflict strategy; AMLO; constitutional review; democratic system.

Fecha de recepción: noviembre de 2024.

Fecha de aceptación: marzo de 2025.

Fecha de publicación en línea: 4 de junio de 2025.

INTRODUCCIÓN

El triunfo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en la elección federal del primero de julio de 2018 no sólo marcó un partaguas en la historia política reciente de México por ser la primera vez que un partido de izquierda logró ganar de forma contundente la presidencia de la República, sino también porque Morena y su líder articularon una coalición electoral que obtuvo una mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Los resultados electorales del 2018 modificaron significativamente el escenario político del país porque, tras 21 años de gobiernos sin mayoría en la incipiente democracia mexicana, por primera vez un titular del Ejecutivo comenzó su sexenio con apoyo mayoritario en el Poder Legislativo. ¿Cómo cambiaron AMLO y su mayoría legislativa las relaciones Ejecutivo-Legislativo? ¿Qué implicaciones tuvo esta nueva distribución del poder para el sistema democrático?

En este artículo argumentamos que, a diferencia de las administraciones previas a 2018, la relación entre el titular del Poder Ejecutivo y el Congreso no fue de negociación y adaptación, sino de confrontación directa por parte del presidente, a pesar de contar con mayorías absolutas en ambas cámaras. Los ejecutivos que gobernaron desde que empezó la transición a la democracia –y que no contaron con apoyo mayoritario de sus partidos o coaliciones– optaron por negociar con las fuerzas de oposición para que se aprobara su agenda o bien la ajustaron con base en sus números en el Congreso y en lo que fue aceptable para sus opositores. En contraste, AMLO, particularmente después de 2021, abandonó la vía de la negociación e implementó una política de conflicto y confrontación directa con sus adversarios que culminó en el debilitamiento de los contrapesos institucionales.

Con base en un análisis comparativo de las acciones de inconstitucionalidad entre los gobiernos de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y AMLO (2018-2024),¹ identifica-

¹ En el cuadro 1A del Anexo se presenta las leyes o reformas a leyes total o parcialmente invalidadas por la SCJN.

mos tres acciones específicas, mediante las cuales se llevó a cabo la estrategia de conflicto y que terminaron transformando la relación Ejecutivo-Legislativo. La primera de estas acciones fue la violación de la coalición gobernante al debido proceso legislativo al tramitar y aprobar iniciativas importantes provenientes del titular el Ejecutivo. Como documentaremos más adelante, ésta detonó un incremento de acciones de inconstitucionalidad que posteriormente la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) validó.

La segunda acción que modificó la dinámica entre los poderes Ejecutivo y Legislativo radicó en que una parte significativa de las iniciativas promovidas por el presidente tuvieron como objetivo debilitar componentes fundamentales del sistema democrático de división de poderes y del sistema de frenos y contrapesos. Una de éstas fue la propuesta de reforma electoral que tuvo como fin mermar la autonomía del Instituto Nacional Electoral (INE).

La tercera acción consistió en la impugnación de la oposición de reformas clave ante la SCJN por medio de acciones de inconstitucionalidad. Entre las leyes impugnadas están la que pretendía restringir las condiciones laborales de los servidores públicos, particularmente la de los miembros del Poder Judicial, y el primer intento de adscripción de la Guardia Nacional a la Secretaría de Defensa. Las validaciones de las acciones de inconstitucionalidad produjeron no sólo que se exacerbara el conflicto político entre la coalición gobernante y la oposición, también generó una confrontación álgida y directa entre el presidente y el Poder Judicial. La intervención de la Corte como contrapeso democrático trajo como consecuencia la aprobación de una reforma constitucional que modificó significativamente la estructura del Poder Judicial.

La política de conflicto de AMLO tuvo como consecuencia un cambio significativo en la naturaleza de la relación Ejecutivo-Legislativo, que había caracterizado a los gobiernos anteriores sin mayoría (1997-2018). Como mostramos más adelante, aunque la interacción entre el titular del Ejecutivo y el Congreso en este periodo nunca fue tersa, en términos

generales existió mayor negociación y cooperación que conflicto entre ambos poderes. No obstante, después de 2018 las acciones del Ejecutivo transformaron esa relativa cooperación entre poderes en un conflicto directo y álgido entre el presidente y la oposición. Asimismo, la intervención de la SCJN en temas esenciales de la agenda presidencial también modificó la interacción entre el presidente y el Poder Judicial ya que, ante los ojos del Ejecutivo, los miembros de la judicatura dejaron de ser el árbitro que dirime las diferencias y se convirtieron en un rival político a vencer. La confrontación entre estos dos poderes llegó a grado tal que el presidente López Obrador presentó una iniciativa de reforma constitucional al Poder Judicial en febrero de 2024 para modificar no sólo la forma en que se integra la Suprema Corte, sino para transformar por completo al Poder Judicial con la elección de jueces –de todos los niveles– mediante el voto popular.

Dados los resultados electorales de junio de 2024, en los que Morena no sólo refrendó su victoria en la presidencia con el triunfo de Claudia Sheinbaum, sino que obtuvo la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y se quedó a tres votos de conseguirla en el Senado, la iniciativa del presidente López Obrador de modificar por completo el Poder Judicial se vio concretada en septiembre del mismo año. Tanto las confrontaciones entre el Poder Ejecutivo y los partidos de oposición en el Congreso por omisiones en el proceso legislativo, el ataque a partes sustanciales del sistema democrático, como el conflicto crucial entre el Poder Ejecutivo y la SCJN por invalidar buena parte de la agenda legislativa del presidente, fueron acciones que no se habían presentado en los sexenios anteriores de la incipiente democracia mexicana. Como se demuestra en este artículo, estas acciones alteraron de manera significativa las relaciones entre los poderes de la Unión.

El contenido se organiza de la siguiente manera. En el segundo apartado, analizamos brevemente la interacción entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En particular, discutimos que en sistemas democráticos, tanto presidenciales como parlamentarios, hay mayor cooperación que conflicto al discutir

y votar la agenda de los titulares del Ejecutivo. En la tercera sección, examinamos la relación Ejecutivo-Legislativo en los gobiernos democráticos en México. Al revisar la tasa de aprobación presidencial de 1997 a 2024 encontramos que, a pesar de la diferencia en la distribución minoritaria o mayoritaria en el Congreso, los presidentes lograron la aprobación de gran parte de sus iniciativas, lo cual valida los hallazgos en la literatura legislativa. En esta sección también revisamos cómo la SCJN ejerció un contrapeso institucional clave para frenar las reformas legislativas impulsadas por AMLO, en especial cuando éstas atentaron contra el equilibrio democrático. En el cuarto apartado presentamos la evidencia central del artículo al comparar los gobiernos de Peña Nieto y AMLO en cuanto al número y los temas de las acciones de inconstitucionalidad presentadas por la oposición ante la Corte, así como los motivos que la SCJN tomó por válidos. Terminamos discutiendo las implicaciones de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo para la democracia mexicana.

LA RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS

La relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo es de vital importancia para las democracias modernas. A través de esta interacción, los titulares del Ejecutivo pueden hacerse de los instrumentos legales y financieros necesarios para llevar a cabo sus agendas de gobierno. Por su parte, los legisladores tienen la responsabilidad no sólo de analizar, discutir, modificar y, en su caso, votar las iniciativas del Ejecutivo sino también proponer iniciativas de ley e incidir así en los diferentes y múltiples ámbitos de gobierno. Para poder concretar esto, los partidos en los Congresos o Parlamentos, además de negociar y formar coaliciones para que sus propuestas se conviertan en ley, deben persuadir a los representantes del Ejecutivo a no vetar sus iniciativas, así como convencer a las agencias gubernamentales adscritas a esta rama del poder

a poner en marcha sus directrices o acatar las disposiciones creadas o reformadas.²

Aunque la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo no se limita a la discusión y votación de las iniciativas del primero,³ la tasa de aprobación de la agenda legislativa de los titulares del Ejecutivo es probablemente el principal indicador de lo tersa o complicada interacción entre estas ramas de gobierno. En el caso de los sistemas presidenciales, una de las principales ideas que predominó en la literatura institucionalista de los años ochenta y noventa, impulsada primordialmente por Juan Linz,⁴ fue que estaban destinados a la parálisis legislativa debido a la separación de origen y propósito de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Al ser electos cada uno de forma independiente, no depender el uno del otro para su sobrevivencia y representar a electorados distintos, el Congreso en los sistemas presidenciales no tiene incentivos para aprobar la agenda del Ejecutivo, provocando así mucha tensión e incluso problemas de gobernabilidad, que podían llegar al rompimiento democrático.

A pesar de la solidez lógica del argumento de Linz, investigación posterior demostró que no existe evidencia suficiente que sustente que los sistemas presidenciales comprometen la gobernabilidad democrática. Por ejemplo, en un análisis de sistemas presidenciales entre 1946 y 2002, Cheibub⁵ encontró que la inestabilidad de esta forma de gobierno se debe a condiciones exógenas y no a su diseño institucional. Es decir, la investigación de Cheibub demuestra que no existe ninguna regla o dispositivo institucional inherente a los sistemas presidenciales que generen parálisis legislativa e ingobernabilidad. De hecho,

² Shipan 2005.

³ Otros ámbitos de importancia en donde interactúan los dos poderes son la ratificación de miembros de gabinete, la designación de jueces de la Suprema Corte de Justicia, la revisión y fiscalización del ejercicio del presupuesto, incluyendo la implementación y el cumplimiento de los objetivos de programas y políticas públicas, la ratificación de tratados internacionales, etcétera.

⁴ Linz 1994.

⁵ Cheibub 2007.

según Cheibub, es común en estos sistemas la formación de coaliciones partidarias en las legislaturas y que los presidentes, aun cuando no cuenten con una mayoría en el Congreso, son tan exitosos en la aprobación de su agenda como aquellos ejecutivos que sí tienen una mayoría legislativa. En el mismo sentido, Saiegh⁶ estudió la aprobación de iniciativas del Ejecutivo tanto en sistemas presidenciales como parlamentarios en 52 países, entre 1946 y 2012. Los hallazgos de este investigador revelan que, aunque el porcentaje de aceptación de la agenda del Ejecutivo es mayor en los parlamentarismos, ésta no es tan baja como la expectativa teórica de Linz para los sistemas presidenciales (los presidentes obtuvieron más de 60% de aprobación de su agenda legislativa). Saiegh también halló que, independientemente de la estructura constitucional (parlamentarismo o sistema presidencial), el porcentaje de aprobación no difiere de forma sustantiva entre ejecutivos con mayorías legislativas y con gobiernos minoritarios.⁷

Si la estructura constitucional (sistema presidencial versus parlamentarismo) de los sistemas de gobierno no incide de manera relevante en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, ¿qué factores determinan la aprobación de la agenda de los titulares del Ejecutivo? La variable más recurrida para establecer la probabilidad de que los presidentes logren la aprobación de su agenda es si tienen una mayoría en el Congreso. No obstante, la investigación sobre el éxito de la agenda presidencial ha demostrado que este indicador puede ser engañoso, pues los datos demuestran que los gobiernos minoritarios, es decir, aquellos en los que el Ejecutivo no cuenta con los suficientes votos en el Congreso para pasar sus iniciativas, son muy exitosos.⁸ De hecho, Saiegh encontró que en los sis-

⁶ Saiegh 2019.

