

CUADERNO DE  
INVESTIGACIÓN

NÚMERO 10



# Las iniciativas del Ejecutivo Federal en el Congreso de la Unión 2000-2022. Del gran legislador a la coparticipación en la producción normativa

César Alejandro Giles Navarro

DIRECCIÓN GENERAL DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES



**Las iniciativas del Ejecutivo Federal en el Congreso de la Unión 2000-2022. Del gran legislador a la coparticipación en la producción normativa**

**CUADERNO DE INVESTIGACIÓN  
NÚMERO 10**

El contenido del presente cuaderno de investigación es responsabilidad exclusiva de su autor y no representa la postura del Instituto Belisario Domínguez ni de sus autoridades

**Las iniciativas del Ejecutivo Federal en el Congreso de la Unión 2000-2022. Del gran legislador a la coparticipación en la producción normativa**

César Alejandro Giles Navarro

Cómo citar este documento: Giles Navarro, César Alejandro “Las iniciativas del Ejecutivo Federal en el Congreso de la Unión 2000-2022. Del gran legislador a la coparticipación en la producción normativa”, *Cuaderno de Investigación No. 10*, DGDyP/IBD, CDMX, 70 pp.

Los Cuadernos de Investigación son estudios que buscan contribuir a la toma de decisiones legislativas y enriquecer el debate sobre temas de interés público.

Los números de la serie se pueden consultar en la siguiente dirección electrónica:  
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1859>

Diseño: Miguel Ángel Méndez Mandujano.

# Índice

<b><i>Introducción</i></b>	<b><i>1</i></b>
<b><i>1. La conformación del Congreso de la Unión 2000-2022 entre la primera y la tercera alternancia</i></b>	<b><i>4</i></b>
<b><i>2. La producción jurídica del Congreso en el periodo 2000-2022</i></b>	<b><i>11</i></b>
<b><i>3. Balance general de las iniciativas presidenciales</i></b>	<b><i>16</i></b>
<b><i>4. Las prioridades y agendas legislativas de los gobiernos entre 2000 y 2022</i></b>	<b><i>20</i></b>
<b><i>5. Conclusiones</i></b>	<b><i>65</i></b>
<b><i>6. Referencias utilizadas</i></b>	<b><i>70</i></b>

## Introducción

En el Estado constitucional el Poder Legislativo se encarga de emitir y actualizar las normas generales y abstractas que regulan la convivencia social, representando la voluntad popular y las preferencias políticas e ideológicas de la ciudadanía expresadas en las urnas (Salazar Ugarte, 2013). Si bien el principio de separación de poderes dicta que las personas que elaboran las normas no pueden ni deben ser las mismas que las ejecuten, lo cierto es que las y los legisladores no son los únicos actores que cuentan con la atribución de presentar iniciativas en el Congreso.

La división de poderes que distingue a los sistemas republicanos no excluye al Poder Ejecutivo del proceso legislativo. Además de la publicación de las leyes aprobadas por el Congreso, nuestra Constitución como la de la mayoría de las democracias en el mundo faculta al presidente de la República para iniciar leyes o decretos en términos de lo dispuesto en el artículo 71 constitucional, fracción I. Esta disposición -retomada a su vez de las Constituciones de 1824 y 1857- reconoce al Poder Ejecutivo como un actor que puede detonar el proceso legislativo para tratar de ajustar el marco jurídico nacional, de acuerdo con su diagnóstico y visión sobre las necesidades y problemas del país.

A lo largo del tiempo, los objetivos y metas del impulso reformador del Ejecutivo Federal han sido variados, al igual que los motivos que fundamentan las iniciativas y las problemáticas que se buscan atender mediante la modificación de las leyes. Algunas iniciativas pretenden dar cumplimiento a promesas de campaña. Otras surgen de la necesidad de adaptar las leyes y el funcionamiento de las instituciones al proyecto de país que persigue cada gobierno. También hay iniciativas del Ejecutivo que se presentan sobre la marcha del gobierno para tratar de resolver problemas específicos o coyunturales.

El estudio del ejercicio de la facultad del Ejecutivo para presentar iniciativas es relevante por al menos dos razones. En primer lugar, porque nos dice mucho de los cambios que ha experimentado la relación entre los poderes de la Unión y la reivindicación del Poder Legislativo como contrapeso del sistema político, en el contexto de fenómenos como la democratización, la alternancia y los gobiernos divididos. En segundo lugar, el análisis de las propuestas legislativas del Ejecutivo nos ofrece una perspectiva jurídica y política para conocer los diferentes proyectos de Nación que se buscan materializar por medio de cambios en el andamiaje jurídico e institucional del país, y para cuya realización, los presidentes de la República han hecho uso de su atribución de enviar iniciativas al Congreso.

Bajo este tenor, el presente cuaderno de investigación tiene por objeto analizar las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal en lo que va del siglo XXI, en las administraciones de los presidentes Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador. En estos cuatro sexenios, el Ejecutivo Federal (hasta marzo de 2022) presentó 464 iniciativas ante el Congreso de la Unión. Es importante precisar que no se trata de un análisis detallado de todas y cada una de estas iniciativas, sino más bien un esfuerzo por identificar las prioridades legislativas de los gobiernos y la efectividad de estos para incidir en la producción jurídica del Congreso, a la luz de los cambios políticos de nuestro país en las últimas dos décadas.

¿Cómo ha sido la relación entre la agenda legislativa del gobierno y la agenda legislativa del Congreso de la Unión en las últimas tres administraciones? ¿Cuál es el impacto que tuvo el gobierno dividido en el procesamiento de las iniciativas del presidente en el Congreso de la Unión? ¿Cómo ha sido la evolución del índice de aprobación de estas iniciativas en las últimas décadas? ¿Cuál es la relación entre las iniciativas que han presentado los presidentes de la República y los planes nacionales de desarrollo? ¿Sobre qué materias se ha concentrado la atención de las iniciativas del Ejecutivo? ¿Cómo se ha usado la iniciativa preferente creada con la reforma política de 2012? Estas son algunas de las interrogantes que se intentan contestar en el presente cuaderno de investigación.

El estudio se estructura en cinco apartados. En el primero, se describe la composición de las Cámaras del Congreso de la Unión desde la Legislatura LVII hasta la actual, a fin de ubicar el contexto político en el que las iniciativas de ley fueron presentadas por el Ejecutivo. En el segundo se realiza un análisis de la producción jurídica del Congreso en el periodo 2000-2022, en términos del número de decretos y reformas constitucionales aprobadas en este periodo. En el tercer apartado se hace un balance general de las iniciativas presentadas por cada uno de los presidentes que fungieron en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2022. Aquí se abordan cuestiones como la cantidad de iniciativas presentadas y sus índices de aprobación, la temporalidad en la que son aprobadas las iniciativas presidenciales, además de los resultados que ha tenido la iniciativa preferente a casi 10 años de su incorporación en el esquema constitucional que regula al proceso legislativo. En la cuarta parte, se realiza un esfuerzo por identificar de manera específica las agendas y prioridades legislativas de las últimas cuatro administraciones federales, para lo cual se hace una revisión de los Planes Nacionales de Desarrollo. Enseguida, se destacan las iniciativas más relevantes impulsadas por los presidentes de la República y, por último, se mencionan algunas de las iniciativas presidenciales que fueron rechazadas por el Congreso. En el epílogo se ensayan algunas líneas de interpretación sobre los cambios que han experimentado el Ejecutivo Federal como promotor de normas jurídicas en los últimos años las dinámicas políticas y parlamentarias en torno a esta función.

## **1. La conformación del Congreso de la Unión 2000-2021 entre la primera y la tercera alternancia.**

En lo que va del siglo XXI han transcurrido cuatro administraciones federales, incluidas tres alternancias en la presidencia de la República. Debido a las características del sistema electoral mexicano, cada sexenio coincide temporalmente con dos legislaturas del Congreso de la Unión cuya duración es de tres años. De este modo, desde el año 2000 hasta la fecha (marzo de 2022), se han conformado ocho legislaturas: LVIII y LIX, que coincidieron con el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada; LX y LXI, coincidentes con el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa; LXII y LXIII, convergentes con la administración del presidente Enrique Peña Nieto y LXIV y LV, que concurren con la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador.

La renovación de la Cámara de Diputados en México se realiza cada tres años, mientras que el Senado de la República se elige cada seis de forma concurrente con la elección presidencial y sus integrantes abarcan dos legislaturas. Así, los mayores cambios en la conformación del Congreso se observan en la Cámara de Diputados. Esto se debe a que, en la elección intermedia, el partido en el gobierno ha visto disminuido su número de votos en comparación con los obtenidos en la elección presidencial, lo que a su vez ha mermado la presencia del partido en el poder en esta cámara.

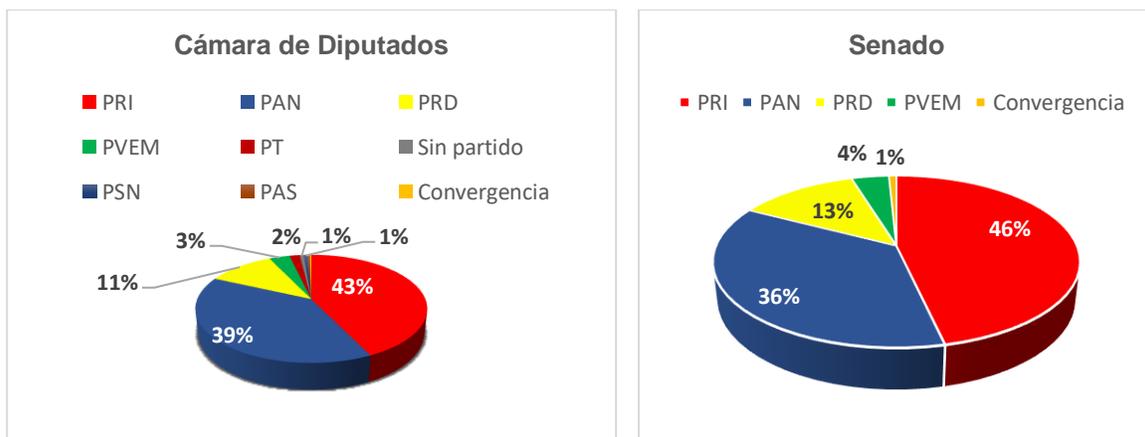
La integración de las cámaras, lejos de ser una cuestión estática y definitiva, supone un proceso de carácter dinámico y fuertemente influenciado por los acontecimientos de la coyuntura política, así como por las estrategias y conflictos de los partidos y actores políticos. De esta manera, un grupo parlamentario puede perder legisladoras y legisladores hasta prácticamente desaparecer, como sucedió con la bancada del PRD en el Senado en la LXIII Legislatura, cuando la mayoría de sus integrantes se pasaron a las filas del PT previo al proceso electoral de 2018. Otra tendencia es la transferencia de legisladoras y legisladores de partidos minoritarios al partido en el poder antes y después de las elecciones, con el fin de obtener mayorías simples o calificadas y, por tanto, acceder a las prerrogativas y órganos

de gobierno en las cámaras. Este fenómeno se observó con el PRI en la LXIII Legislatura y se repitió en la LXIV Legislatura con MORENA en la Cámara de Diputados, empleándose como un recurso para burlar el tope de sobrerrepresentación del 8% establecido en la Constitución (Murayama Rendón, 2019).