⁷ Se ha encontrado evidencia en el mismo sentido en Cheibub, Przeworski y Saiegh 2004.

⁸ Negretto y Calvo y Sagarzazu encontraron que la ausencia de mayoría legislativa de los presidentes en Argentina entre 1984 y 2007 no afectó significativamente la tasa de aprobación de la agenda del Ejecutivo. Véanse Negretto 2006. Calvo y Sagarzazu 2016.

temas presidenciales solamente hay menos de cinco puntos porcentuales de diferencia en los *box scores* referentes al porcentaje de iniciativas del Ejecutivo aprobadas por las legislaturas entre los gobiernos mayoritarios y de minoría.⁹ Esta diferencia relativamente menor reside en que los presidentes ponen en marcha mecanismos –formales e informales– para estimular a los legisladores para que cooperen y aprueben su agenda, tales como la formación de coaliciones gubernamentales, el veto presidencial, las iniciativas preferentes, el derecho de afirmativa ficta de los presidentes, el poder mediático del Ejecutivo, entre otros.¹⁰ Sin restarle importancia a las variables institucionales, otro factor para explicar la tasa de aprobación de la agenda presidencial es la posición de política pública del votante mediano (aquel que se ubica en el centro de una clasificación de votantes a lo largo de alguna dimensión temática)¹¹ en el Congreso. De acuerdo con esta teoría, únicamente se aprobarán aquellas iniciativas del Ejecutivo que cuenten con el apoyo del partido que incluya al votante mediano.¹²

En cuanto a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en América Latina, la literatura institucionalista ha ofrecido respuestas similares. Investigadores como Cox y Morgenstern argumentan que la legislación verdaderamente importante para ambas ramas del gobierno, es decir, iniciativas en las que realmente están en juego los principales intereses de los presidentes y los legisladores –como la aprobación del presupuesto–, prevalecen los primeros.¹³ Para el caso argentino, Calvo¹⁴ encuentra que los presidentes consiguen la aprobación de gran parte de su agenda aun en asambleas en las que no tienen mayoría, mientras que Calvo y Sagarzazu atenúan esta aseveración al aportar información de que, aunque es alta la tasa de aprobación legislativa de los ejecutivos en Argentina, las

⁹ Alemán y Calvo 2010. Saiegh 2019.

¹⁰ Alemán y Calvo 2010.

¹¹ Oxford reference online. s.v. “Median voter”.

¹² Alemán y Tsebelis 2016.

¹³ Cox y Morgenstern 2001.

¹⁴ Calvo 2014.

iniciativas importantes para el presidente sí sufren enmiendas antes de ser aprobadas.¹⁵ En un sentido similar, Schibber argumenta que en los sistemas presidenciales latinoamericanos los legisladores logran influir en legislación relevante, como el presupuesto, cuando hay ciertas disposiciones legales, como la opción resultante –o *default*– en caso de que los legisladores no aprueben el presupuesto, la capacidad de los congresistas de hacer enmiendas al presupuesto y el umbral requerido para sobrepasar el potencial veto presidencial.¹⁶ En resumen, aunque la literatura identifica cierto predominio de los titulares del Ejecutivo sobre el Legislativo, la investigación demuestra que la ventaja de los primeros no es absoluta y permanente, sino que los legisladores suelen tener espacio de maniobra para pasar su propia agenda e influir en la de los presidentes.

DE LA NEGOCIACIÓN AL CONFLICTO: LA TRANSFORMACIÓN DE LA RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO CON LA LLEGADA DE AMLO

Los estudios sobre la relación Ejecutivo-Legislativo en el caso mexicano después de la pérdida de la mayoría absoluta del Partido Revolucionario Institucional (PRI) apuntan que, aunque el proceso de democratización disminuyó la influencia del Poder Ejecutivo en el Congreso (medido principalmente por el número de iniciativas presentadas), la tasa de aprobación de la agenda presidencial se mantuvo alta.¹⁷ A pesar de que durante la última legislatura de Ernesto Zedillo (1997-2000) y aquellas comprendidas en los periodos de Vicente Fox (2000-2003; 2003-2006) y Felipe Calderón (2006-2009; 2009-2012) varios analistas y políticos de entonces percibían una parálisis legislativa debido a la falta de mayoría en el Congreso, la evidencia muestra que la proporción de iniciativas

¹⁵ Calvo y Sagarzazu 2016.

¹⁶ Schibber 2024.

¹⁷ Casar 2013. Casar 2016. Velázquez 2015.

presidenciales convertidas en ley fue considerablemente alta, como puede apreciarse en el cuadro 1.¹⁸

CUADRO 1
Iniciativas del Ejecutivo y tasa de aprobación
presidencial, 1997-2024

<i>Presidente</i>	<i>Legislaturas</i>	<i>Número de iniciativas presentadas</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>Tasa de aprobación</i>
Ernesto Zedillo	LVII (1997-2000)	36	32	88.88
Vicente Fox	LVIII y LIX (2000-2006)	166	124	74.70
Felipe Calderón	LX y LXI (2006-2012)	132	105	79.55
Enrique Peña Nieto	LXII y LXIII (2012-2018)	124	99	79.84
Andrés Manuel López Obrador	LXIV y LXV (2018-2024)	103	71	68.93

Fuente: elaboración propia con datos de Casar 2013 para la LVII legislatura y el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Al parecer, esta percepción errónea de parálisis legislativa se debió probablemente a la falta de aprobación de reformas estructurales, como aquella orientada a la apertura del sector energético. Sin embargo, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), reformas de esta índole y sus leyes secundarias se aprobaron con amplias mayorías mediante la articulación de una coalición entre los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD), conocida como el Pacto por México.¹⁹

Si bien la tasa de aprobación de las iniciativas presidenciales no se redujo de forma significativa con la llegada del pluralismo al Congreso, los presidentes debieron hacer

¹⁸ Casar 2013. Velázquez 2015.
¹⁹ Velázquez 2018.

concesiones, negociar y formar coaliciones *ad hoc* con los partidos de oposición para aprobar su agenda legislativa durante el periodo de gobiernos sin mayoría (1997-2018).²⁰ Esta dinámica permitió cierto equilibrio de fuerzas entre el Ejecutivo y el Congreso, ya que los partidos opositores también lograron impulsar parcialmente sus objetivos mediante la legislación aprobada.²¹

Durante la administración de AMLO, a pesar de que Morena y sus aliados (PT y PES) lograron mayorías absolutas en ambas cámaras, la tasa de aprobación legislativa del Ejecutivo (68.93%) fue menor que la registrada durante los gobiernos sin mayoría (1997-2018). En la LXIV legislatura (2018-2021), Morena y sus aliados controlaron más del 50% de los votos en ambas cámaras, lo que les permitió aprobar con facilidad reformas a la legislación secundaria sin necesidad de apoyo opositor. De hecho, varias iniciativas tuvieron el respaldo de partidos de oposición, si bien este apoyo no era necesario para su aprobación. Incluso, los partidos opositores votaron a favor de contrarreformas de gran calado que, pocos años antes, habían respaldado mediante el Pacto por México, como fue el caso de la reforma educativa. Entre las modificaciones constitucionales aprobadas en este periodo destacan la ampliación del catálogo de delitos sujetos a prisión preventiva oficiosa y las reformas en materia de paridad de género, las cuales integraron propuestas tanto de la coalición gobernante como de partidos de oposición.²²

²⁰ Casar 2016. Kerevel y Bárcena 2022.

²¹ Un periodo muy visible en el cual los partidos de oposición lograron pasar parte de su agenda legislativa fue durante la negociación del Pacto por México. En este acuerdo, el PAN y el PRD modificaron disposiciones constitucionales importantes, incluyendo la reelección legislativa consecutiva, a cambio de apoyar las iniciativas del PRI. Véase Velázquez 2018.

²² Por ejemplo, la reforma que amplió el catálogo de delitos sancionados con prisión preventiva oficiosa integró siete iniciativas del PAN, PRI, PT y Morena. Véase Garrido 2020.

Esta discreta cooperación entre el presidente, la coalición gobernante y los partidos de oposición durante la LXIV legislatura (2018-2021) no difiere sustancialmente de los periodos anteriores de gobiernos sin mayoría. Sin embargo, la relación Ejecutivo-Legislativo se transformó en la LXV legislatura (2021-2024), cuando AMLO impulsó una agenda dirigida a debilitar componentes clave del sistema democrático. Al no poder frenar estas iniciativas en el Congreso, la oposición recurrió a la SCJN mediante acciones de inconstitucionalidad, lo que resultó en la anulación de varias reformas clave.

Dos paquetes de iniciativas presidenciales orientados a debilitar el sistema de frenos y contrapesos fueron los denominados “Plan A” y “Plan B”. El “Plan A”, presentado por el Ejecutivo en abril de 2022, proponía una reforma constitucional en materia electoral que modificaba el funcionamiento del árbitro electoral. Entre sus principales objetivos se encontraba la transformación del Instituto Nacional Electoral (INE) en el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas, la reducción de once a siete consejeros electorales, la eliminación del financiamiento público ordinario a partidos políticos y la desaparición de legisladores plurinominales. Por tratarse de una reforma constitucional, requería de la aprobación de una mayoría calificada en ambas cámaras legislativas, la cual no estuvo al alcance de la coalición gobernante. Por ello fue rechazada en la Cámara de Diputados el 6 de diciembre de 2022.

Previendo el fracaso de esta reforma, el presidente anunció en noviembre de 2022 un “Plan B”, consistente en un conjunto de reformas a leyes secundarias para modificar el sistema electoral sin necesidad de tocar la Constitución. Después de su paso por la cámara baja, este paquete fue aprobado por el Senado el 22 de febrero de 2023. Sin embargo, los partidos de oposición en el Congreso reaccionaron con rapidez, presentando acciones de inconstitucionalidad ante la SCJN. Tras su análisis, la Corte consideró que las reformas comprendidas en el “Plan B” vulneraban principios democráticos fundamentales del sistema electoral y resolvió invalidarlas el 8 de mayo de 2023.

La anulación del “Plan B” no fue la primera ocasión en que la SCJN frenó reformas impulsadas por AMLO. Durante su sexenio, la Corte invalidó parcialmente diversas reformas que alteraban el equilibrio institucional, como la llamada “Ley Zaldívar”, que pretendía extender el mandato del presidente de la Corte; la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, que imponía límites salariales a funcionarios, incluidos los del Poder Judicial; y la reforma que trasladaba el control operativo y presupuestal de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Estas resoluciones reforzaron el papel del Poder Judicial como contrapeso institucional, al frenar iniciativas que ponían en riesgo el equilibrio democrático. Ante estas resoluciones, a finales de marzo de 2023, López Obrador anunció el “Plan C”, que inicialmente incluyó un llamado a la ciudadanía a no votar por el “bloque conservador” con el objetivo de impedir que estos partidos continuaran obstaculizando su agenda desde el Congreso. Posteriormente, en febrero de 2024, el presidente presentó un paquete de 18 reformas constitucionales con cambios profundos al Poder Judicial, al sistema político-electoral, a los órganos autónomos,²³ entre otros. El objetivo de la convocatoria a no votar por el conservadurismo y la presentación de las reformas constitucionales no fue presionar a la oposición o buscar negociar con ésta, sino polarizar el ambiente político y obtener una mayoría calificada en la elección de junio de 2024 para así eliminar los contrapesos ejercidos por la oposición en el Legislativo y el Poder Judicial. Estos comicios dieron a Morena y a AMLO, aun siendo presidente en funciones, una mayoría calificada en la cámara baja y una muy amplia mayoría en el Senado, mediante la cual se

²³ Esta reforma constitucional comprendió la eliminación de los siguientes órganos autónomos: Comisión Federal de Competencia, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Instituto Nacional de Acceso a la Información, Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo, Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Nacional para la Mejora Continua de Educación. La reforma fue aprobada a principios de diciembre de 2024.

aprobaron 13 de las 18 reformas del llamado “Plan C” en septiembre del mismo año.

CUADRO 2

Iniciativas clave del Poder Ejecutivo en disputa con la oposición y el Poder Judicial

<i>Propuestas del Ejecutivo Federal</i>	<i>Principales modificaciones</i>	<i>Publicación en el Diario Oficial de la Federación</i>	<i>Estatus</i>
Remuneraciones de los Servidores Públicos	Disposición que establece que ningún funcionario público, incluidos los miembros del Poder Judicial, podrá recibir una remuneración mayor a la del presidente de la República.	5 de noviembre de 2018	Parcialmente invalidada por la SCJN (mayo de 2019)
Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Facultaba al Ejecutivo federal para decidir por decreto el destino de los recursos públicos generados por las políticas de austeridad que ha implementado su gobierno.	19 de noviembre de 2019	Parcialmente invalidada por la SCJN (abril de 2022)
Ley Federal de Austeridad Republicana	Entre las medidas, se incluía el establecimiento del plazo de 10 años para que los altos mandos del gobierno permanecieran fuera del ámbito laboral en empresas del sector privado a las que regularon o supervisaron.	19 de noviembre de 2019	Parcialmente invalidada por la SCJN (septiembre de 2022)
Ampliación del mandato del ministro presidente en turno de la SCJN	Se buscó ampliar la presidencia del ministro Arturo Zaldívar al frente de la SCJN de cuatro a seis años, así como el mandato de los consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (CJF).	7 de junio de 2021	Parcialmente invalidada por la SCJN (noviembre de 2021)
Ley de la Guardia Nacional	Traslado a la Secretaría de la Defensa Nacional del cúmulo de facultades orgánicas, administrativas, presupuestales y directivas de la Guardia Nacional.	9 de septiembre de 2022	Parcialmente invalidada por la SCJN (abril de 2023)

<i>Propuestas del Ejecutivo Federal</i>	<i>Principales modificaciones</i>	<i>Publicación en el Diario Oficial de la Federación</i>	<i>Estatus</i>
Diversas modificaciones constitucionales en materia electoral (Plan A)	Convertir el Instituto Nacional Electoral (INE) en el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas; disminuir el número de consejeros electorales de once a siete; eliminar el financiamiento a partidos políticos para actividades ordinarias; eliminación de legisladores plurinominales.	-	No aprobada en el pleno de la Cámara de Diputados (noviembre de 2022)
Modificaciones a diversas leyes secundarias en materia electoral (Plan B)	Paquete de reformas a leyes secundarias para modificar el sistema electoral. Debilitamiento del árbitro electoral.	7 de diciembre de 2022 y 2 de marzo de 2023	Invalidadas por la scjn (mayo-junio de 2023)
Diversas modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM (Plan C)	Elección por voto popular a jueces y magistrados. Eliminación de órganos autónomos.	15 de septiembre de 2024 y 20 de diciembre de 2024 ²⁴	La scjn desestimó analizar el asunto (en materia de las modificaciones al Poder Judicial) ²⁵

Fuente: elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa y Expedientes de la scjn.

²⁴ Las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación (DOF) corresponden solamente a las modificaciones señaladas en el cuadro 2 (elección por voto popular de jueces y magistrados, y eliminación de órganos autónomos). Otras reformas incluidas en el llamado “Plan C” continúan su trámite en distintas etapas del proceso legislativo.

²⁵ La reforma al Poder Judicial fue impugnada mediante cinco acciones de inconstitucionalidad promovidas por tres partidos políticos nacionales, uno estatal y la minoría parlamentaria de un Congreso local. El ministro instructor elaboró un proyecto de resolución en el que proponía declarar la inconstitucionalidad de diversas disposiciones contenidas en esta reforma. No obstante, el proyecto no obtuvo suficientes votos para formar una mayoría, como lo exige este mecanismo de control constitucional. Véase Vega 2024.

Del conflicto al debilitamiento de los contrapesos institucionales

¿Cómo fue el proceso de debilitamiento del sistema de frenos y contrapesos? Identificamos tres factores que permitieron que AMLO transformara la dinámica de poder entre el Ejecutivo y el Congreso, los cuales culminaron debilitando los contrapesos institucionales. Primero, López Obrador llegó a la presidencia con gran legitimidad basada en el alto porcentaje de votos que obtuvo en la elección de 2018. De hecho, fue el primer presidente de la época democrática que logró obtener más del 50 por ciento de los votos. De igual manera, AMLO fue un presidente con un gran apoyo popular. A lo largo del sexenio, casi todas las casas encuestadoras registraron su tasa de aprobación por arriba del 50 por ciento.²⁶ La fuerte legitimidad y alta popularidad le dieron la fuerza necesaria para impulsar y lograr sus objetivos políticos.

Segundo, haber conseguido mayorías absolutas en ambas cámaras del Congreso en la elección de 2018 le dio la posibilidad de avanzar gran parte de su agenda sin mayor dificultad. La alta legitimidad y el apoyo mayoritario en el Congreso le facilitaron al presidente pasar iniciativas a legislación secundaria muy importante, de manera muy rápida y sin cambios del Poder Legislativo. De hecho, el control de AMLO sobre su bancada y las de sus aliados permitió que éstos apoyaran sin recelo propuestas de ley que le quitaban contrapesos al Poder Ejecutivo y, por ende, aumentaban su poder en relación con las otras ramas de gobierno.

Tercero, el debilitamiento del equilibrio democrático no hubiese sido posible sin la estrategia polarizadora y divisionista del presidente. Como ha sido documentado ampliamente y es característico de los líderes populistas,²⁷ AMLO utilizó buena parte de sus conferencias de prensa matutinas para polarizar el ambiente político al fijar diariamente una retórica

²⁶ Véase evolución del promedio de aprobación presidencial en Márquez 2024.

²⁷ Mudde 2004.

divisionista y de conflicto en la que el gobierno y sus aliados fueron plasmados como representantes únicos del pueblo y los opositores como enemigos de éste.²⁸ Mediante la reiteración sistemática del discurso confrontativo, AMLO logró moldear en buena medida la opinión pública, haciendo ver a la oposición en el Congreso y a la mayoría de los integrantes del Poder Judicial como élites oligárquicas, conservadoras, corruptas y contrarias a la voluntad popular.²⁹ De esta manera, el presidente construyó una importante base de apoyo social para impulsar y, finalmente pasar, su agenda legislativa que debilitó los frenos y contrapesos institucionales.

Estas acciones marcaron el fin de la lógica de negociación y cooperación que había caracterizado la relación entre Ejecutivo y Legislativo en los sexenios anteriores, y dieron lugar a una dinámica de confrontación abierta. Aunque el Ejecutivo y su coalición legislativa lograron aprobar reformas de gran calado, las constantes impugnaciones ante la SCJN evidenciaron la persistencia de un contrapeso institucional activo que limitó –al menos parcialmente– las modificaciones que buscaban alterar el equilibrio democrático. Por ello, para comprender a profundidad la transformación de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo durante el sexenio de López Obrador, resulta indispensable analizar el papel que desempeñaron las acciones de inconstitucionalidad como mecanismos centrales para frenar o revertir las reformas impulsadas desde la presidencia.

A continuación, realizamos un análisis comparativo de las acciones de inconstitucionalidad presentadas y resueltas durante los sexenios de Peña Nieto y López Obrador. Este análisis busca evidenciar cómo el incremento del uso de este instrumento de control constitucional, así como las diferencias en los temas impugnados y en los argumentos validados por la Corte, reflejan un cambio profundo en la dinámica política e institucional del país. Además, permite observar de qué manera

²⁸ Espino 2021. Estrada 2022. Aguiar, Castro y Monsiváis 2025.

²⁹ Ríos Figueroa 2022.

las acciones de inconstitucionalidad se convirtieron en un recurso clave para la oposición, no sólo para frenar políticas específicas, sino también para preservar elementos fundamentales del sistema democrático y del equilibrio entre poderes.

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD: BALANCE EMPÍRICO DE DOS SEXENIOS

Las acciones de anticonstitucionalidad (AI) son mecanismos de control que se presentan directamente ante la SCJN. Se trata de instrumentos jurídicos y procesales diseñados para preservar y proteger las disposiciones de la Constitución, prevenir su violación y sancionar su desconocimiento.³⁰ A diferencia del amparo, que exige que las garantías individuales se vean afectadas de manera directa, y de las controversias constitucionales, que buscan resolver conflictos de competencia entre poderes, órganos autónomos o autoridades de distintos niveles de gobierno, el propósito de las AI es salvaguardar la supremacía constitucional.³¹ Además, ofrecen tutela a fuerzas minoritarias, buscando consolidar a la Constitución como el referente único para la convivencia de todos los actores políticos.³²

Las AI pueden promoverse cuando se considera que una norma general –como una ley, un tratado internacional, un reglamento o un decreto– contraviene la Constitución. Entre los actores legitimados para presentar una AI están: el 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados o del Senado, la Fiscalía General de la República y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Además, los partidos políticos, tanto a nivel federal como estatal, están legitimados para promover AI cuando se trate de normas en materia electoral. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) también está

³⁰ Fix-Zamudio 1998.

³¹ SCJN 2000.

³² Valladares 2007, 3.

facultada para interponer una AI cuando la norma impugnada afecte derechos humanos.³³

Una vez presentada la demanda ante la SCJN, y dependiendo del cumplimiento de ciertos requisitos procesales y formales, los miembros de la Corte deciden si es procedente o no analizar la AI. Si resulta procedente, la SCJN analiza el fondo del asunto y determina el sentido de la sentencia, la cual puede ser de diferente índole. El máximo tribunal puede declarar la constitucionalidad (validez) de la norma impugnada; la inconstitucionalidad (invalidez), estableciendo que la norma contradice la Constitución, o la inconstitucionalidad parcial (validez parcial), cuando sólo ciertos aspectos de la norma son inconstitucionales. Además, si durante el desarrollo del procedimiento se presenta un obstáculo que impida estudiar el fondo del asunto, la SCJN puede declarar el sobreseimiento, lo que significa que no se emitirá una resolución sobre la validez de la norma. Si la mayoría de los ministros considera que la norma es inconstitucional pero no se alcanza la votación mínima de ocho votos, se dicta la desestimación de la AI. En estos casos, la norma impugnada continúa vigente y el expediente se archiva.³⁴

Para validar nuestro argumento respecto a que AMLO llevó a cabo una política de conflicto que terminó transformando las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, hicimos un análisis comparativo de su sexenio con el de Enrique Peña Nieto. En concreto, examinamos las reformas impugnadas mediante AI ante la Suprema Corte en ambas administraciones. Esta comparación permite identificar las diferencias cuantitativas y cualitativas en materia de AI durante ambos

³³ También pueden hacer uso de este recurso los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas cuando se trate de leyes que versen sobre derechos humanos; el 33% de los integrantes de las legislaturas estatales cuando se trate de leyes expedidas por los órganos legislativos locales; el Ejecutivo federal por conducto de la Consejería Jurídica y los organismos garantes equivalentes al INAI en los estados de la República. Véase SCJN 2000.