### 1.1. Composición del Congreso en la primera alternancia

En la primera alternancia del 2000 se reafirmó el gobierno dividido, instalado tres años antes en la elección intermedia de 1997. La “Alianza por México”, conformada por el PAN-PVEM, y que llevó al poder al presidente Fox, obtuvo 223 diputaciones federales (206 del PAN y 17 del PVEM) y 51 senadurías (46 del PAN y 5 del PVEM), las cuales resultaban insuficientes para aprobar reformas legislativas, nombramientos de órganos del Estado, la ley de ingresos y el presupuesto.

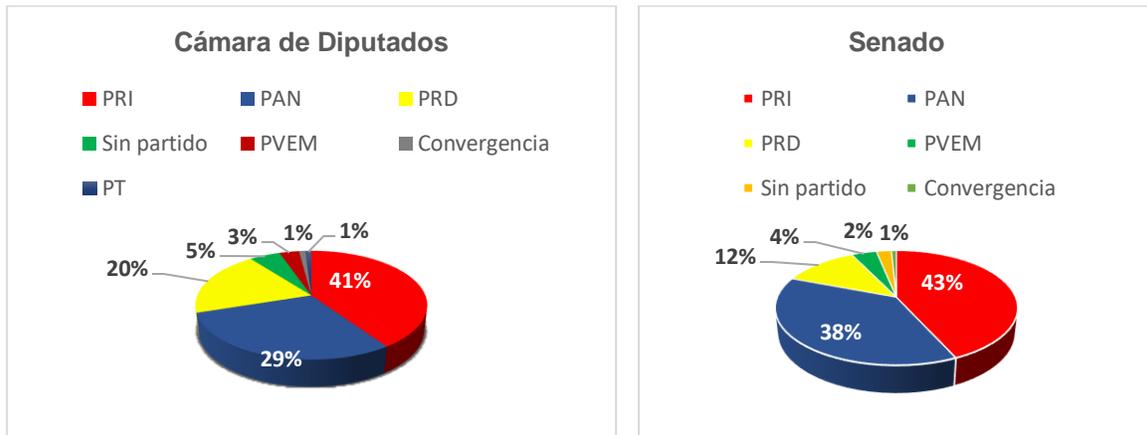
**Gráfica 1. Integración de la LVIII Legislatura (2000-2003)**



Fuente: Elaboración propia con datos del SIL.

En el proceso electoral intermedio de 2003, el PAN obtuvo 151 diputaciones. Desde esta elección, el PVEM comenzó una alianza legislativa con el PRI que perduraría hasta el año 2018. Esto complicó la relación entre el Congreso y el gobierno, haciendo todavía más difícil para éste último la aprobación de las reformas de su interés en la LIX Legislatura. El Senado, por su parte, mantuvo en términos generales la composición de la legislatura anterior, es decir, sin mayoría legislativa del gobierno.

**Gráfica 2. Integración de la LIX Legislatura (2003-2006)**

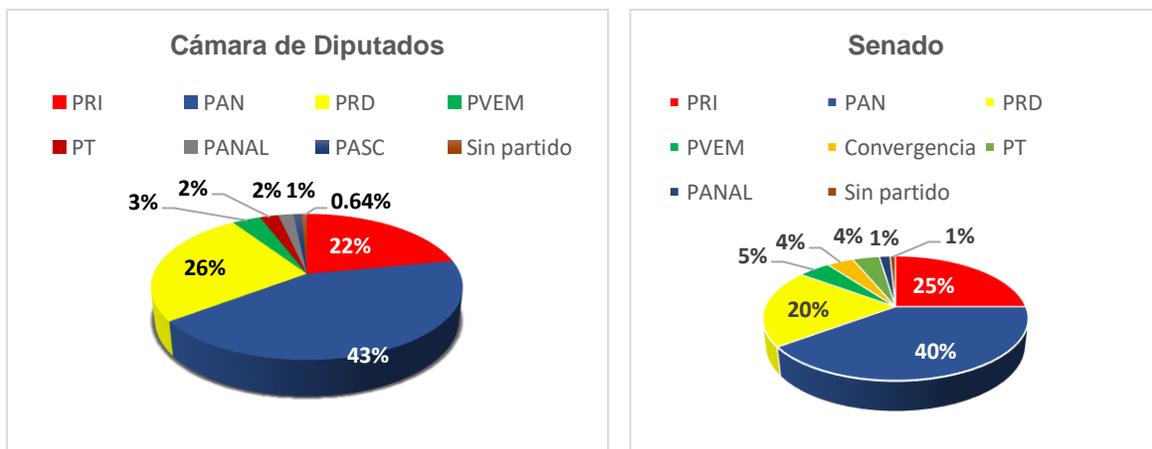


Fuente: Elaboración propia con datos del SIL.

### 1.2. El Congreso en un país dividido y polarizado

En el 2006, el PAN obtuvo nuevamente el triunfo en la presidencia, en una elección cerrada y sumamente controvertida, marcada por la polarización social y las acusaciones de fraude electoral. El partido en el poder, si bien aumentó su votación en el Congreso respecto a la elección anterior, tampoco logró alcanzar la mayoría en ninguna de las cámaras. En la Cámara de Diputados obtuvo 206 curules y en el Senado 52 escaños.

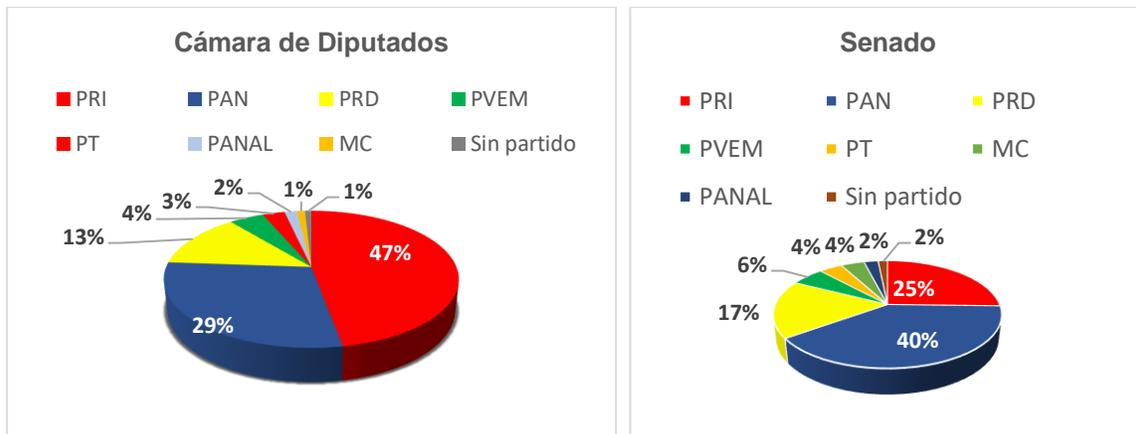
**Gráfica 3. Integración de la LX Legislatura (2006-2009)**



Fuente: Elaboración propia con datos del SIL.

En la elección intermedia de 2009, el PAN mermó su presencia en la Cámara de Diputados como resultado del voto de castigo registrado en aquel año, el cual fue capitalizado por el PRI. De esta manera, el PAN bajó de 206 a 141 diputaciones y el PRI creció de 106 a 236.

**Gráfica 4. Integración de la LXI Legislatura (2009-2012)**

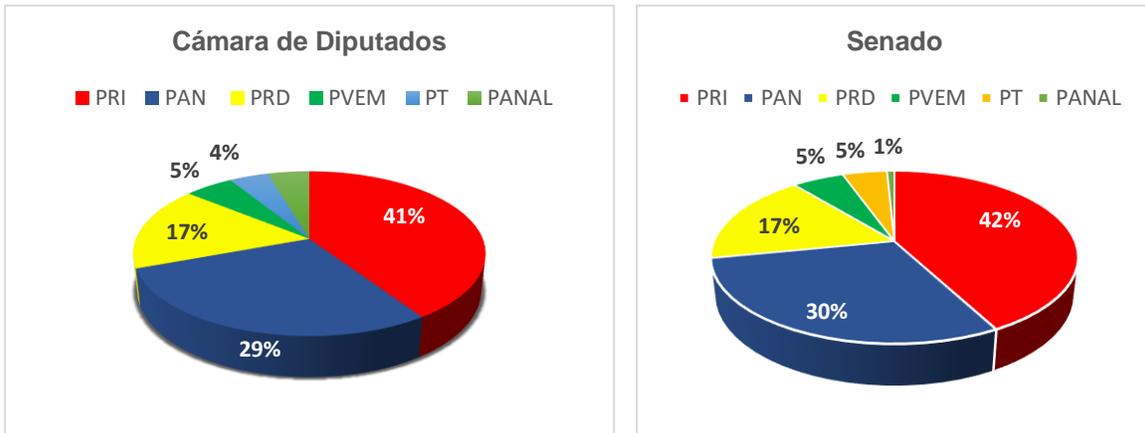


Fuente: Elaboración propia con datos del SIL.

### 1.3. La segunda alternancia en la presidencia

En el 2012, el PRI regresó a la presidencia de la República con la candidatura de Enrique Peña Nieto. En esta segunda alternancia, el gobierno dividido se mantuvo, pues en ninguna de las dos cámaras el partido en el poder contaba con mayorías legislativas. La alianza “Compromiso por México”, conformada por el PRI-PVEM, sumó 241 curules en la Cámara de Diputados y 61 escaños en el Senado de la República.

**Gráfica 5. Integración de la LXII Legislatura (2012-2015)**



Fuente: Elaboración propia con datos del SIL.

En la elección intermedia de 2015, el PRI se reafirmó como la primera minoría en la Cámara de Diputados. En esta ocasión su alianza con el PVEM le dio acceso al gobierno a la mayoría simple, alcanzando 251 diputaciones en conjunto con este partido (203 el PRI y 47 del PVEM).

**Gráfica 6. Integración de la LXIII Legislatura (2015-2018)**

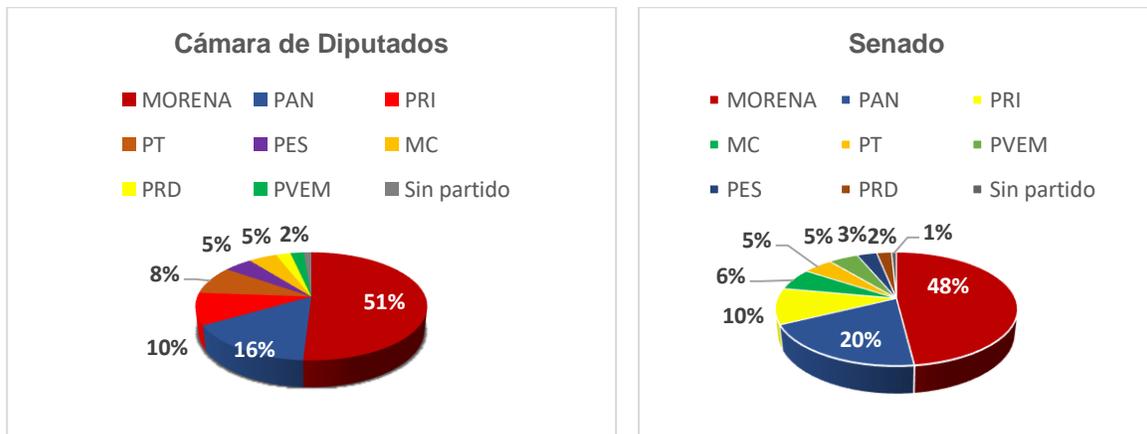


Fuente: Elaboración propia con datos del SIL.