³⁴ López Ayllón y Valladares 2009.

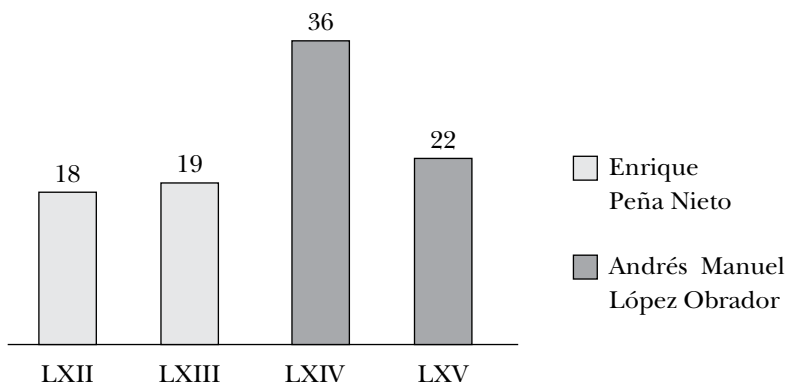
periodos presidenciales. Para este objetivo, elaboramos una base de datos a partir de la revisión de los índices de acciones de inconstitucionalidad resueltas y pendientes publicados en la página de la SCJN. El estudio comprende las impugnaciones contra los decretos promulgados por el Ejecutivo federal, haciendo énfasis en aquellas que derivaron en la invalidez parcial o total de alguna norma.

La estructura del análisis es la siguiente. Primero, identificamos las diferencias en el número de AI presentadas durante los sexenios de Peña Nieto y López Obrador, contrastando el tipo de resolución emitida por la SCJN (fundadas, parcialmente fundadas, infundadas o desestimadas). Además, identificamos la cantidad de impugnaciones que permanecen pendientes de resolución, con el fin de comprender de manera más integral el impacto de cada administración en la activación y uso de este mecanismo de control constitucional. Luego, examinamos la participación de los distintos actores promovedores en ambos periodos de gobierno para identificar cambios en las tendencias de los actores más activos en cada sexenio. Posteriormente, analizamos los temas sobre los cuales trataba la normativa impugnada y que resultó en su invalidación total o parcial, así como los motivos con los cuales la SCJN declaró la invalidez de las normas impugnadas. En este análisis dedicamos especial atención a dos motivos que se reconocieron en especial en el sexenio de AMLO: las omisiones en el procedimiento legislativo y la vulneración a la autonomía del Poder Judicial.

Acciones de inconstitucionalidad resueltas y pendientes de resolución

La gráfica 1 muestra las AI resueltas por la SCJN durante las legislaturas LXII (2012-2015), LXIII (2015-2018), LXIV (2018-2021) y LXV (2021-2024), correspondientes a los periodos de los presidentes Peña Nieto y López Obrador, respectivamente. La legislatura LXIV fue el periodo más activo, con 36 AI

GRÁFICA 1
Acciones de inconstitucionalidad promovidas contra
decretos del Ejecutivo federal por legislatura



Fuente: elaboración propia con datos de la scjn.

resueltas, superando notablemente las legislaturas anteriores. En total, bajo la administración de Peña Nieto se resolvieron 38 AI contra disposiciones federales, mientras que durante el gobierno de López Obrador se resolvieron 58 AI. Esto refleja un aumento en el uso de este mecanismo de control constitucional durante la administración del morenista, en particular en la LXIV legislatura.

El cuadro 3 muestra el tipo de resolución que obtuvieron las AI. Del total de asuntos analizados durante el sexenio de Peña Nieto, 19 (47%) fueron declarados fundados o parcialmente fundados por la scjn, lo que significa que se determinó la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, ya sea en su totalidad o de forma parcial. Durante la administración de López Obrador, de las 58 impugnaciones resueltas, 42 (64%) fueron fundadas total o parcialmente, lo que evidencia un incremento significativo en las resoluciones que encontraron algún grado de inconstitucionalidad respecto al periodo anterior. En cuanto a las resoluciones infundadas, es decir, aquéllas en las que se confirmó la validez constitucional de las normas impugnadas,

se observaron 19 durante el sexenio de Peña Nieto y siete en el de López Obrador. Por último, durante el gobierno de AMLO, cinco reformas fueron desestimadas, lo que indica que, aunque se consideró inconstitucional el proyecto presentado, éstas no alcanzaron los ocho votos necesarios para declarar su invalidez en el pleno de la SCJN. Si consideramos las AI que permanecen pendientes de resolución, la diferencia se amplía considerablemente. Tras la revisión de los expedientes, se identificó que, mientras sólo está pendiente una impugnación del periodo de Peña Nieto, hay 46 pendientes relacionadas con decretos emitidos durante la administración de López Obrador.

CUADRO 3
Tipo de resolución de las acciones de inconstitucionalidad por sexenio

<i>Resolución / presidente</i>	<i>Enrique Peña Nieto</i>	<i>AMLO</i>
Fundada (total o parcialmente)	19	37
Infundada	19	12
Desestimada	0	5
Sobreseída o desechada	0	4
<i>Subtotal</i>	<i>38</i>	<i>58</i>
Pendientes de resolución	1	46
<i>Total</i>	<i>39</i>	<i>104</i>

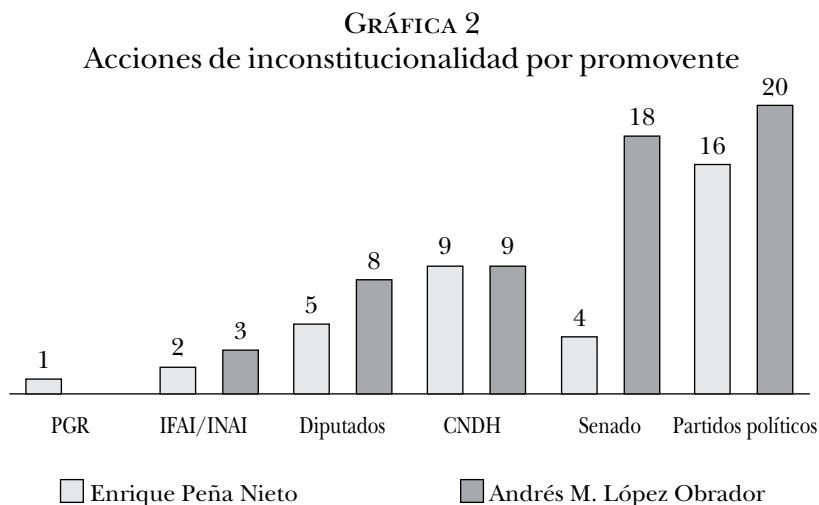
Fuente: elaboración propia con datos de la SCJN.

Promoventes

Entre 1996 y 2006, los partidos políticos nacionales fueron los principales promoventes de AI a través de sus dirigencias nacionales. Esta tendencia se mantuvo durante los dos periodos de gobierno estudiados. En el sexenio de Peña Nieto, los partidos políticos fueron los actores más activos, promoviendo 16 AI. Los integrantes de la Cámara de Diputados presentaron cinco impugnaciones, mientras que la CNDH promovió nueve.

Otros actores, como la Procuraduría General de la República (PGR) y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI, luego INAI), tuvieron un papel menor, con una y dos impugnaciones, respectivamente.

Por su parte, durante la administración de AMLO, aunque los partidos políticos se mantuvieron como los más activos, con 20 impugnaciones en total, el Senado también se consolidó como un actor clave al promover 18 AI. La CNDH mantuvo una participación constante, con un número similar de impugnaciones en ambos sexenios. Por su parte, los integrantes de la Cámara de Diputados presentaron ocho acciones y el INAI, tres (véase la gráfica 2).



Fuente: elaboración propia con datos de la scjn.

Nota: no incluye las AI pendiente de trámite.

A continuación, presentamos las diferencias de temas y motivos que caracterizaron las AI que recibieron sentencia como fundada o parcialmente fundada. Es decir, aquéllas en que la scjn declaró la validez de los argumentos presentados por los promoventes, estableciendo que la norma contradice la Constitución o que existe una inconstitucionalidad parcial.

Temas o materias de las acciones de inconstitucionalidad

Para catalogar los temas sobre los cuales la SCJN declaró la invalidez parcial o total, examinamos los expedientes de la Corte, ya que son la base sobre la cual se emite la sentencia y se procede a la votación de los ministros. Cuando dos o más AI impugnan una misma norma, éstas pueden acumularse en un solo expediente,³⁵ lo que significa que un expediente puede incluir una o varias AI, dependiendo de la relación entre los asuntos impugnados.

La gráfica 3 muestra una comparación de los temas de los expedientes que han derivado en la invalidez de alguna norma durante los periodos del gobierno de Peña Nieto y López Obrador. Los temas de las AI variaron significativamente entre estos periodos, reflejando diferencias en las áreas de conflicto constitucional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en cada sexenio. Con Peña Nieto, las impugnaciones validadas por la Corte se concentraron principalmente en materias de seguridad pública y electoral. Esto refleja que, durante su administración, se cuestionaron diversas leyes relacionadas con la protección ciudadana y la regulación de los procesos electorales. En contraste, el periodo de AMLO muestra una concentración mucho mayor en el tema electoral, con una cifra significativamente más alta de resoluciones de inconstitucionalidad en comparación con el sexenio anterior. Esto es particularmente relevante, dado que las impugnaciones electorales durante el gobierno de AMLO, en especial las relacionadas con las reformas conocidas como el “Plan B”, se convirtieron en un foco de confrontación política.

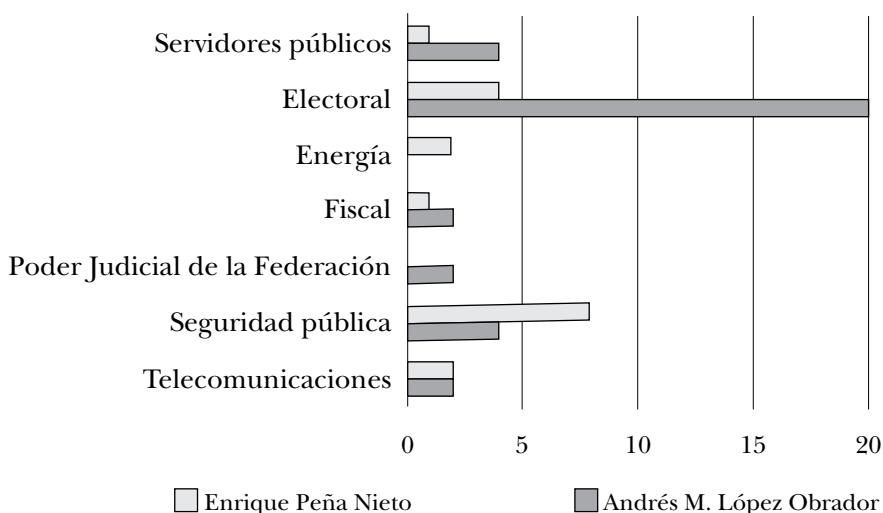
Otro tema central en este sexenio fue la intervención en las condiciones laborales de los servidores públicos, destacando las impugnaciones que cuestionaron disposiciones de la Ley de Remuneraciones y la Ley de Austeridad Republicana, las cuales fueron declaradas inconstitucionales en aspectos como las limitaciones salariales y las restricciones

³⁵ LRFA 105 1995 (última reforma 2021), art. 69.

laborales que afectaban la autonomía de órganos como el Poder Judicial.