### 1.4. La tercera alternancia y el casi regreso del gobierno unificado

En la elección de 2018, el triunfo arrollador de Andrés Manuel López Obrador tuvo repercusiones importantes en la conformación del Congreso, pues, por primera vez, el partido en el gobierno con sus aliados logró alcanzar la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y, por sí solo, la mayoría simple en el Senado de la República. La alianza “Juntos haremos historia”, integrada por MORENA-PT-PES, obtuvo en su conjunto 308 diputaciones federales, en una alianza legislativa a la que se sumaría posteriormente la bancada del PVEM. En el Senado, MORENA, PT, PES y PVEM sumaron 76 escaños, los cuales resultaban suficientes para aprobar leyes y algunos nombramientos, aunque insuficientes para avalar reformas constitucionales y los nombramientos de personas titulares de órganos autónomos. Los partidos de oposición, por su parte, sellaron una alianza denominada “bloque de contención” que preservó en cierto modo al gobierno dividido.

**Gráfica 7. Integración de la LXIV Legislatura (2018-2021)**



Fuente: Elaboración propia con datos del SIL.

La elección intermedia de 2021 continuó la tendencia descendiente en los niveles de votación del partido en el gobierno. De este modo, si bien MORENA y sus aliados conservaron la mayoría simple en la Cámara de Diputados, perdieron la mayoría calificada y con ello la posibilidad de aprobar reformas constitucionales sin tener que negociar con las fuerzas políticas de oposición.

**Gráfica 8. Integración de la LV Legislatura (2021-2024)**



Fuente: Elaboración propia con datos del SIL.

Como se puede apreciar, durante el periodo de estudio, ningún presidente ha contado con mayorías calificadas en ambas cámaras del Congreso de la Unión, ni siquiera con las alianzas legislativas que los partidos en el gobierno han formado con otros partidos. Por ello, la suerte de las iniciativas de reforma constitucional del Ejecutivo Federal, así como la ratificación de nombramientos, para los cuales se requiere de una mayoría calificada, han dependido de la negociación y la construcción de acuerdos con al menos una de las fuerzas políticas de oposición.

El presidente que más cerca ha estado de contar con un gobierno unificado en las últimas dos décadas ha sido Andrés Manuel López Obrador. Sin embargo, el bloque “de contención” formado en el Senado de la República y, posteriormente, los resultados de la elección del 2021 reafirmaron al Congreso sin mayorías instalado en nuestro país desde 1997. Desde entonces, el gobierno dividido se ha mantenido como una constante que ha marcado las dinámicas parlamentarias y las estrategias de los presidentes de la República para relacionarse con el Congreso y sacar adelante sus respectivas agendas legislativas.



## 2. La producción jurídica del Congreso en el periodo 2000-2022.

### 2.1. Decretos aprobados

La principal responsabilidad constitucional del Poder Legislativo es la producción y actualización de las normas que rigen en la sociedad. La ejecución, observación e implementación de estas normas es una tarea que le corresponde al Poder Ejecutivo. Además, de acuerdo con el principio de legalidad, las autoridades sólo pueden hacer lo que se encuentra establecido con precisión en las normas jurídicas. Por estas razones, la labor legislativa constituye una variable que incide determinadamente en la gestión pública y el ejercicio del gobierno.

Durante los años del sistema de partido hegemónico en los que el Poder Legislativo se encontraba supeditado al Poder Ejecutivo, la aprobación de las leyes, más que un proceso de análisis, negociación y construcción de acuerdos funcionó como el acto formal mediante el cual se legitimaban aquellas decisiones políticas y jurídicas del presidente de la República que requerían de la realización de cambios al marco legal y constitucional del país. Sobra decir que para ello, el Ejecutivo siempre contó con el apoyo incondicional de las bancadas del partido en el poder en las cámaras del Congreso. En pocas palabras no había iniciativa del Poder Ejecutivo que pudiera ser rechazada por el Congreso de la Unión, a menos de que así se determinara por el propio presidente de la República.

Sin duda alguna, la transición política y sus efectos en la composición y funcionamiento del Congreso mexicano tuvieron un impacto tanto en la producción de normas jurídicas del país como en las formas en que eran aprobadas las reformas y leyes.

Con la llegada del gobierno dividido en 1997, el Poder Legislativo se reforzó como órgano de representación política autónomo y plural. Esta nueva configuración del poder implicó cambios en la organización y funcionamiento de las cámaras, pero lo más importante es que inauguró una nueva relación con el Poder Ejecutivo, quien perdió las facultades metaconstitucionales que le permitían dictar las decisiones

tomadas en el Poder Legislativo. De esta manera, la producción jurídica del Congreso dejó de ubicarse en la órbita del presidente de la República y comenzó a depender de procesos autónomos y estrechamente ligados a la capacidad de construir acuerdos entre las distintas fuerzas políticas.

En este escenario, mucho más propio de los regímenes democráticos, es que cada gobierno ha venido elaborando e impulsando sus agendas legislativas, de acuerdo con su visión del país y los objetivos que busca alcanzar a lo largo del sexenio. Asimismo, el Congreso ha generado su propia agenda legislativa, con ritmos y características que varían de una legislatura a otra, dependiendo de la articulación de consensos entre los partidos y actores políticos.

Entre el 1º de diciembre de 2000 y el 3 de marzo 2022 se publicaron en el DOF 1,822 decretos aprobados por el Congreso de la Unión (y, en el caso de las reformas constitucionales, también por la mayor parte de las legislaturas locales). Por medio de estos decretos se han aprobado 115 reformas constitucionales (decretos), se han expedido 207 nuevas leyes, se han llevado a cabo centenares de cambios a leyes federales y generales y se han hecho otros actos legislativos tales como la declaración de años con determinados motivos y la emisión de monedas conmemorativas.

En este periodo, el sexenio en el que el Congreso de la Unión ha aprobado un mayor número de decretos es el del presidente Enrique Peña Nieto, con 614; seguido de la administración del presidente Calderón, con 508. Cabe señalar que ninguno de estos gobiernos contó con mayorías en las cámaras del Congreso, lo que les obligó a negociar los partidos políticos de oposición para sacar adelante sus agendas legislativas, como sucedió de manera clara en el Pacto por México.

Al primer trienio del gobierno del presidente López Obrador, se han aprobado y publicado 274 decretos. En ese sentido, llama la atención que, pesar de contar con mayorías parlamentarias durante la primera mitad del gobierno, el Congreso de la Unión tuvo un ritmo de producción jurídica menor que en los dos sexenios anteriores en los que el Ejecutivo Federal solo contó con primeras minorías.

La evidencia sugiere que, ante la falta de votos, el gobierno ha tenido que negociar con la oposición, ya sea los términos en los que las reformas y leyes son aprobadas, o bien intercambiar una reforma por otra, para sacar adelante la agenda legislativa del Ejecutivo.<sup>1</sup>



Fuente: Elaboración propia con datos del SIL.

## 2.2. Reformas constitucionales

Sin duda alguna, uno de los indicadores de la intensidad y profundidad de los cambios jurídicos en cada sexenio es el número de reformas constitucionales que se aprueban en el transcurso de la administración, lo que en la doctrina jurídica se conoce como “dinámica constitucional” (Fix-Fierro, 2014). Al respecto, es importante tener en cuenta que el dinamismo constitucional puede ser medido de dos maneras: la primera es el número de decretos de reforma constitucional, los cuales pueden

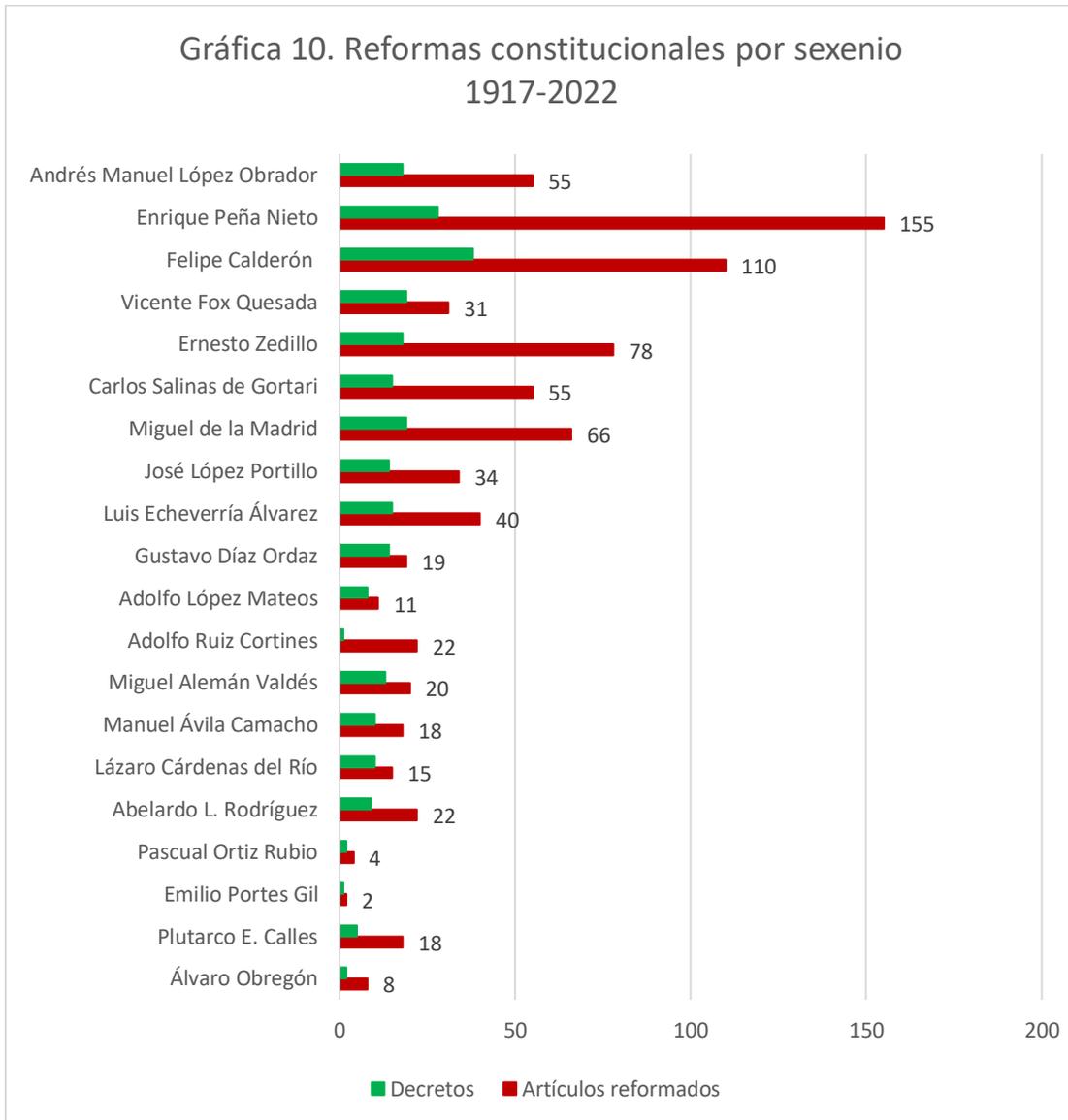
<sup>1</sup> Por ejemplo, para la aprobación de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional del año 2019, el partido en el gobierno y sus aliados aceptaron estipular en la Constitución que este cuerpo policiaco sería de carácter civil, a cambio de otorgar un plazo de cinco años para autorizar la intervención de las Fuerzas Armadas en las labores de seguridad pública. Varios ejemplos de concertación entre reformas se dieron en el sexenio pasado, cuando en el marco del Pacto por México el partido en el gobierno priista negoció con el PAN la aprobación de la reforma energética por la reforma político-electoral, mientras que al PRD se le concedió la reforma política del Distrito Federal, una demanda histórica de la izquierda desde 1997.

modificar uno o más artículos constitucionales (a esto nos referimos propiamente con el término de “reformas constitucionales”). La otra manera es cuantificar las veces que los artículos constitucionales son modificados.