Otros temas de acciones de inconstitucionalidad, como el sector energético, telecomunicaciones y fiscal, tuvieron una presencia menos significativa en ambos periodos, pero muestran cómo la SCJN ha intervenido en áreas clave de la política pública y la regulación económica en México. En ambos sexenios, los sectores estratégicos recibieron atención, aunque con menor recurrencia que los temas de seguridad y electorales.

GRÁFICA 3
Temas de los expedientes con resolución,
validados total o parcialmente por la SCJN



Fuente: elaboración propia con datos de la SCJN.

A continuación, ofrecemos una distinción entre los decretos en materia electoral y las medidas relacionadas con los servidores públicos –dos temas que cobraron especial relevancia durante el sexenio de López Obrador–, que fueron invalidados a partir de las sentencias emitidas por la SCJN en cada periodo.

- Materia electoral

En el sexenio de Peña Nieto, la Corte invalidó diversas normas relacionadas con la reforma constitucional de 2014.³⁶ Estas reformas permitían que los gastos de campaña, como los asociados a las estructuras partidista y electoral, se consideraran parte de los gastos operativos ordinarios de los partidos políticos. Esta medida ocasionaba que, al no corresponder al rubro de gastos ordinarios, estuvieran fuera del control fiscalizador de las campañas, por lo que la SCJN declaró su invalidez. Otra medida en materia electoral invalidada por la Corte durante este sexenio consistía en la intervención del ámbito federal en atribuciones propias de las entidades federativas, al establecer mecanismos para la asignación de diputaciones locales de representación proporcional. La Suprema Corte argumentó que dicha medida excedía las competencias constitucionales del ámbito federal.

Como se mencionó antes, en el periodo de gobierno de AMLO el auge de impugnaciones electorales ocurrió principalmente como consecuencia de la estrategia gubernamental conocida como “Plan B”. Esta estrategia no puede entenderse sin el fracaso de su antecedente conocido como el “Plan A”, que proponía una transformación profunda del sistema electoral mexicano. Entre sus principales medidas estaba la eliminación de la disposición constitucional que otorgaba al INE el control del padrón electoral, trasladando dicha función al Poder Ejecutivo. Asimismo, planteaba la centralización de la justicia electoral mediante la desaparición de los institutos y tribunales electorales locales, así como la creación de un nuevo Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC). Este organismo, al igual que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), estaría integrado por consejeros y magistraturas electos mediante voto popular.³⁷ A pesar de la sistemática promoción de esta reforma en las conferencias matutinas del presidente, la iniciativa careció del

³⁶ Véase SCJN 2014b.

³⁷ Martín 2024, 4.

respaldo suficiente en el Congreso y no alcanzó la mayoría calificada necesaria.

Ante la imposibilidad de cambiar la Constitución, el ejecutivo optó por impulsar una serie de cambios a las leyes secundarias para transformar el INE y el sistema electoral sin requerir modificaciones constitucionales, conocido como “Plan B”.³⁸ Los cambios propuestos eran de diversa índole. Entre éstos se incluía la eliminación de la estructura distrital profesionalizada del INE, sustituyéndola por oficinas temporales, lo que generó preocupaciones sobre la capacidad operativa y técnica del organismo electoral. También se propuso la concentración de poder en una Comisión de Administración, quebrantando la tradicional separación entre órganos ejecutivos y de dirección en el INE, y otorgando al Poder Legislativo la facultad de ratificar a los consejeros electorales y al titular del órgano interno de control. Adicionalmente, se imponía una estructura temporal a los institutos electorales locales, se restringían las facultades tanto del Tribunal Electoral como del INE, y se establecían criterios arbitrarios para la integración de mesas directivas de casilla.³⁹ Estas modificaciones, consideradas por muchos como un debilitamiento institucional, afectaban la autonomía constitucional del INE,⁴⁰ comprometían la imparcialidad y el profesionalismo en la organización de elecciones,⁴¹ y alteraban el esquema de transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos.⁴²

³⁸ Estos decretos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación. El primero, publicado el 27 de diciembre de 2022, modificaba la Ley General de Comunicación Social y Ley General de Responsabilidades Administrativas. El segundo se publicó el 2 de marzo de 2023 e incluyó reformas a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; a la Ley General de Partidos Políticos; a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expidió una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

³⁹ Martín 2024, 5.

⁴⁰ Marván 2023. Salmorán 2023. Zavala 2023. Saavedra 2023.

⁴¹ Hernández 2023.

⁴² García Ángeles 2023.

Esta segunda estrategia generó un intenso debate público y político. El paquete de reformas fue aprobado en el Congreso y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en dos partes. La primera, en diciembre de 2022, y la segunda, en marzo de 2023. Como detallaremos más adelante, la Corte validó las impugnaciones de la oposición e invalidó en su totalidad las reformas derivadas de este “Plan B”. Aunado a esto, las modificaciones también originaron diversas manifestaciones en la Ciudad de México y otras entidades federativas, conocidas como la “marea rosa”.⁴³ Estas movilizaciones, que tuvieron lugar en noviembre de 2022, fueron convocadas por organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos de oposición y ciudadanos, con el objetivo de visibilizar el apoyo a la autonomía y fortaleza del INE frente a los cambios impulsados por el gobierno federal, así como de advertir sobre los riesgos que la reforma planteaba para la democracia y los procesos electorales en México.

- **Materia: servidores públicos**

En el sexenio de Peña Nieto, la SCJN resolvió una acción de inconstitucionalidad promovida por diputados del PRI⁴⁴ que modificaba diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁴⁵ El núcleo de la controversia se centró en la participación del Senado en el nombramiento de ciertos funcionarios de la administración pública, específicamente el comisionado nacional de seguridad y el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). En el proyecto de dictamen, la SCJN determinó que el Senado no debe intervenir en la ratificación del comisionado nacional de seguridad, al considerar que este nombramiento corresponde exclusivamente al presidente de la República, dada la naturaleza de las funciones del cargo directamente

⁴³ “Marea rosa en defensa del INE...” 2023.

⁴⁴ Véase SCJN 2014a.

⁴⁵ “Decreto por el que se reforman...” 2013.

vinculadas con la seguridad pública. Según la Corte, esta intervención del Senado transgredía los principios de división de poderes y legalidad, establecidos en los artículos 16, 49, 89 fracción II y 90 de la Constitución. No obstante, la Corte validó la participación del Senado en la ratificación del secretario ejecutivo del SNSP, al considerar que, por tratarse de un puesto encargado de coordinar y supervisar estrategias nacionales de seguridad pública, su ratificación por el Senado podría fortalecer la rendición de cuentas y la supervisión democrática en esa área.

En el mismo fallo, la SCJN también invalidó una disposición que obligaba al secretario de Gobernación a comparecer cada seis meses ante las Comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado para rendir informes sobre política criminal y seguridad pública. Los ministros concluyeron que dicha obligación no está prevista en la Constitución, por lo que resultaba desproporcionada e ilegítima, y advirtieron que la rendición de cuentas del secretario de Gobernación debía ajustarse a lo establecido constitucionalmente y no podía imponerse mediante una ley secundaria.

En el periodo de López Obrador, la SCJN se caracterizó por evaluar la constitucionalidad de diversas disposiciones relacionadas con la remuneración de los servidores públicos y políticas de empleo público. Uno de los casos más debatidos fue la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, la cual establecía que ningún servidor público podría recibir una remuneración superior a la del presidente de la República. Tras su publicación en el Diario Oficial de la Federación en noviembre de 2018, un grupo de senadores y la CNDH presentaron una demanda de inconstitucionalidad contra esta ley.⁴⁶ Una vez que se presentó la AI, el ministro instructor Pérez Deyán determinó suspender la norma, lo que representó un precedente inusual en el ámbito de AI.⁴⁷ Mientras el caso estaba en revisión, el legislativo modificó una parte significativa de

⁴⁶ Véase SCJN 2018a.

⁴⁷ González 2019.

la ley, lo que llevó al sobreseimiento del expediente respecto a los artículos modificados, ya que se consideró que éstos habían quedado sin materia para su análisis. No obstante, algunos artículos no fueron modificados, por lo que siguieron siendo objeto de control constitucional, lo que permitió a la SCJN analizarlos de fondo.

En su análisis, la Corte declaró la invalidez de varios de estos artículos debido a la falta de un marco técnico adecuado para la determinación de los salarios, lo cual generaba un riesgo de discrecionalidad en la fijación de las remuneraciones. La SCJN también subrayó que la ausencia de criterios específicos en la ley comprometía tanto la seguridad jurídica como el principio de división de poderes, cuestión especialmente problemática para la independencia del Poder Judicial. Este aspecto afectaba su autonomía presupuestaria y su capacidad para definir sus propios esquemas salariales sin la intervención arbitraria del Poder Legislativo.⁴⁸

En otra resolución, la SCJN abordó las restricciones laborales impuestas a los servidores públicos tras la promulgación de la Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR) en noviembre de 2019. Impulsada como parte de las medidas de austeridad del gobierno de AMLO, la ley definía el concepto de austeridad, establecía a los sujetos responsables de su implementación y aplicaba restricciones a los servidores públicos.⁴⁹ Estas modificaciones fueron impugnadas por un grupo de senadores, quienes cuestionaron su constitucionalidad.⁵⁰ Tras analizar el expediente, la SCJN declaró inconstitucional el segundo párrafo del artículo 24 de la LFAR, que prohibía a los servidores públicos de alto nivel, después de dejar su cargo, trabajar durante diez años en empresas que hubieran supervisado, regulado o de las que hubieran tenido acceso a información privilegiada. Aunque la medida pretendía prevenir conflictos de interés, la Corte la consideró desproporcionada,

⁴⁸ Conesa y Peniche 2020.

⁴⁹ Garza y Torres 2022.

⁵⁰ Véase SCJN 2019.

ya que limitaba excesivamente el derecho al trabajo y a la libre profesión, garantizados por el artículo 5º de la Constitución. La SCJN concluyó que la duración del periodo de restricción carecía de una justificación adecuada, imponiendo una carga innecesaria a los exfuncionarios que desearan trabajar en el sector privado.

Adicionalmente, el pleno de la Corte revisó la constitucionalidad del artículo 7 de la LFAR y su relación con el artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Estas disposiciones permitían al presidente de la República, de forma discrecional, determinar por decreto el destino de los recursos ahorrados mediante la Ley de Austeridad. La Corte determinó que esta facultad vulneraba el artículo 74 de la Constitución, que otorga a la Cámara de Diputados la exclusiva atribución de aprobar el presupuesto y decidir el destino de los recursos públicos. Además, permitir tal discrecionalidad afectaba principios de eficacia, eficiencia y transparencia presupuestaria, y minaba el control democrático sobre el gasto público, justificación por la cual la Constitución reserva esta atribución a la Cámara de Diputados.