Desde la promulgación de la Constitución de 1917 hasta la fecha (3 de marzo de 2022), se han publicado 259 decretos de reforma constitucional por medio de los cuales se han modificado 729 artículos constitucionales (muchos de ellos en múltiples ocasiones).

A lo largo de estos 105 años de vigencia constitucional, el sexenio en el que se han aprobado la mayor cantidad de reformas constitucionales es el del presidente Calderón, con 38 decretos de reformas constitucionales, seguido de la administración de Peña Nieto, con 28. Por número de artículos reformados, el presidente Peña Nieto es el que acumula un mayor número de cambios, registrando 155, seguido del presidente Calderón, con 110.

En lo que va de la actual administración del presidente López Obrador, se han aprobado y publicado 18 decretos de reforma constitucional que han modificado 55 artículos constitucionales.



Fuente: Elaboración propia con datos del SIL.

### **3. Balance general de las iniciativas presidenciales.**

En este apartado entraremos propiamente al análisis del ejercicio de la facultad del Ejecutivo para iniciar leyes ante el Congreso, en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2022. Comenzamos con un breve análisis general en el que se abordan el número de iniciativas presentadas por los últimos cuatro presidentes, sus índices de aprobación, el uso de la iniciativa preferente y los años de gobierno en los que son aprobadas las iniciativas.

Cabe apuntar que no todas las reformas emblemáticas aprobadas durante las cuatro administraciones fueron presentadas por el Ejecutivo Federal, aunque para su aprobación haya sido determinante el respaldo de la presidencia de la República. Esto ocurre en casos como la reforma electoral del 2007 y la reforma en materia de derechos humanos del 2011, durante la administración de Calderón; en algunas de las reformas estructurales avaladas en el sexenio de Peña Nieto y, más recientemente, en casos como la Ley Federal de Austeridad Republicana, la revocación de mandato, la paridad total que han sido impulsadas por la actual administración encabezada por el presidente López Obrador.

En el periodo 2000-2022 el presidente que más iniciativas envió al Congreso de la Unión ha sido Vicente Fox Quesada, con 166, de las cuales el 74%.70 fueron aprobadas y publicadas. El presidente Calderón mandó 132 y obtuvo un 79.55% de aprobación, mientras que el presidente Peña Nieto envió 124 iniciativas, de las cuales fueron aprobadas el 79%. En lo que va de su administración, el presidente López Obrador, por su parte, ha enviado 42 iniciativas de las cuales el 83.33% han sido aprobadas.

**Tabla 1. Comparativo de iniciativas e índices de aprobación y rechazo de las últimas cuatro administraciones.**

Presidente	Iniciativas presentadas	Iniciativas aprobadas y publicadas	Iniciativas rechazadas
<b>Vicente Fox Quesada</b>	166	124 (74.70%)	28 (16.87%)
<b>Felipe Calderón Hinojosa</b>	132	105 (79.55%)	19 (14.39%)
<b>Enrique Peña Nieto</b>	124	99 (79.84%)	4 (3.23%)
<b>Andrés Manuel López Obrador</b>	42	36 (85.71%)	0 (0.00%)

Fuente: Elaboración propia con datos del SIL.

Cómo se puede apreciar, las iniciativas enviadas por el Ejecutivo Federal gozan de un alto índice de aprobación. Prácticamente, ocho de cada 10 iniciativas de los presidentes han sido avaladas por el Congreso durante el periodo de estudio. El presidente López Obrador es el que ha tenido un índice de aprobación mayor, aunque también es el que menos iniciativas ha presentado. En lo que respecta a las tasas de rechazo, el presidente que registra un mayor porcentaje es Vicente Fox Quesada, con el 16.87% de iniciativas desechadas por el Congreso.

Por otro lado, una tendencia observada en los últimos años es que los presidentes de la República envían cada vez menos iniciativas al Congreso. Una explicación para ello es que, en muchas ocasiones, el Poder Ejecutivo ha optado por encomendar la responsabilidad política de presentar iniciativas a los grupos parlamentarios del partido en el poder, ya sea para preservar capital político, o bien para favorecer a la construcción de consensos al interior del Congreso.

Aunado a lo anterior, un aspecto que ha destacado es el subaprovechamiento de la iniciativa preferente. La reforma política de 2012 facultó al presidente de la República para que, al inicio de cada periodo ordinario de sesiones del Congreso, pueda presentar dos iniciativas de este tipo, las cuales deben ser discutidas y

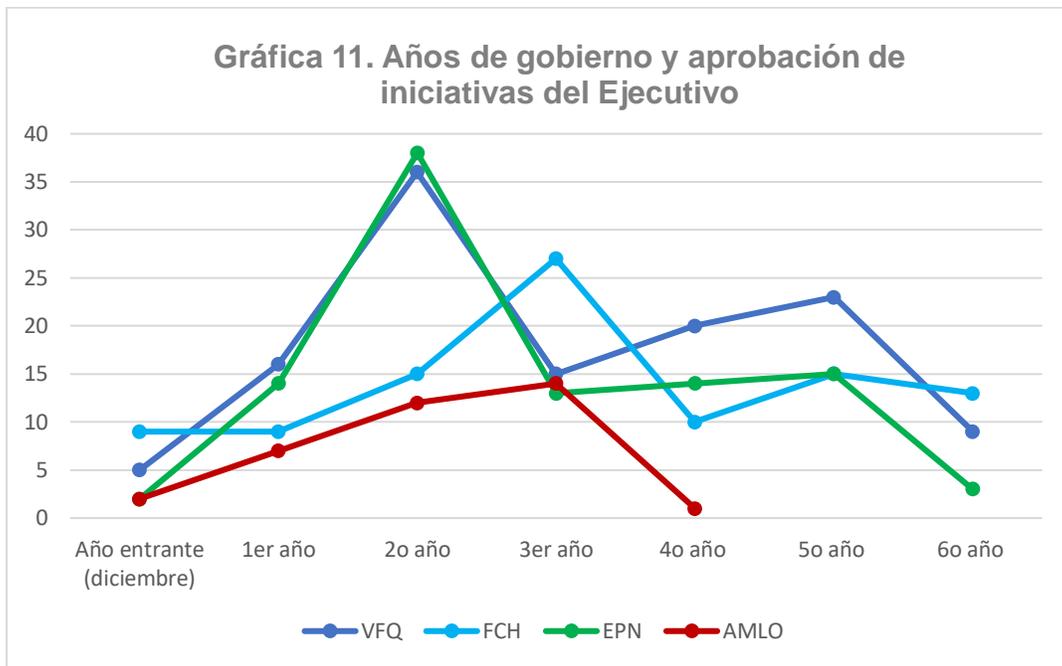
votadas por el pleno de la cámara de origen en un plazo máximo de treinta días naturales.<sup>2</sup> Desde septiembre de 2012 hasta la fecha, el Congreso de la Unión ha celebrado 21 periodos de sesiones ordinarias, lo que significa que los titulares del Ejecutivo han tenido la posibilidad de enviar 42 iniciativas preferentes. En este periodo de tiempo, solo se han presentado cinco de estas iniciativas, todas ellas aprobadas. Pese a tener un 100% de efectividad, ha existido poco interés en ejercer la función de iniciativa preferente por parte del Ejecutivo Federal.

Otro factor para tomar en cuenta en la aprobación de las iniciativas presidenciales es el tiempo. Al inicio de cada administración, el aprovechamiento del llamado bono democrático incentiva a promover las iniciativas prioritarias del gobierno, antes de que llegue la elección intermedia en la que disminuye significativamente la presencia del partido en la Cámara de Diputados. Debido a esto, la mayor parte de la aprobación de iniciativas del Ejecutivo se ha dado en la primera mitad del sexenio. El segundo y el tercer año de gobierno son los más intensos en este sentido. En contraparte, el último año es en el que la aprobación de iniciativas del Ejecutivo decae de forma significativa.

Lo anterior sugiere que la agenda legislativa prioritaria del gobierno, por cuestiones de estrategia, conviene ser programada para la primera mitad del sexenio, en la que cuenta con mayor número de legisladores y también por la lejanía de la siguiente elección presidencial, en donde hay menores márgenes de maniobra para el gobierno.

---

<sup>2</sup> La iniciativa preferente prevista en el artículo 71 constitucional estipula que las iniciativas preferentes deben ser discutidas y votadas por el pleno de la cámara de origen en un plazo máximo de treinta días naturales y precisa que, en caso de que esto no ocurra, la iniciativa, en sus términos será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del pleno. (Iniciativa de Reforma del Estado, Gaceta Parlamentaria, 15/12/2009).



Fuente: Elaboración propia con datos del SIL.

Amén de las generalidades y aspectos comparativos mencionados con anterioridad, hay que decir que cada gobierno ha construido su propia relación con el Congreso y, a partir de este ello, ha promovido la aprobación de reformas al marco jurídico para atender los problemas nacionales, de acuerdo con la información disponible en cada momento histórico y las características ideológicas y políticas del gobierno en turno. En el siguiente apartado abordaremos precisamente las agendas legislativas de las últimas cuatro administraciones con el fin de conocer los diferentes proyectos de país que se han tratado de implementar mediante modificaciones a las leyes que rigen en nuestro país, así como su capacidad para construir acuerdos o bien para aprovechar sus mayorías parlamentarias en el Congreso de la Unión.



## 4. Las prioridades y agendas legislativas de los gobiernos entre 2000 y 2022.

En este apartado estudiaremos de manera particular el desempeño de los últimos cuatro Ejecutivos Federales en el ejercicio de su facultad para presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión. Para ello, en primer lugar, se revisan los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) de los gobiernos procurando identificar tres aspectos fundamentales: 1) el planteamiento general de lo que busca cada administración para el país o proyecto de país delineado en el PND; 2) la concepción que se tiene del Poder Legislativo desde el gobierno y la importancia que asigna a este órgano del Estado y 3) las reformas y leyes que cada administración proyecta impulsar como parte de la implementación de sus respectivos planes de desarrollo.<sup>3</sup> Estos aspectos no solo nos permiten conocer la visión de los distintos gobiernos en torno a los retos y perspectivas del país en cada momento histórico, sino su capacidad para elaborar una agenda legislativa claramente estructurada y congruente con las metas y objetivos del desarrollo nacional.

Los PND son documentos rectores de planeación de las políticas públicas a nivel federal y la hoja de ruta de la conducción institucional de los gobiernos. Desde su incorporación en el marco constitucional y legal a mediados de la década de los ochenta, los PND han sido la carta de navegación de los gobiernos en la que se plasman las metas y objetivos nacionales, así como las líneas de acción para alcanzarlos. En ese sentido, los planes de desarrollo frecuentemente contienen algunos de los elementos de la agenda legislativa que impulsará el gobierno en cuestión, aunque como se verá más adelante, esto no siempre se hace con la claridad, orden y estructura que sería deseable.