Estas resoluciones de la SCJN subrayaron la necesidad de proteger la independencia del Poder Judicial y otros órganos autónomos frente a las políticas de austeridad del gobierno de AMLO. La Corte reconoció la competencia del Congreso para legislar en materia de gasto público, pero advirtió que estas medidas no deben comprometer la separación de poderes ni concentrar excesivamente atribuciones en el Ejecutivo. También enfatizó que cualquier ajuste en el equilibrio entre poderes debe respetar la autonomía de los órganos del Estado y los principios constitucionales.

Como se observa, la materia electoral abarcó la mayoría de las impugnaciones durante el periodo de AMLO, pero la declaración de invalidez en cada tema tiene uno o varios argumentos (motivos) que también contrastan de un sexenio a otro. La siguiente sección destaca las diferencias entre los motivos más aceptados por la SCJN en los periodos de interés.

Motivos validados por la SCJN

Los promoventes de las AI pueden señalar varias violaciones a principios constitucionales (motivos), pero durante el análisis de los expedientes, la SCJN puede o no compartir todos los argumentos, es decir, la Corte puede validar unos y desechar otros. Los motivos principales por los que se validaron las impugnaciones durante ambos periodos de gobierno tienen que ver con violaciones a derechos humanos y a la falta de seguridad jurídica, como puede apreciarse en el cuadro 4.

CUADRO 4
Motivos aceptados por la SCJN para invalidar la normatividad impugnada en cada sexenio

Motivos de invalidez de la norma	Expedientes	
	Enrique Peña Nieto	Andrés Manuel López Obrador
Violación a derechos humanos (DDHH)	7	11
Falta de seguridad jurídica	3	8
Atentan contra la división de poderes/competencias entre esferas	2	2
Falta de rendición de cuentas, transparencia y máxima publicidad	1	5
Vulneran la equidad en contiendas electorales	1	2
Violaciones del procedimiento legislativo	0	2
Vulnera la autonomía del Poder Judicial	0	2

Nota: cada expediente invalida una o varias normas derivado de uno o más motivos, por lo que las sumas de los motivos difieren de la cantidad de expedientes y AI.

Fuente: elaboración propia con datos de la SCJN.

En el sexenio de AMLO, la SCJN aceptó dos motivos que no habían sido aceptados como causas para la invalidez de normativa federal en el periodo previo: 1) violaciones del procedimiento legislativo y 2) vulneración de la autonomía del Poder Judicial de la Federación. A continuación, se analiza cada uno de estos motivos.

- Violaciones al procedimiento legislativo

Los motivos relacionados con omisiones al procedimiento legislativo no son nuevos. Los promoventes de AI han utilizado este argumento en diversas ocasiones y existen precedentes de que la Corte lo ha validado.⁵¹ Incluso se ha encontrado que se han interpuesto un número significativo de acciones en materia electoral alegando que no se respetaron las reglas del procedimiento legislativo.⁵² En este sentido, para diferenciar los motivos por los cuales se invalidó la norma impugnada entre un periodo de gobierno y otro, nos basamos no sólo en que los promoventes hayan argumentado tales omisiones, sino en que la Corte efectivamente los aceptara en el análisis de fondo del proyecto y que, como resultado de la votación general, éstos hayan sido el fundamento para invalidar las normas impugnadas.

Un proceso legislativo adecuado debe garantizar que todos los legisladores, así como la sociedad, tengan la oportunidad de informarse sobre el proyecto de ley, disponer de un tiempo razonable para su análisis, recibir retroalimentación de expertos y ciudadanos interesados, participar en todas las etapas del debate y asegurar que tanto la voz como el voto de los legisladores sean respetados. Cuando estos estándares mínimos no se cumplen, se socava el pacto fundamental del modelo de representación política, debilitando la legitimidad del proceso legislativo y, por ende, de las leyes que de él emanan.⁵³

⁵¹ Véase la Tesis jurisprudencial 37/2009, TEPJF 2010.

⁵² López Ayllón y Valladares 2009.

⁵³ Puente 2023.

La doctrina consolidada de la SCJN establece dos tipos de violaciones al procedimiento legislativo que, por sí solos, son suficientes para declarar la inconstitucionalidad de una ley: 1) la dispensa del trámite legislativo sin una justificación adecuada y 2) la falta de un plazo mínimo razonable que permita a los integrantes de las cámaras conocer y analizar a fondo la propuesta que se va a discutir.⁵⁴ Estas violaciones afectan gravemente los principios fundamentales de una democracia deliberativa.

Un ejemplo que ilustra cómo, para fines de este documento, realizamos el análisis de los motivos es el proyecto de inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior en el sexenio de Peña Nieto. En este caso, la SCJN determinó que dicha ley infringía los principios de la división de poderes y la estructura federal del Estado mexicano, al atribuir al Congreso facultades que no le correspondían, particularmente en la distribución de competencias en materia de seguridad interior entre la Federación, los estados y los municipios. La Corte fundamentó su decisión (motivo) al subrayar que la seguridad interior es una facultad exclusiva del orden federal, y que no puede delegarse o distribuirse entre entidades federativas o municipios sin una habilitación constitucional expresa. Además, la ley permitía la intervención de las fuerzas armadas en tareas que, por mandato constitucional, debían ser desempeñadas exclusivamente por autoridades civiles. En este caso, la sentencia del proyecto resultó en la declaración de inconstitucionalidad de la ley en su totalidad. Sin embargo, algunos votos concurrentes coincidieron en invalidarla, pero por razones distintas a las planteadas en el proyecto.⁵⁵ Tal fue el caso de la ministra Norma Piña, quien argumentó que las violaciones al procedimiento legislativo también constituían un

⁵⁴ García Sarubbi 2021.

⁵⁵ Un voto concurrente es aquel emitido por un ministro de la SCJN que está de acuerdo con la decisión final adoptada por la mayoría de los ministros (por ejemplo, declarar la inconstitucionalidad de una ley), pero tiene una justificación o razonamiento diferente para llegar a esa conclusión.

motivo válido para la inconstitucionalidad.⁵⁶ En este caso, al ser un voto concurrente y no un motivo incorporado en el proyecto, no fue considerado en el conteo del cuadro 4.

En el sexenio de AMLO se presentaron dos casos en los que las violaciones al procedimiento legislativo fueron determinantes para la invalidez total de la norma. Se trata de los dos expedientes que recogían las impugnaciones presentadas por la oposición para invalidar las modificaciones en materia electoral del “Plan B”. Estos expedientes recogieron diversos motivos que los promoventes argumentaban para la inconstitucionalidad de las reformas. La scjn no se pronunció sobre la mayoría de los argumentos de inconstitucionalidad planteados, que abarcaban desde violaciones a derechos de consulta de grupos vulnerables, principios de paridad, protección de datos, derechos laborales, hasta vulneraciones a la autonomía constitucional.⁵⁷ En su lugar, la decisión de la Corte fue invalidar ambos decretos en su totalidad por violaciones al procedimiento legislativo.⁵⁸

En la discusión de fondo del proyecto, la scjn determinó que estas infracciones vulneraron los artículos 71 y 72 de la Constitución, al no seguirse el proceso adecuado de deliberación y discusión, lo que afectó los derechos de la representación popular y el principio de una deliberación informada. Uno de los puntos críticos que destacó la Corte fue la falta de tiempo suficiente para que los legisladores leyeran y analizaran adecuadamente las iniciativas. El expediente señala que las iniciativas fueron presentadas a las 22:05 horas del 6 de diciembre de 2022, y sólo 57 minutos después, a las 23:02 horas, se reanudó la sesión con modificaciones ya listas para su aprobación, lo cual imposibilitó un análisis detallado y exhaustivo de su contenido.⁵⁹ La Corte también consideró que

⁵⁶ Véase scjn 2018b.

⁵⁷ Martín 2024, 6.

⁵⁸ scjn 2023, 161.

⁵⁹ scjn 2023, 161.

la imposición del trámite de “urgencia u obvia resolución” sin justificación objetiva comprometió el proceso legislativo.

En suma, las resoluciones de la SCJN establecen que el apresuramiento en la aprobación de las reformas, junto con la sumisión de los grupos parlamentarios para imponer los proyectos del Ejecutivo, impidieron una auténtica deliberación democrática. Estas acciones de la coalición gobernante resultaron contraproducentes pues, a pesar de contar con la mayoría en el Congreso y poder cumplir con el proceso legislativo a cabalidad, incurrieron en la dispensa del trámite legislativo sin justificación alguna y no se otorgó un plazo mínimo razonable para que los legisladores pudieran conocer y analizar adecuadamente el contenido de las propuestas que se iban a discutir. Por estos motivos, la Corte resolvió que estas acciones no sólo vulneraron los principios democráticos esenciales, sino que también debilitaron la legitimidad del proceso legislativo en su conjunto.

Vulneración a la autonomía del Poder Judicial

La vulneración a la autonomía del Poder Judicial fue otro de los motivos para validar algunas impugnaciones derivadas de las acciones de inconstitucionalidad 105/2018 y 108/2018.⁶⁰ Como se mencionó previamente, el decreto por el que se expedía la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos fue objeto de impugnación. La SCJN aceptó algunos alegatos e invalidó ciertas disposiciones debido a que vulneraban la autonomía del Poder Judicial. La Corte reconoció que, al imponer el mismo límite salarial a todos los poderes del Estado, la ley afectaba la independencia presupuestaria del Poder Judicial, ya que no permitía que este órgano determinara de manera autónoma las remuneraciones de sus integrantes. El pleno también consideró que se transgredía el artículo 127 de la Constitución, que establece que los salarios de los servidores

⁶⁰ SCJN, 2018a. SCJN 2018b.

públicos deben ser adecuados y proporcionales a sus responsabilidades.

Otro caso en el que la vulneración a la independencia del Poder Judicial fue motivo para invalidar una norma fue el expediente que contenía la AI 95/2021 y su acumulada 105/2021.⁶¹ Después del análisis de fondo, la SCJN invalidó el artículo décimo tercero transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Este transitorio ampliaba el mandato del presidente de la Corte y de los consejeros de la Judicatura Federal, lo cual fue declarado inconstitucional por varios motivos. Primero, la Corte señaló que la prórroga violaba el principio de supremacía constitucional, ya que los artículos 97 y 100 de la Constitución establecen de manera clara que el mandato del presidente de la Corte es de cuatro años, sin posibilidad de reelección o extensión. Cualquier intento de modificar estos plazos contravenía directamente la Constitución. Además, se consideró que la medida infringía el principio de división de poderes, ya que el Congreso de la Unión no tiene facultades para extender los mandatos en el Poder Judicial. Por último, la Corte concluyó que esta extensión afectaba la independencia judicial, un principio esencial para garantizar la imparcialidad y autonomía de los jueces y magistrados.

En suma, el análisis de las acciones de inconstitucionalidad presentadas y resueltas durante los sexenios de Peña Nieto y López Obrador muestra un cambio significativo tanto en la cantidad como en la naturaleza de los conflictos constitucionales entre poderes. Durante el gobierno de AMLO no sólo se registró un número más alto de AI, sino que mediante éstas se cuestionaron reformas de mayor relevancia política e institucional, en especial en materia electoral, derechos laborales de los servidores públicos y en los límites al Poder Judicial.

⁶¹ SCJN 2021.