Luego de la revisión de los PND, se destacan algunas de las leyes y reformas más importantes impulsadas por los presidentes de la República, incluyendo aquellas que no fueron enviadas formalmente por el Ejecutivo Federal. Y es que, aunque el

---

<sup>3</sup> Para la identificación de las agendas legislativas en los PND, se consideraron los conceptos de “iniciativa”, “reformas”, “armonización, revisión o modernización de normas” entre otros términos que refieren explícitamente la intención de modificar leyes y normas jurídicas.

presidente de la República ha dejado de tener la última palabra en el Poder Legislativo, lo cierto es que sigue desempeñando un rol sumamente influyente en la aprobación de normas jurídicas, dada la presencia considerable de legisladores del partido del gobierno en el Congreso, así como por la propia facultad de veto que preserva en la Constitución. En otras palabras, una iniciativa del presidente puede que no sea aprobada, pero es muy difícil que una ley sea aprobada por el Congreso sin la simpatía o acompañamiento del Poder Ejecutivo.

Por último, se destacan algunas las iniciativas que fueron rechazadas por el Congreso, las cuales ofrecen una perspectiva sobre los temas y problemas en los que ha sido compleja la construcción de acuerdos entre el gobierno y las fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo.

#### 4.1. El gobierno de la alternancia y sus desencuentros con el Congreso.

##### a) Proyecto de país delineado en el PND 2001-2006

El PND de Vicente Fox plasmó como visión el convertir a México en una “nación plenamente democrática con alta calidad de vida”, con oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Propuso dinamismo con liderazgo en el entorno mundial, generar un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Asimismo, reafirmó sus raíces, su composición pluriétnica y multicultural, y con un profundo sentido de unidad nacional (PND 2001-2006).

Para lograr lo anterior, el Ejecutivo asumió la responsabilidad de “llevar el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho” (*Ibid.*).

##### b) Concepción del Poder Legislativo

El PND del gobierno de la alternancia reconoció que, en el marco de la transición política, el Poder Legislativo había adquirido un perfil de mayor pluralidad política y

que la construcción de acuerdos en su seno, resultantes de la convergencia de diversas fuerzas políticas, había contribuido a la transición política de México.

Asimismo, señalaba que “en el México moderno el ejercicio de la política se trataba de una tarea de responsabilidad compartida: del gobierno con los ciudadanos y del Ejecutivo Federal con los poderes Legislativo y Judicial de la Unión”.

En ese sentido, apuntó que el Ejecutivo pondría especial empeño en “propiciar el diálogo productivo con los partidos políticos y con las organizaciones sociales”.

Particularmente, en el objetivo rector 4 se estableció “construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo” y como una de sus estrategias “procurar una interacción fructífera del Ejecutivo Federal con los poderes Legislativo y Judicial de la Unión en beneficio del interés público, en un esquema de responsabilidad compartida”.

### **c) Agenda legislativa en el PND 2001-2006**

El PND estableció con toda precisión que el Poder Ejecutivo Federal seguiría cumpliendo con la responsabilidad de presentar ante el Congreso de la Unión “las iniciativas que juzgue necesarias, para apoyar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”.

En ese sentido, reconoció la necesidad de “un amplio diálogo nacional para concretar un conjunto de reformas legales y regulatorias que incrementara la competitividad de la economía y permitiera la planeación de los actores privados”. Una de las particularidades del PND de Fox es que fue el primero en utilizar el término de “reformas estructurales” para referirse a los cambios al marco jurídico nacional que, según su administración, eran indispensables para incrementar la competitividad del país.

Las iniciativas y reformas proyectadas en el PND 2001-2006 fueron las siguientes:

- **Reforma fiscal.** Desde el PND, el gobierno del presidente Fox planteó la necesidad de promover una nueva hacienda pública. Cabe señalar que ya



Instituto  
Belisario Domínguez  
Senado de la República

había presentado en diciembre de 2000 un conjunto de reformas que buscaban la diversificación de los ingresos del sector público, aumentando el financiamiento por medio de recursos tributarios y reduciendo su volatilidad. El PND también advirtió que se debía procurar una mezcla tributaria más conducente al crecimiento y al ahorro, con una estructura capaz de eliminar distorsiones sectoriales artificiales y de cerrar las fuentes de inequidad existentes. Aunque no se precisaba aún que se propondría aplicar el IVA en alimentos y medicinas (la principal apuesta fiscal del gobierno) sí se enfatizaba que se debía fortalecer la postura fiscal mediante una mayor recaudación y una programación más eficiente del gasto público. En ese sentido es que se hablaba de una “Nueva Hacienda Pública” que adoptara un marco tributario eficiente, equitativo, moderno y competitivo. También se esbozaba una reforma presupuestaria basada en la modernización del proceso presupuestal, a fin de garantizar un ejercicio más eficaz y transparente del gasto público, así como una reforma financiera que complemente la reforma tributaria en la promoción de la inversión productiva.

- **Reforma educativa.** El gobierno se pronunció por una reforma para alcanzar un sistema educativo informatizado, estructurado, descentralizado y con instituciones de calidad, con condiciones dignas y en las cuales los maestros sean profesionales de la enseñanza y el aprendizaje; “una educación nacional, en suma, que llegue a todos, sea de calidad y ofrezca una preparación de vanguardia”.
- **Reforma del Estado.** La administración de Fox se dijo decidida a impulsar la reforma del Estado, para lo cual el PND se pronunció por una “revisión exhaustiva, crítica y plural para arribar a una reforma que brinde un nuevo diseño institucional capaz de superar las insuficiencias legales acumuladas a lo largo de décadas”. En ese sentido, se anunciaron cambios para consolidar una relación democrática con la sociedad, fomentar la asociación ciudadana, la participación individual y colectiva, así como la legítima



expresión de intereses. También se planteó el fortalecimiento del sistema de representación política, para lo cual se postuló una reforma al sistema de partidos y de las agrupaciones políticas nacionales.

- **Economía.** Una de las áreas de mayor interés observadas en el PND de Fox es la economía. En este ámbito, se anunciaron reformas para que la economía funcionara mejor, los mercados fueran más eficaces y se redujera el poder de mercado de monopolios y oligopolios. Para elevar la competitividad del país, el PND adelantaba que se promoverían “las reformas estructurales necesarias para lograr la mayor eficacia en los sectores clave de la economía, el fortalecimiento del mercado interno”; el fomento a la inversión privada en materia de infraestructura; el desarrollo de capacidades empresariales mediante programas de capacitación, asesoría técnica y educación para el trabajo.
- **Reforma al sistema financiero.** Esta reforma tendría el fin de fomentar el ahorro, particularmente el de largo plazo y el popular, así como para mejorar los incentivos tanto de los intermediarios financieros como de los usuarios. En este rubro, además, se anunciaron reformas para crear la banca social y revisar las bases de la banca de desarrollo.
- **Reforma integral al sistema de Pensiones.** Se reconocía como urgente una reforma integral del sistema de pensiones para darle viabilidad.
- **Reforma laboral.** Esta reforma tendría el objetivo de establecer un marco flexible, promotor del empleo y del mejoramiento salarial.
- **Reforma en materia de mejora regulatoria.** Se concebía como una de las tareas gubernamentales que requerían de una mayor coordinación de todas las entidades de la Federación, en aras de mejorar las disposiciones legislativas y administrativas, tanto de las dependencias como de los organismos descentralizados, para favorecer la inversión productiva y la competitividad de las empresas que operan en el territorio nacional. Esta



reforma ilustraba el compromiso del presidente Fox con la generación de condiciones favorables para la apertura de empresas y la creación de empleos.

- **Reforma al sistema de justicia.** Se postuló una reforma integral al sistema de seguridad pública para implementar, entre otras cosas, el servicio civil de carrera en las instituciones de seguridad pública; la capacitación y profesionalización de los elementos policiales; la mejora de los salarios y las prestaciones; el combate a fondo de la corrupción y la impunidad; la dotación de mejor equipo, armamento, vehículos e infraestructura; la incorporación de tecnología de punta; el desarrollo de sistemas de información de calidad; la renovación de los sistemas operativos; el establecimiento de mecanismos de control, evaluación y medición de resultados; el impulso a la participación ciudadana; el respeto a los derechos humanos; el cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos de buen gobierno. Se hablaba también de una reforma integral del sistema de seguridad pública y de justicia. En ese sentido se anunciaron reformas legales para aplicar penas alternativas al encarcelamiento, tratándose de delitos menores, la creación de medios alternativos de resolución de conflictos, para favorecer el acceso a una administración de justicia expedita y aliviar la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales. Asimismo, se dijo que se impulsaría una política de apoyo y promoción de la defensoría de oficio.
- **Actualizar la institución del Ministerio Público de la Federación.** Esto con el fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos. El PND, además, advertía que se revisarían los procesos, procedimientos y operaciones de la PGR, mediante programas y herramientas de planeación, control y evaluación, con la finalidad de elevar los índices de efectividad y disminuir los de impunidad y garantizar la solvencia jurídica y procedimental. También se hablaba de replantear y explicitar normas, estrategias y dinámicas de coordinación intra

e interinstitucional para el óptimo desempeño en el cumplimiento de las funciones de la Procuraduría, evitando la duplicidad de funciones y costos financieros y humanos, la improvisación, los malos entendidos en la atribución de funciones y de mando, el aislamiento y la desconexión con otras instituciones de seguridad y procuración de justicia.

- **Sistema penitenciario.** Se señalaba que se reformarían los ordenamientos jurídicos para impulsar la renovación del sistema penitenciario mexicano y reestructurarlo de forma integral, entendiendo por integral el cambio del viejo paradigma que ha puesto en evidencia el fracaso de la readaptación y reinserción social de los internos y de quienes ya cumplieron su sentencia.

#### **d) Resultados legislativos**

La presidencia de Vicente Fox tuvo que lidiar con un Congreso sin mayorías, lo que dificultó la aprobación de algunas de sus iniciativas más importantes, especialmente su propuesta de reforma fiscal, motivo de fuertes desencuentros con el Poder Legislativo que incluso llegaron a poner en riesgo la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación en el 2005.

Durante su mandato, el presidente Vicente Fox presentó 166 iniciativas de ley de las cuales fueron aprobadas y publicadas 124 (74.70%), 28 fueron desechadas (16.87%), y 13 quedaron pendientes de dictamen en comisiones (7.83%) y una fue dictaminada sin ser discutida por el pleno (0.60%). Asimismo, propuso 16 iniciativas de reforma constitucional de las cuales siete fueron aprobadas (43.75%).

En el año 2002 se aprobó la mayor cantidad de iniciativas presidenciales (29%). En contraparte, los años en los que inició y concluyó la administración fueron los de menor aprobación, con cinco y nueve, respectivamente.



Fuente: Elaboración propia con datos del SIL.

En los siguientes párrafos se describen algunas de las iniciativas más importantes que lograron la aprobación del Congreso entre el 1 de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2006.

### ***Reforma constitucional en materia indígena***

Instituyó que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y les reconoció su derecho a la libre determinación y a la autonomía. Asimismo, facultó al Congreso para expedir las leyes que establezcan la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en el respeto de los pueblos y comunidades indígenas (DOF, 14/08/2001).

### ***Paquete económico y miscelánea fiscal para el 2001***

El primer paquete económico del gobierno de la transición buscó fortalecer el sistema tributario. Comprendió reformas a la Ley Federal de Derechos, la Ley Aduanera, al Código Fiscal de la Federación; la Ley del ISR; la Ley del IVA; la Ley del IEPS y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (DOF, 31/12/2001).