DISCUSIÓN

En este artículo argumentamos que, a diferencia de las administraciones previas a 2018, la relación entre AMLO y el Congreso se caracterizó no por la negociación y el ajuste, sino por una confrontación directa, incluso contando con mayorías absolutas en ambas cámaras. Mientras que los presidentes que gobernaron durante la incipiente democracia mexicana –sin contar con apoyo mayoritario en el Congreso– optaron por negociar con la oposición para aprobar su agenda o adaptarla conforme a su fuerza política y a ciertos límites impuestos por los partidos opositores, AMLO, especialmente a partir de 2021, abandonó la vía de la negociación y adoptó una política abierta de conflicto con la coalición opositora, renunciando a cualquier intento de consenso o ajuste de su agenda, y optando en su lugar por la polarización como estrategia para reforzar su apoyo social. A partir del análisis comparativo de las AI presentadas durante los sexenios de Peña Nieto y AMLO, identificamos tres acciones concretas que materializaron esta estrategia de conflicto y transformaron la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo: la violación al proceso legislativo de la coalición oficialista para aprobar iniciativas clave; la aprobación de reformas orientadas a debilitar la división de poderes y los contrapesos institucionales, y la impugnación, de la oposición, de leyes de gran calado ante la Suprema Corte mediante acciones de inconstitucionalidad.

A diferencia del sexenio de Peña Nieto, durante el gobierno de AMLO, la SCJN revisó un mayor número de AI (20) promovidas por la oposición. Asimismo, el porcentaje de sentencias que derivaron en la invalidez total o parcial de normas generales creció considerablemente, pasando del 47% durante el sexenio de Peña Nieto al 64% en el de AMLO. Este incremento no fue sólo cuantitativo, sino que implicó un cambio en la dinámica de poder de la Suprema Corte como contrapeso efectivo frente al Ejecutivo. Otro aspecto que contribuyó a alterar la relación Ejecutivo-Legislativo durante el gobierno de AMLO fue el de los temas que sustentaron las AI. Mientras que

en administraciones pasadas las impugnaciones judiciales se centraron en temas de política pública como la seguridad, durante el gobierno de AMLO los temas fueron la vulneración a la división de poderes, al sistema de frenos y contrapesos, así como la violación a los derechos de los servidores públicos. Estos tipos de reformas legislativas se alinean con los patrones de gobiernos populistas contemporáneos, en los que tanto la retórica como las decisiones gubernamentales reflejan una profunda desconfianza hacia los controles y equilibrios institucionales, así como una actitud hostil hacia los principios y procedimientos democráticos.

La respuesta de la oposición a estas violaciones por medio de AI llevó a una intervención más frecuente de la SCJN como contrapeso institucional. Al igual que en los casos de Argentina, Brasil, Colombia y Estados Unidos, la Corte mexicana detuvo los intentos de la coalición gobernante de afectar componentes esenciales del sistema democrático.⁶² No obstante, dicha intervención produjo no sólo una mayor polarización política entre el presidente y la oposición, sino también la ruptura definitiva de cualquier posibilidad de negociación entre ambos poderes.

A diferencia de los presidentes anteriores, quienes acataron las resoluciones de la Corte incluso cuando éstas no les favorecieron, la invalidación judicial de leyes clave impulsadas por AMLO tuvo como consecuencia que el presidente intensificara su política de confrontación, dirigiéndola ahora directamente contra el Poder Judicial. Esta política se manifestó en un ataque sistemático, especialmente a través de los medios de comunicación y las conferencias matutinas, en el que AMLO acusó al Poder Judicial de corrupción y en la presentación de una reforma constitucional orientada a dismantelar su actual estructura mediante la elección directa de jueces, magistrados y ministros. De este modo, desde la perspectiva del Ejecutivo, el Poder Judicial dejó de ser un árbitro legítimo para resolver

⁶² Ríos Figueroa 2022; Staton, Reenock y Holsinger 2022; Gamboa, García Holgado y González-Ocantos 2024.

los conflictos legales y lo calificó como un órgano corrupto, que debía ser “depurado” a través de la elección popular de sus integrantes.

La estrategia de conflicto de AMLO fue exitosa, ya que consiguió plasmar a la oposición como conservadora y enemiga de los intereses del pueblo, y logró que su sucesora ganara con un gran amplio margen electoral. Asimismo, impulsó que Morena y sus aliados consiguieran las mayorías legislativas necesarias para aprobar las reformas constitucionales previamente rechazadas por la oposición o invalidadas por la Corte. Más importante aún, la estrategia de conflicto de AMLO le permitió ganar el suficiente apoyo electoral en la elección de 2024 para debilitar o deshacerse de los contrapesos institucionales que obstaculizaban la consecución de sus objetivos políticos.

¿Cuáles son las implicaciones de la transformación de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo? Identificamos tres principales implicaciones de dicho proceso de cambio en la interacción entre el presidente y el Congreso.

Primero, la política de conflicto, basada en las características clásicas del populismo, produjo la descalificación de los oponentes políticos como actores legítimos del juego democrático. Para AMLO y su movimiento, ellos eran los auténticos y únicos representantes del pueblo mientras que los partidos de oposición que no apoyaron su agenda fueron descalificados mediáticamente, calificados de conservadores y vistos como enemigos de la voluntad popular. Esta concepción de la política no sólo rompe los canales de cooperación y negociación entre los actores políticos, sino que limita el pluralismo político del sistema democrático pues sólo una visión es legítima y políticamente aceptable.

Segundo, la política de conflicto implicó la violación de las reglas legislativas. Esta transgresión afectó de forma considerable la deliberación democrática en el Congreso. Al hacer uso reiterado del trámite de “urgencia u obvia resolución” para aprobar reformas trascendentales, la coalición gobernante abdicó del análisis profundo e informado de las iniciativas presentadas y la posibilidad de la discusión necesaria tanto en las

comisiones legislativas como en el pleno de las cámaras. Afectar de esta manera la deliberación representa un daño al sistema democrático debido a que se limita la discusión y la publicidad de la información, así como la posibilidad de conocer los posicionamientos de las fuerzas políticas.

La tercera implicación de la política de conflicto es la vulneración de la división de poderes y el sistema de frenos y contrapesos. La aprobación de reformas que afectan estos componentes representa un retroceso democrático significativo. Para su buen funcionamiento, las democracias requieren instituciones y mecanismos que puedan evitar la concentración excesiva de poder en una sola rama de gobierno. Además, los sistemas democráticos necesitan de instituciones que diriman diferencias legales y sancionen actos ilegales de los órganos del Estado. La reforma constitucional al Poder Judicial no está orientada hacia estos fines, sino a debilitar la división de poderes y menguar su función de contrapeso al abrir la puerta al control político y captura de este poder a través de la elección popular de sus integrantes. De manera similar, la desaparición de los órganos autónomos producto de la aprobación del “Plan C” permite la concentración de poder en el Ejecutivo en varias áreas de política pública y reduce importantes mecanismos de rendición de cuentas como la transparencia y el acceso a la información pública.

Una democracia presidencial no existe en la práctica sin división de poderes. Cuando el Ejecutivo controla a los poderes Legislativo y Judicial, eliminando los frenos y contrapesos democráticos se está, en el mejor de los casos, ante una autocracia electiva.⁶³ A diferencia de los rompimientos democráticos ocurridos durante buena parte del siglo xx, en que los gobiernos fueron derrocados repentinamente a través de golpes de Estado, en el siglo xxi una parte de los países tienden a perder su calidad democrática gradualmente y mediante cambios normativos promovidos por líderes que llegaron al

⁶³ Ganghof 2021.

poder por la vía electoral.⁶⁴ A través de estas modificaciones, este tipo de gobernantes limitan la efectividad del sistema de frenos y contrapesos para concentrar poder en el Ejecutivo, subordinan otras ramas del gobierno y establecen condiciones legales y políticas que tornan muy difícil su remoción.⁶⁵ Este parece ser el camino de México. Las reformas impulsadas por AMLO durante su sexenio, y continuadas por la presidenta Sheinbaum y la nueva mayoría legislativa de Morena y aliados, apuntan hacia la edificación de un régimen autocrático. Los siguientes años determinarán si dicho régimen se consolida o comienzan a reestablecerse los equilibrios democráticos. Cualquiera que sea el resultado, podemos concluir –con base en el análisis presentado en este artículo– que el gobierno de López Obrador sí logró transformar la historia política del país. Sin embargo, dicha transformación no responde al hecho de haber sido el primer gobierno de izquierda que llegó al poder con un amplio apoyo que le permitió implementar una agenda social para reducir la pobreza. AMLO tampoco modificó sustancialmente la historia al rendir más cuentas a la ciudadanía por medio de sus conferencias matutinas ni por las obras de infraestructura construidas durante su gobierno. La transformación de la historia no se debe a los logros que López Obrador le atribuye a su mandato. AMLO transformó la historia de México al socavar el juego democrático.

⁶⁴ Gamboa 2022.

⁶⁵ Como se ha documentado, éste ha sido el caso de Hungría, Turquía, Venezuela, entre otros. Véanse Gamboa 2022. Weyland 2024.

ANEXO

CUADRO 1A
Leyendo o reformas a leyes total o parcialmente invalidadas
por la SCJN, 2012-2024

Sexenio	Expediente	Número de AI ³	Leyes o reformas a leyes total o parcialmente invalidadas
Enrique Peña Nieto 2012-2018	001/2013	1	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
	002/2014	1	Ley General de Salud
	010/2014	2	Código Nacional de Procedimientos Penales
	022/2014	4	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
	33/2015	1	Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista
	13/2016	2	Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos
	150/2017	2	Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión
	006/2018	6	Ley de Seguridad Interior

⁶⁶ Número de AI se refiere a las acciones de inconstitucionalidad que se agruparon en cada expediente.

<i>Sexenio</i>	<i>Expediente</i>	<i>Número de AP³</i>	<i>Leyes o reformas a leyes total o parcialmente invalidadas</i>
Andrés Manuel López Obrador 2018-2024	105/2018	2	Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos
	63/2019	1	Ley Nacional del Registro de Detenciones
	66/2019	1	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
	62/2019	1	Ley de la Guardia Nacional
	100/2019	1	Ley Nacional de Extinción de Dominio
	130/2019	2	Código Nacional de Procedimientos Penales, Ley de Seguridad Nacional, Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Código Fiscal de la Federación
	121/2019	1	Ley General de Educación
	139/2019	1	Ley Federal de Austeridad Republicana
	308/2020	2	Ley de Ingresos de la Federación, Ley del Impuesto al Valor Agregado y Código Fiscal de la Federación
	98/2021	1	Ley de la Fiscalía General de la República
	82/2021	2	Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión
	105/2021	2	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
	151/2021	1	Ley Federal de Revocación de Mandato
	46/2022	4	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y Ley Federal de Revocación de Mandato
	52/2022	1	Ley General de Partidos Políticos, Ley Federal de Presupuesto
	29/2023	7	Ley General de Comunicación Social, Ley General de Responsabilidades Administrativas
	71/2023	7	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos

Fuente: elaboración propia.