### ***Regulación del proceso presupuestario***

Se reformó la Constitución para regular el proceso de presentación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Egresos de la Federación. Se establecieron plazos para que Ejecutivo federal entregará dichas iniciativas, debiendo comparecer el secretario de Hacienda a fin de dar cuenta de ellas. Asimismo, se estipuló que en el año que termina su encargo el Ejecutivo, deberá elaborar las iniciativas en coordinación con el presidente electo. También se facultó a la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera. A fin de evitar incertidumbre y parálisis administrativa del gobierno se precisó que si al inicio de año no se encuentra aprobada la Ley de Ingresos continuará vigente aquella probada para el año anterior, mientras que en el caso del PEF se mantendrá vigente únicamente lo relativo a los gastos obligatorios (DOF, 30/07/2004 y 30/03/2006).

### ***Intento fallido de reforma fiscal y reformas financieras***

El 3 de abril de 2001 el presidente Fox presentó la propuesta denominada “Nueva Hacienda Pública Distributiva”. El Ejecutivo envió al Congreso un conjunto de iniciativas que, entre otras cuestiones, proponían aplicar el IVA a alimentos y medicamentos y el recorte del porcentaje de contribución en el ISR de las personas en el último tramo de ingresos. En cuanto al ISR, se propuso fijar una tasa máxima del 32 %, tanto para personas físicas como morales. Estas iniciativas serían rechazadas por el Congreso y fueron motivo de desgaste y conflicto en la relación entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo. Casi todos los elementos de esa propuesta serían retomados en un intento posterior de reforma en el año 2003. Como parte de este paquete se expidieron la Ley Orgánica de Nacional Hipotecaria, la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, la Ley de Sociedades de Inversión y se aprobaron reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro para establecer medidas encaminadas a fortalecer los fondos de retiro de los trabajadores, a la Ley de Instituciones de Crédito y las Leyes Orgánicas de: NAFIN, BANRURAL, BANCOMEXT, BANOBRAS y BANJERCITO, con el fin de actualizar y fortalecer la operación de la banca de desarrollo y las

sociedades nacionales de crédito (DOF, 01/01/2002, 12/06/2003, 01/06/2004, 04/06/2004).

### ***Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.***

Fue la primera legislación expedida para garantizar el acceso a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales y cualquier otra entidad federal (DOF, 11/06/2002).

### ***Reconocimiento de la Corte Penal Internacional.***

Se reformó el artículo 21 constitucional para reconocer resoluciones y sentencias de tribunales internacionales, precisando que las resoluciones y sentencias emitidas por la Corte Penal Internacional serán reconocidas y ejecutadas por el Estado mexicano (DOF, 20/06/2005).

### ***Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República***

Se expidió una nueva ley para regular el funcionamiento de la PGR, aunque sin modificar su subordinación al Ejecutivo Federal (27/12/2002).

### ***Creación del Sistema de Seguro de Protección Social en Salud***

Se aprobaron reformas a la Ley General de Salud para sustituir el tradicional sistema de salud por un sistema universal de protección social que posteriormente se convertiría en el llamado “Seguro Popular” (DOF, 15/05/2003).

### ***Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.***

Esta nueva ley se expidió con el objeto de prevenir y eliminar todas las formas de discriminación. Creó al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, encargado de recibir denuncias por actos de discriminación (DOF, 11/06/2003).

### ***Reforma constitucional en materia de derechos humanos***

Esta reforma intentó reconocer los derechos humanos en la Constitución, denominados hasta el momento como garantías individuales, sin embargo, ante la

falta de acuerdos en el Congreso, solo se limitó a prohibir la pena de muerte (09/12/2005).

### ***Ley del Mercado de Valores.***

Esta legislación tuvo por objeto promover el acceso de las medianas empresas al mercado de valores, consolidar el régimen aplicable a las sociedades anónimas bursátiles, actualizar y flexibilizar el marco normativo aplicable a las casas de bolsa y a las entidades financieras, modernizar el régimen de delitos y sanciones y redefinir las funciones y facultades de las autoridades financieras (DOF, 30/12/2005).

### ***Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.***

Creó al Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, el cual promoverá el ahorro de los trabajadores, otorgará financiamiento y garantizará su acceso a créditos para la adquisición de bienes y pago de servicios (24/04/2006).

### ***Otras iniciativas importantes aprobadas por el Congreso***

Entre las iniciativas avaladas por el Congreso durante el sexenio de Vicente Fox que no fueron propuestas por el Ejecutivo destacan las reformas constitucionales que reconocieron la autonomía constitucional del INEGI (DOF, 07/04/2006) y la obligatoriedad de la educación preescolar (DOF, 12/11/2002).

### ***Iniciativas rechazadas***

Entre las iniciativas promovidas por el presidente Fox que fueron rechazadas por el Congreso destacan:

- Reforma fiscal, específicamente para aplicar el IVA en alimentos y medicinas, fue rechazada en dos ocasiones, en 2001 y 2003.
- Modernización de los sistemas de procuración y administración de justicia (juicios orales, creación de la Fiscalía General de la Federación como órgano autónomo, entre otros).
- Facultar a los municipios para cobrar por el alumbrado público.
- Reforma para reducir el gasto de los partidos.

- Reforma constitucional para permitir la participación del sector privado en la explotación de gas natural no asociado al petróleo.
- Eliminación del IEPS a los refrescos.

## 4.2. FCH: la seguridad como prioridad legislativa.

### a) Proyecto de país delineado en el PND

El PND del gobierno de Felipe Calderón hizo énfasis en la necesidad de “un país de leyes”, con seguridad para las familias y sus patrimonios. Se aspiraba a ejercer sin restricciones las libertades y derechos y una economía altamente competitiva que creciera de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados. También se apuntaba a un país con igualdad de oportunidades para todos, con un desarrollo sustentable, una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rindieran cuentas claras a los ciudadanos,

Para hacer realidad estos y otros objetivos, el PND 2007-2012 estableció 10 objetivos nacionales:

1. Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.
2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.
3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado



Instituto  
Belisario Domínguez  
Senado de la República

interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.

5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.
6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.
7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.
8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.
9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.
10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.

## b) Concepción del Poder Legislativo

El PND 2007-2012 reconocía que la efectiva división de poderes robustece la democracia. Señalaba que el equilibrio de poderes evita la tentación de someter la competencia de un poder a la voluntad de otro y obliga a establecer acuerdos a partir del diálogo. Asimismo, apuntaba que la pluralidad en la composición de los poderes de la Unión fortalece la rendición de cuentas horizontal porque activa el sistema de pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Bajo este tenor, el PND 2007-2012 estableció el objetivo de “contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante el acuerdo con los poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos, las organizaciones políticas y sociales, y la participación ciudadana”.

Una de las estrategias para lograr lo anterior consistía en “impulsar una agenda legislativa en un ambiente propicio para lograr consensos con el Congreso de la Unión”. En ese sentido, se pronunciaba a favor de “un proceso de negociación franca y abierta con las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, a fin de crear, de manera conjunta, las condiciones necesarias para los acuerdos y las reformas de fondo que demanda el progreso de la nación”. Esta estrategia estaría encaminada a “la creación de una agenda nacional sobre los grandes acuerdos que demanda México y en los que es fundamental la participación de los tres poderes y la cooperación de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión”.

## c) Agenda legislativa en el PND 2007-2012

El PND de la administración de Calderón delineó una agenda legislativa conformada por los siguientes rubros:

- **Reforma al sistema de justicia penal.** Para garantizar la justicia pronta y eficaz se postuló el cambio de un sistema inquisitorio a uno acusatorio mediante el establecimiento de la oralidad en juicios penales y el mejoramiento de las competencias técnico-operativas de las agencias del ministerio público, principalmente en los procesos de averiguación previa e integración de



expedientes. Cabe señalar que, aunque esta reforma fue promovida por el Gobierno Federal desde el PND, su dictaminación en el Congreso tomó como base diversas iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios y no una iniciativa del Ejecutivo Federal.

- **Reforma policial.** Se pretendía redefinir a la policía como un órgano corresponsable de la investigación penal, dotado de facultades para recibir denuncias, recabar evidencias físicas y datos relacionados con los hechos posiblemente delictivos.
- **Reformas procesales para hacer más expedita la aplicación de la justicia.** En este rubro se planteaban mejores instrumentos para la impartición de justicia en los delitos asociados con la delincuencia organizada, reformas que permitan agilizar los tiempos de resolución de controversias ante los órganos jurisdiccionales, adopción de juicios orales y de mecanismos alternativos de resolución de conflictos están asociados a esta estrategia. Otro mecanismo propuesto es que la prueba confesional se rinda con toda la información sobre sus consecuencias, de manera libre y ante una autoridad judicial que garantice el pleno respeto a los derechos fundamentales.
- **Medios alternativos.** Fomentar la reducción de litigios mediante la implementación de medios alternativos de resolución de conflictos.
- **Promover el Código Penal Único.** También se preveía impulsar la vigencia de leyes modernas, suficientes, claras y sencillas en todos los ámbitos de la actividad nacional. Para alcanzar este objetivo, el Gobierno Federal impulsará las reformas necesarias para dar certeza, claridad y agilidad a los procedimientos que los particulares tramitan ante las instancias de la Administración Pública Federal.



Instituto  
Belisario Domínguez  
Senado de la República

- **Reforma del Estado.** En este rubro se anunció que se promovería 1) la reforma electoral para reducir el costo financiero de las elecciones, adecuar la duración de las campañas electorales, dar mayor transparencia al gasto de los partidos políticos y fortalecer las facultades de fiscalización de los órganos electorales; 2) la unificación de los calendarios electorales en todo el país para contar con elecciones concurrentes; 3) la reelección inmediata de legisladores y autoridades municipales para fomentar la rendición de cuentas y promover la profesionalización; 4) la revisión en el número y la forma de integración de ambas cámaras del Congreso de la Unión para afianzar la representatividad; 5) el fortalecimiento de los poderes constitucionales formales del Presidente de la República para que el mandato ciudadano se exprese con mayor eficacia en la agenda legislativa y se evite la parálisis en un gobierno dividido; 6) la transparencia total de los organismos que reciban financiamiento público en los tres órdenes de gobierno, entre muchos otros. Mecanismos como la iniciativa popular, el *referéndum* y el *plebiscito*
- **Actualización del marco normativo del sector turismo.** En ese sentido, se apuntó que se promovería junto con el Poder Legislativo, las comunidades y las empresas del sector, la actualización del marco legal para el desarrollo sustentable del sector e impulsar normas que garanticen la prestación de servicios turísticos competitivos.
- **Desarrollo sustentable de actividades económicas.** El PND indicaba que el marco jurídico ambiental requería de una revisión, a fin de dotar a la gestión ambiental de los instrumentos necesarios para hacer cumplir la garantía de un medio ambiente sano y la protección a los recursos naturales. También sostuvo que se trabajaría de manera coordinada con el Poder Legislativo y los diversos sectores de la sociedad, en un proceso de análisis y adecuación de los textos legales que rigen en la materia. También se proyectó prevenir y erradicar la impunidad de los delitos ambientales contra la flora y fauna del país.



Instituto  
Belisario Domínguez  
Senado de la República

- **Contabilidad gubernamental y responsabilidad presupuestaria.** Propiciar las reformas legales necesarias para que tanto las administraciones estatales como las municipales estén obligadas a explicar puntualmente cómo invierten los recursos que reciben por parte de la Federación y cuál es su impacto en términos sociales.
- **Pensiones.** Se anunció una reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, con el fin de mejorar la operación de dicho sistema al promover la competencia entre las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), y así incrementar los rendimientos y disminuir las comisiones para que los trabajadores alcancen pensiones más altas.
- **Reforma laboral.** El PND perfilaba la modernización del marco normativo laboral para promover la productividad y competitividad laboral, garantizando los derechos de los trabajadores. Esta reforma, además, buscaría promover la productividad en las relaciones laborales, la competitividad de la economía en su conjunto, la oferta de empleo formal y con dignidad, y la salvaguarda de los derechos fundamentales de los trabajadores, entre ellos la contratación colectiva del trabajo, la autonomía y libertad sindical y el derecho de huelga; facilitar que el hombre pueda compartir la responsabilidad del cuidado de los hijos, entre otros temas. Esta reforma se lograría concretar en la recta final de la administración de Calderón, gracias a un acuerdo con el gobierno de transición del presidente electo Enrique Peña Nieto.
- **Reforma de telecomunicaciones.** De acuerdo con el PND, esta reforma buscaría modernizar el marco normativo para apuntalar el crecimiento de las telecomunicaciones, el uso y desarrollo de nuevas tecnologías y la seguridad sobre el uso de la información, los servicios y las transacciones electrónicas.
- **Protección de datos personales y derechos humanos.** El PND anunció que se impulsaría una ley para garantizar la protección de la información referente a la vida privada y a los datos personales. También señaló que se impulsaría la



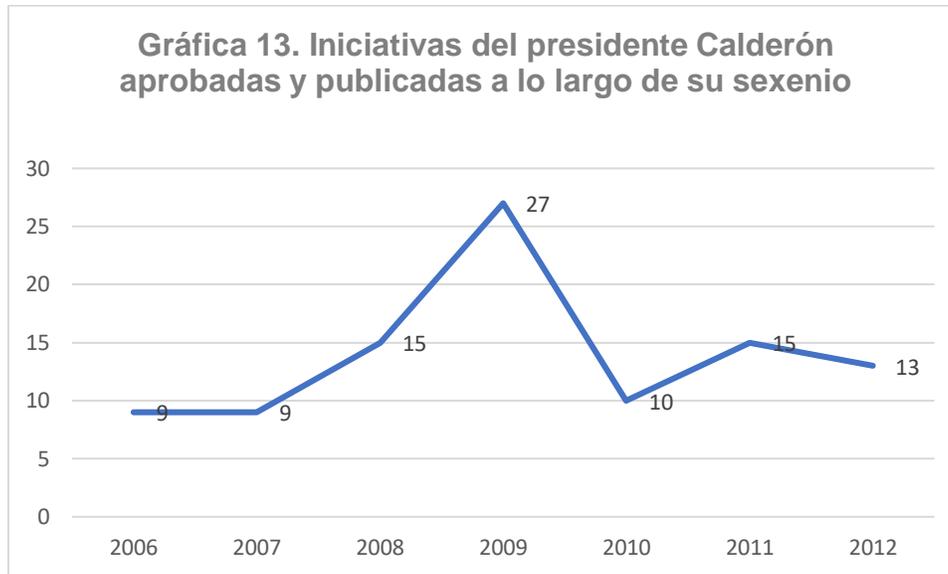
modernización y el perfeccionamiento de la normatividad en materia de derechos humanos, transparencia y combate a la corrupción, la lucha contra el crimen organizado y la conservación de la diversidad y patrimonio culturales.

#### **d) Resultados legislativos**

El presidente Calderón envió un total de 132 iniciativas al Congreso de la Unión, de las cuales fueron aprobadas y publicadas 105 (79.55%), 19 fueron desechadas (14.39%) y 8 quedaron pendientes de dictamen en comisiones (6.06%). El presidente Calderón envió 11 iniciativas de reforma constitucional de las cuales 5 fueron aprobadas (45.45%).

Aunque la administración de Calderón comenzó con un Congreso crispado por el conflicto poselectoral de 2006, que incluso puso en entredicho su toma de protesta, su relación con el Congreso fue menos conflictiva que la del presidente Fox. Durante su administración, la seguridad y la justicia ocuparon un lugar central en la agenda del Congreso -con reformas para sancionar la delincuencia organizada, el narcomenudeo y el secuestros y leyes para regular la actuación de las instituciones de seguridad del Estado Mexicano- aunque también destacaron la reforma energética de 2009 y la reforma política de 2012.

El 2009 fue el año en el que se aprobó la mayor cantidad de iniciativas del presidente Calderón, con 27 instrumentos, seguido del 2008 y el 2011, ambos con 15. Los años 2006 y 2007 registraron la menor cantidad de aprobaciones.



Nota: Siete iniciativas presentadas por el presidente fueron aprobadas y publicadas en el 2014, durante la administración de Enrique Peña Nieto

Fuente: Elaboración propia con datos del SIL.

A continuación, se describen algunas de las leyes y reformas más importantes promovidas por el presidente Calderón.

#### ***Paquete económico y miscelánea fiscal para 2007***

El 5 de diciembre de 2006, a tan solo cuatro días de haber rendido protesta como presidente de la República, Calderón envió al Congreso la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el 2007, junto con siete iniciativas en materia fiscal que, entre otras cosas, planteaban modificaciones a diversos conceptos para el pago de derechos, la reducción de la tasa del impuesto al activo al 1.5%, así como medidas tendientes a combatir la evasión fiscal (DOF, 27/12/2006).

#### ***Reforma constitucional en materia de remuneraciones de los servidores públicos***

Facultó al Congreso para expedir la ley que establezca las bases para fijar las remuneraciones de los servidores públicos de cada uno de los poderes constitucionales, órganos constitucionales autónomos y cualquier otro órgano o

entidad de carácter público y precisó que ningún servidor público podrá percibir una remuneración mayor a la del presidente de la República (DOF, 24/04/2009).

### ***Reforma en materia de gasto gubernamental***

Se aprobó una reforma constitucional que estableció diversos mecanismos enfocados a fortalecer el uso y rendición de cuentas del gasto público. Mediante esta reforma se facultó al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad que regirán los sistemas de contabilidad pública y presentación homogénea de información financiera, presupuestaria y patrimonial. Asimismo, facultó a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar directamente los recursos federales que reciban, administren o ejerzan los estados y municipios, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales y, en general, cualquier persona o fondo (DOF, 07/05/2007).

### ***Miscelánea fiscal y paquete económico para el ejercicio fiscal 2008***

El 20 de junio de 2007, el Ejecutivo Federal presentó el paquete económico conformado por la Ley de Ingresos, el Proyecto de Presupuesto de Egresos y diversas modificaciones a la legislación hacendaria. De este modo se expidieron la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, que gravó con un 2% a estas operaciones y la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, el cual consistió en la aplicación de una tasa del 17.5% a los ingresos percibidos por personas físicas y morales que enajenaran bienes o prestaran servicios independientes. También se hicieron reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta, el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y se estableció el Subsidio para el Empleo (DOF, 1/10/2007).

### ***Reforma energética***

Una de las apuestas más importantes del presidente Calderón en el Congreso fue la apertura del sector energético, aunque rehuendo a la discusión de una reforma de orden constitucional. Así, el 10 de abril de 2008 envió un paquete de cinco iniciativas que entre otras cosas planteaban una nueva legislación para PEMEX y reformas a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del

petróleo para permitir que PEMEX contratara con particulares los servicios de refinación de petróleo. Después de casi un año de negociaciones en el Congreso, el 23 de octubre, el Senado aprobó con modificaciones la reforma energética planteada por el Ejecutivo Federal, abriendo la posibilidad de que PEMEX celebrara contratos de obras o prestación de servicios con personas físicas o morales y reafirmando el dominio directo, inalienable e imprescriptible de la Nación sobre los hidrocarburos (DOF, 28/11/2008).

### *Reformas en materia de delincuencia organizada y extinción de dominio*

El 23 de septiembre de 2008, luego de que el Gobierno Federal declarara la guerra al narcotráfico y, una vez aprobada la reforma al sistema de justicia penal (DOF, 18/06/2008), el Ejecutivo Federal envió al Congreso dos iniciativas para combatir al crimen organizado en el país y actualizar diversas disposiciones previstas en leyes secundarias, con el fin de actualizarlas armónicamente con las nuevas bases constitucionales del sistema de justicia penal y de seguridad pública.

La primera iniciativa propuso, entre otras cosas: regular de manera clara y objetiva la presentación de denuncias anónimas, aplicar la figura del arraigo para los delitos graves y de delincuencia organizada, regular las comunicaciones entre particulares para formar parte del proceso penal, precisar la participación de las policías y establecer mecanismos de control y sanción a los servidores públicos encargados de procurar y administrar justicia. Para tal efecto, esta iniciativa planteó reformas a al Código Federal de Procedimientos Penales, a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, a la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, al Código Penal Federal, a la Ley de la Policía Federal Preventiva, a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a la Ley de Amparo y a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (DOF, 23/201/2009).

La Ley de Extinción de Dominio, por su parte, reguló esta figura, facultando al ministerio público para ejercitar dicha acción y estipulando que los bienes sobre los que sea declarada la extinción de dominio o el producto de la enajenación serán

adjudicados al Gobierno Federal y puestos a disposición para su destino final a través del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público (SAE) (DOF, 29/05/2009).

### ***Reformas para sancionar el narcomenudeo Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública***

El 2 de octubre de 2008, el presidente Calderón presentó dos iniciativas, una para combatir, la posesión, comercio y suministro de narcóticos y sancionar el narcomenudeo (DOF, 02/10/2008), y otra más para expedir la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta última instauró al Consejo Nacional de Seguridad Pública como la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas en materia de seguridad; definió la participación entre las instituciones de seguridad pública, estableció las prestaciones de seguridad social de los servidores públicos de las instituciones de seguridad, estableció el servicio profesional de carrera de las instituciones así como la profesionalización y la certificación correspondiente: creó a la “Plataforma México”, un sistema de interconexión de base de datos concebido con la finalidad de proporcionar información a las Instituciones de Seguridad Pública de los tres órdenes de gobierno, entre otras cosas (DOF, 02/01/2009)

### ***Reforma constitucional en materia de delincuencia organizada***

Esta reforma facultó al Congreso para expedir leyes generales en materia de secuestro y delincuencia organizada (DOF, 04/05/2009).

### ***Ley de la Policía Federal.***

Esta ley tuvo por objeto regular la organización y funcionamiento de la Policía Federal como responsable de la seguridad pública adscrita a la entonces Secretaría de la Seguridad Pública, dotada de autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus atribuciones. Definió los principios rectores de la Policía Federal y estableció las bases para el desarrollo de la carrera policial (DOF, 01/06/2009).

### ***Ley Orgánica de la PGR***

Con el fin de armonizar el funcionamiento y atribuciones del ministerio público de la Federación, de acuerdo con las características del nuevo sistema de justicia penal acusatorio, se expidió una nueva Ley Orgánica para la PGR (DOF, 29/05/2009).

### ***Reforma constitucional para atraer investigaciones de delitos del fuero común.***

Mediante una reforma a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, se facultó a las autoridades federales para conocer de los delitos del fuero común, cuando estos tengan conexidad con los delitos federales o cuando se encuentren relacionados con violaciones a valores fundamentales de la sociedad, la seguridad nacional, los derechos humanos o la libertad de expresión y, por sus características de ejecución o relevancia social, trasciendan el ámbito de las entidades federativas (DOF, 25/06/2012).