Nota. Para más detalle, consúltase el Índice de Acciones de Inconstitucionalidad resueltas a partir de 1995. SCJN s.f.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR, Azul, Rodrigo CASTRO y Alejandro MONSIVÁIS. 2025. "Is Mexico at the Gates of Authoritarianism?". *Journal of Democracy* 36(1): 50-64. <https://doi.org/10.1353/jod.2025.a947883>
- ALEMÁN, Eduardo y Ernesto CALVO. 2010. "Unified Government, Legislative Approval and the Legislative Weight of the President". *Comparative Political Studies* 43(4): 511-534. <https://doi.org/10.1177/0010414009355534>
- ALEMÁN, Eduardo y George TSEBELIS. 2016. "Introduction. Legislative Institutions and Agenda Setting". En *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Edición de Eduardo Alemán y George Tsebelis: 1-31. Nueva York: Oxford University Press.
- CALVO, Ernesto. 2014. *Legislator Success in Fragmented Congresses in Argentina*. Nueva York: Cambridge University Press.
- CALVO, Ernesto e Inaki SAGARZAZU. 2016. "Presidential Led Authority in Plurality-Led Congresses". En *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Edición de Eduardo Alemán y George Tsebelis: 32-60. Nueva York: Oxford University Press.
- CASAR, María Amparo. 2013. "Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano". *Política y Gobierno XX* (2), II semestre de 2013, 219-263.
- CASAR, María Amparo. 2016. "Parliamentary Agenda Setting in Latin America: The Case of Mexico". En *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Edición de Eduardo Alemán y George Tsebelis: 148-174. Nueva York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198777861.003.0006>
- CHEIBUB, José Antonio. 2007. *Presidentialism and Parliamentarism*. Nueva York: Cambridge University Press.
- CHEIBUB, José Antonio, Adam PRZEWORSKI y Sebastian SAIEGH. 2004. "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism". *British Journal of Political Science* 34(4): 565-587. <https://doi.org/10.1017/S0007123404000195>
- CONESA LABASTIDA, Luisa y Jorge PENICHE BAQUEIRO. 2020. "Las leyes de remuneraciones de servidores públicos: entre engra-

- nes judiciales, legislativos y políticos”. *Nexos*, 4 de agosto de 2020. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/las-leyes-de-re-muneraciones-de-servidores-publicos-entre-engranes-judiciales-legislativos-y-politicos/>
- COX, Gary W. y Scott MORGENSTERN. 2001. “Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”. *Comparative Politics* 33(2): 171–89. <https://doi.org/10.2307/422377>
- “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. 2013. Diario Oficial de la Federación (DOF), 2 de enero de 2013. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013#gsc.tab=0
- ESPINO, Luis Antonio. 2021. *López Obrador: el poder del discurso populista*. México: Turner.
- ESTRADA, Luis. 2022. *El imperio de los otros datos*. México: Penguin Random House.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. 1998. *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed. [Cuadernos constitucionales México-Centroamérica]. México: UNAM/Corte de Constitucionalidad de Guatemala. <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/12393>
- GAMBOA, Laura. 2022. *Resisting Backsliding*. Nueva York: Cambridge University Press.
- GAMBOA, Laura, Benjamín GARCÍA-HOLGADO y Ezequiel GONZÁLEZ-OCANTOS. 2024. “Courts Against Backsliding: Lessons from Latin America”. *Law & Policy* 46: 358-379. <https://doi.org/10.1111/lapo.12246>
- GANGHOF, Steffen. 2021. *Beyond Presidentialism & Parliamentarism*. Nueva York: Oxford University Press.
- GARCÍA ÁNGELES, Diana. 2023. “Una reforma benevolente con las ilegalidades: Los cambios al sistema de sanciones que propone el Plan B de la reforma electoral”. En *Radiografía del Plan B: La reforma electoral de 2023 a examen*. Coordinación de Javier Martín Reyes y María Marván Laborde. México: IJ/UNAM.
- GARCÍA SARUBBI, David. 2021. “La doctrina sobre las violaciones al procedimiento legislativo y el juicio de amparo”. *Nexos*, 27 de septiembre de 2023. <https://eljuegodelacorte.nexos.com>.

- mx/la-doctrina-sobre-las-violaciones-al-procedimiento-legislativo-y-el-juicio-de-amparo/#_ftnref2
- GARRIDO, Sebastián 2020. “El Presidente y la Constitución”. *Nexos*. 19 de febrero de 2020. https://datos.nexos.com.mx/el-presidente-y-la-constitucion/#_ftn3
- GARZA MORALES, Luisa y Daniel E. TORRES CHECA. 2022. “La Suprema Corte y la austeridad republicana: notas de la discusión y decisión”. *Nexos*, abril de 2022. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-suprema-corte-y-la-austeridad-republicana-notas-de-la-discusion-y-decision>
- GONZÁLEZ SANTOS, Gabino. 2019. “Ley de remuneraciones y la resolución de la SCJN”. *El Economista*, 23 de mayo de 2019. <https://eleconomista.com.mx/opinion/Ley-de-remuneraciones-y-la-resolucion-de-la-SCJN-20190522-0173.html>
- KEREVEL, Yann P. y Sergio A. BÁRCENA JUÁREZ. 2022. “Informal Coalitions and Legislative Agenda Setting in Mexico’s Multi-party Presidential System”. *Latin American Politics and Society* 65(1): 1–22. <https://doi.org/10.1017/lap.2021.51>
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LRFA 105). 1995 (última reforma: 7 de junio de 2021). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_Reglamentaria_de_las_fracciones_I_y_II_del_Articulo_105.pdf
- LINZ, Juan. 1994. “Presidential or Parliamentary Government: Does It Make a Difference?”. En *The Failure of Presidential Democracy*, vol. 1: Comparative Perspectives. Edición de Juan J. Linz y Arturo Valenzuela: 3-90. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y Florencio VALLADARES. 2009. “Las acciones de inconstitucionalidad en la Constitución mexicana: balance empírico de doce años de ejercicio”. *Cuestiones constitucionales*, (21): 175-211. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932009000200006&lng=es&tlng=es (consulta del 7 de octubre de 2024).
- “Marea rosa en defensa del INE llega a varios estados del país”. 2023. *El Universal*, 26 de febrero de 2023. <https://www.eluniversal.com.mx/estados/marea-rosa-en-defensa-del-ine-llega-varios-estados-del-pais/>

- MÁRQUEZ, Javier. 2024. Aprobación presidencial. Oraculus. <https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/>
- MARTÍN REYES, Javier. 2024. “La muerte judicial del ‘Plan B’: certeza inmediata y riesgos futuros”. *Estudios Sociológicos* 42 (mayo): 1-18. <https://doi.org/10.24201/es.2024v42.e2545>
- MARVÁN LABORDE, María. 2023. “Plan B: Violaciones flagrantes a la autonomía constitucional”. En *Radiografía del Plan B: La reforma electoral de 2023 a examen*. Coordinación de Javier Martín Reyes y María Marván Laborde. México: IJ-UNAM.
- MUDDE, Cas. 2004. “The Populist Zeitgeist.” *Government and Opposition* 39(4): 541-563. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>
- NEGRETTO, Gabriel. 2006. “Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America”. *Latin American Politics and Society* 48 (3): 63–92. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2006.tb00356.x>
- Oxford Reference Online. s.v. “Median voter”. <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110803100146688> (consulta de mayo de 2025).
- PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg. 2023. “Las violaciones al procedimiento legislativo”. *Voz y Voto*. <https://www.vozyvoto.com.mx/articulo/las-violaciones-al-procedimiento-legislativo>
- RÍOS FIGUEROA, Julio. 2022. “El Poder Judicial ante el populismo y la erosión democrática. El caso de México, 2018-2021”. *Revista de Estudios Políticos* 198, pp. 187-2017. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.198.07>
- SAAVEDRA HERRERA, Camilo. 2023. “¿Y todo para qué? El riesgo de dismantelar al INE para ahorrar unos centavos”. En *Radiografía del Plan B: La reforma electoral de 2023 a examen*. Coordinación de Javier Martín Reyes y María Marván Laborde. México: IJ-UNAM.
- SAIEGH, Sebastian. 2019. “Policy Differences among Parliamentary and Presidential Systems.” En *The Oxford Handbook of Public Choice*. Edición de Roger Congleton, Bernie Grofman y Stefan Voigt: 201–221. Oxford: Oxford University Press.
- SALMORÁN V., Guadalupe. 2023. “Los cambios a la Secretaría Ejecutiva del INE”. En *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de*

- 2023 a examen. Coordinación de Javier Martín Reyes y María Marván Laborde: 63-71. México: IJ-UNAM.
- SCHIBBER, Constanza F. 2024. "Can Legislative Majorities Shape Budgets? A Comparative Analysis of Presidential Systems in Latin America". *Legislative Studies Quarterly*. <https://doi.org/10.1111/lsq.12469>
- SHIPAN, Charles. 2005. "Congress and the Bureaucracy". En *The Legislative Branch*. Edición de Paul Quirk y Sarah Binder: 432-458. Nueva York: Oxford University Press.
- STATON, Jeffrey K., Christopher REENOCK y Jordan HOLSINGER. 2022. *Can Courts be Bulwarks of Democracy?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn). 2000. "Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Diferencias entre ambos medios de control constitucional" (tesis P./J. 71/2000). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XII. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/191381>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn). 2014a. Acción de inconstitucionalidad. Expediente 01/2013 <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=147787>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2014b. Acción de inconstitucionalidad. Expediente 22/2014 <https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/AI%2022-2014.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn). 2018a. Acción de inconstitucionalidad. Expediente 105/2018 <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=247070>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn). 2018b. Acción de inconstitucionalidad. Expediente 006/2018. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=229953>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn). 2019. Acción de inconstitucionalidad. Expediente 139/2019. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notifica-

- ciones/documento/2022-08/UT-J-0505-2022-Informacion.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn). 2021. Acción de inconstitucionalidad. Expediente 95/2021 <https://www2.scjn.gob.mx/Juridica/Votos/HojasVotacion/2021/3a86de05-bd48-ec11-8014-0050569eace9.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn). 2023. Acción de Inconstitucionalidad. Expediente 29/2023. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=308528>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn). s.f. Índice de Acciones de Inconstitucionalidad resueltas a partir de 1995. <https://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/AInconstitucionalidadResueltas.aspx>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). 2010. Jurisprudencia 37/2009 María Teodora Martínez vs. Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, por conducto del Vocal en la Junta Distrital Ejecutiva 03 en el Estado de Puebla. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, núm. 5, 2010, 20 y 21.
- VALLADARES ZAMBRANO, Florencio. 2007. “Las acciones de inconstitucionalidad: un análisis empírico 1995-2006” (tesis de licenciatura). México: CIDE. <https://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/477>
- VELÁZQUEZ LÓPEZ VELARDE, Rodrigo. 2015. “¿Cooperación o conflicto? Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el sexenio de Felipe Calderón”. *Foro Internacional*, 55 (1): 171-216. <https://doi.org/10.24201/fi.v55i1.2265>
- VELÁZQUEZ LÓPEZ VELARDE, Rodrigo. 2018. “Pacto por México: necesidad, determinantes y perspectivas de éxito de las reformas estructurales”. En *Pacto por México*, de Saúl López Noriega y Rodrigo Velázquez López Velarde, 43-110. México: Fondo de Cultura Económica.
- VEGA, María Guadalupe. 2024. “¿Qué implica que la Suprema Corte no haya validado la reforma judicial?”. *Nexos. El juego de la Suprema Corte*. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/que->

implica-que-la-suprema-corte-no-haya-validado-la-reforma-judicial/

WEYLAND, Kurt. 2024. *Democracy's Resilience to Populism's-Threat: Countering Global Alarmism*. Cambridge: Cambridge University Press.

ZAVALA A., Marco A. 2023. "Un transitorio ominoso". En *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*. Coordinación de Javier Martín Reyes y María Marván Laborde: 72-93. México: IIJ-UNAM.