### ***Reforma política***

El presidente Calderón presentó una iniciativa de reforma política entre cuyos objetivos se hallaba fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político e instituir mecanismos que permitan consolidar las instituciones. La propuesta del Ejecutivo propuso un decálogo consistente en: 1) permitir la elección consecutiva de legisladores federales, estableciendo un límite máximo de doce años consecutivos en el ejercicio del poder; 2) reducir el número de integrantes del Congreso de la Unión modificando los principios para la integración de ésta; 3) establecer para la elección del Presidente de la República, el principio de mayoría absoluta, permitiendo una segunda votación, cuando ningún candidato obtenga la mayoría necesaria para ser electo en la primera votación; 4) Incrementar a cuatro por ciento el porcentaje mínimo de votación nacional total emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para que un partido político nacional conserve su registro; 5) incorporar la figura de las candidaturas independientes, permitiendo su postulación en todos los cargos de elección popular; 6) incluir la figura de iniciativa ciudadana, para permitir la presentación de propuestas de ley generadas en la sociedad civil; 7) facultar a la SCJN para presentar iniciativas de Ley; 8) otorgar al Presidente de la República la atribución de presentar, en casa primer periodo

ordinario de sesiones del Congreso, un número determinado de iniciativas que deberán dictaminarse y votarse por medio del trámite preferente; 9) señalar el *referéndum* como requisito para la entrada en vigor de las iniciativas de reforma constitucional de trámite preferente sobre las que el Congreso no se pronuncie; y 10) facultar al Ejecutivo Federal para observar, parcial o totalmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos, así como para publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso. De estas propuestas, solo se aprobarían la reelección de legisladores e integrantes de ayuntamientos, el incremento del umbral de votos requerido para la preservación del registro de los partidos, las candidaturas independientes y las iniciativas ciudadana y preferente (DOF, 09/08/2012).

### ***Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro***

Esta ley tuvo por objeto establecer los tipos penales, las sanciones y las bases de coordinación para la prevención, investigación, persecución, sanción y ejecución de las sanciones de los delitos en materia de secuestro por parte de las autoridades competentes de la Federación, de los Estados, los Municipios y el Distrito Federal. Asimismo, se aprobaron reformas a otros ordenamientos para señalar que las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno se coordinarán en el marco del Sistema Nacional de seguridad Pública; indicar que las instituciones policiales deberán desarrollar métodos de recopilación y sistematización de información con el fin de aplicar las estrategias de investigación preventiva, enlistar las sanciones para quien cometa dicho ilícito así como precisar las agravantes y atenuantes correspondientes, determinar la participación de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y, de las empresas comercializadoras de servicio de telecomunicación en la materia, establecer que la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias se llevará a cabo, preferentemente, en establecimientos ubicados en una entidad federativa distinta a aquella en donde se cometió el delito o donde operaba el grupo delictivo y en establecimientos de máxima seguridad; indicar que a los procesados y sentenciados se les podrá aplicar las medidas de vigilancia especiales, entre ellas, la restricción de comunicación con terceros, salvo

el acceso con su defensor; calificar como delito grave el tráfico de menores y considerar como delincuencia organizada a la corrupción de personas menores de dieciocho años de edad y la trata de personas (DOF, 30/11/2010).

### ***Ley Antilavado***

La Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita tuvo por objeto proteger el sistema financiero y la economía nacional, estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, a través de una coordinación interinstitucional, que tenga como fines recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento. (DOF, 17/10/2012).

### ***Ley de Firma Electrónica Avanzada.***

Esta ley creó a la Firma Electrónica Avanzada, definida como el conjunto de datos y caracteres que permite la identificación del firmante, que ha sido creada por medios electrónicos bajo su exclusivo control, de manera que está vinculada únicamente al mismo y a los datos a los que se refiere, lo que permite que sea detectable cualquier modificación ulterior de estos y que produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa (DOF, 11/01/2012)

### ***Armonización financiera en los tres niveles de gobierno***

Esta reforma tuvo por objeto homogeneizar la información financiera de los tres órdenes de gobierno durante el proceso de administración y aplicación de los recursos públicos (DOF, 12/11/2012).

### ***Reforma laboral***

En la recta final de su administración, ya en la LXIV Legislatura en funciones, el presidente Calderón promovió una reforma laboral que contó con el respaldo de los partidos que abanderaron al gobierno entrante. Esta reforma flexibilizó la legislación para promover el empleo formal en el país, para lo cual incorporó nuevas

modalidades de contratación, los períodos de prueba, los contratos de capacitación inicial y para el trabajo de temporada. Asimismo, reguló la subcontratación de personal u outsourcing, precisando que los patrones y los intermediarios serán responsables solidarios en las obligaciones contraídas con los trabajadores.

Por otro lado, se prohibieron la discriminación por cuestiones de género, la realización de actos de hostigamiento o acoso sexual y la práctica de exigir certificados médicos de ingravidez para el ingreso, permanencia y ascenso en el empleo. También se establecieron mecanismos de democracia y libertad sindical, entre ellos: el voto libre, directo y secreto para la elección de las directivas y la obligación de los dirigentes sindicales de transparentar y rendir cuentas sobre las cuotas y bienes de la organización gremial.

### *Otras iniciativas aprobadas por el Congreso de la Unión*

Entre las reformas más importantes aprobadas por el Congreso que no fueron presentadas por el presidente Calderón destacaron la reforma político-electoral de 2007 que instauró el modelo de comunicación política que prevalece hasta nuestros días (DOF, 13/11/2007) y la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 (DOF, 10/06/2011).

### *Iniciativas rechazadas*

Entre las iniciativas propuestas por el Ejecutivo que fueron rechazadas por el Congreso destacan:

- Una reforma constitucional que proponía facultar a las entidades federativas para imponer contribuciones locales a la venta final de gasolinas y diésel, así como al consumo final de tabacos labrados y cervezas.
- Prisión vitalicia para el delito del secuestro.
- Crear la figura jurídica denominada “Declaración de Existencia de una Afectación a la Seguridad Interior” a fin de permitir la participación de las fuerzas en tareas de seguridad pública.
- Una ley que proponía cobrar una contribución del 2% para el combate a la pobreza.

- Una reforma constitucional que planteaba la creación del mando único policial.
- El Código Federal de Procedimientos Penales.
- La segunda vuelta en elecciones presidenciales.
- Cambiar el nombre oficial del país a México.

### 4.3. El pacto por México y las reformas estructurales en el sexenio de Peña Nieto.

#### a) Proyecto de país delineado en el PND 2013-2018

En el periodo analizado en esta investigación, el gobierno que definió con mayor claridad, estructura y coherencia su agenda legislativa fue el del presidente Enrique Peña Nieto. Esto se reflejó tanto en el PND como en la creación de un mecanismo de concertación política para sacar adelante esta agenda legislativa con el concurso de los partidos de oposición: el Pacto por México.

El diagnóstico general del PND identificaba que México enfrentaba barreras que limitaban su desarrollo, por lo cual era necesario realizar una serie de reformas estructurales que permitieran fortalecer la competitividad de la economía nacional, reducir la desigualdad y promover la inclusión y la cohesión social, así como fortalecer el Estado de Derecho.

Asimismo, estableció cinco metas nacionales: un México en Paz, un México Incluyente, un México con Educación de Calidad, un México Próspero y un México con Responsabilidad Global. Asimismo, trazó Estrategias Transversales para Democratizar la Productividad, para alcanzar un Gobierno Cercano y Moderno, y para tener una Perspectiva de Género en todos los programas de la Administración Pública Federal.

#### b) Concepción del Poder Legislativo

Consciente de que el partido en el gobierno no contaba con los votos suficientes en el Congreso para aprobar las reformas estructurales que al gobierno le interesaban, el PND 2013-2018 destacó importancia de la colaboración entre poderes para promover y fortalecer la gobernabilidad democrática. Asimismo, afirmaba: “es necesario consolidar la colaboración entre poderes y propiciar una comunicación

fluida y eficaz, y en ese marco fortalecer la relación con el Honorable Congreso de la Unión y el Poder Judicial, promoviendo las condiciones para la construcción de acuerdos políticos que hagan posible las reformas que nuestro país requiere”.

En ese sentido, convocaba a construir una agenda legislativa nacional incluyente que reflejara los temas de interés de la sociedad y a promover consensos y acuerdos con el Poder Legislativo Federal y los grupos parlamentarios que lo integran.

### **c) Agenda legislativa en el PND 2013-2018**

La agenda legislativa definida en el PND puntualizó diversas reformas que, de hecho, ya estaban contempladas en el Pacto por México, incluso con plazos para su discusión y aprobación en el Congreso de la Unión, incorporándolos en cada una de las metas nacionales establecidas por la administración de Peña Nieto. Un aspecto que llama la atención es que el PND omitió mencionar a la reforma energética, una de las reformas prioritarias del gobierno que enfrentó mayores resistencias políticas y sociales. Las reformas que sí fueron referidas de manera explícita en el PND fueron las siguientes.

- **Reforma educativa.** Para la fecha de publicación del PND, la reforma constitucional educativa ya había sido aprobada por el Constituyente Permanente, por lo que este documento se concentró en detallar la implementación de la reforma, por medio de acciones como la creación del INEE y la conformación del nuevo Servicio Profesional Docente.
- **Reforma laboral.** El PND también hizo mención de la reforma laboral presentada por el presidente Calderón en la recta final de su administración y que fue aprobada por la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con los votos del PAN, como partido en el gobierno saliente y del PRI como partido en el gobierno que estaba por comenzar. Cabe señalar que durante la administración de Peña Nieto se aprobaría otra reforma de justicia laboral, mediante la cual se transformaron las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los Centros de Justicia Laboral.

- **Reforma de Telecomunicaciones.** Para la fecha de publicación del PND, el presidente ya había enviado al Congreso la iniciativa de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y competencia económica. El PND enfatizó que esta reforma tenía tres pilares denominados como “el ABC de las Telecomunicaciones”: i) Asegurar la cobertura universal de servicios de televisión, radio, telefonía y datos para todo el país; ii) Buenos precios para que todos los niveles socioeconómicos tengan acceso a los servicios de telecomunicaciones mediante la promoción de la competencia en el sector; y iii) Calidad en el servicio y en los contenidos de tal manera que se cuente con servicios más rápidos, confiables y diversos. Asimismo, se destacó que la reforma reconocía el derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. Adicionalmente, se promoverían las reformas legales que permitan la eficaz vigilancia y sanción del incumplimiento de las normas, para garantizar la competencia legítima en los mercados.
  
- **Reforma hacendaria.** La reforma fiscal esbozada por el PND planteaba: incrementar la capacidad financiera del Estado Mexicano con ingresos estables y de carácter permanente, hacer más equitativa la estructura impositiva para mejorar la distribución de la carga fiscal, adecuar el marco legal en materia fiscal de manera eficiente y equitativa para que sirva como palanca del desarrollo, revisar el marco del federalismo fiscal para fortalecer las finanzas públicas de las entidades federativas y municipios y promover una nueva cultura contributiva respecto de los derechos y garantías de los contribuyentes.
  
- **Reforma Financiera.** El PND señalaba que era necesario fortalecer el marco jurídico del sistema financiero para incrementar su contribución a la economía, aumentar el monto de financiamiento en la economía, reducir el costo del crédito, promover la competencia efectiva en el sector e incentivar la entrada de nuevos participantes. Asimismo, advertía que se debía propiciar la estabilidad de dicho sistema a través de las sanas prácticas prudenciales, y promover que las

autoridades del sector realicen una regulación efectiva y expedita del mismo. También afirmaba que la Banca de Desarrollo debe transformarse para ser una palanca real de crecimiento. La iniciativa de reforma financiera sería presentada por el presidente Peña Nieto el 15 de mayo de 2013.

- **Disciplina financiera de entidades y municipios.** El PND hablaba de fomentar la adecuación del marco normativo en las materias de responsabilidad hacendaria y deuda pública de las entidades federativas y los municipios, para que fortalezcan sus haciendas públicas. En mayo de 2015 se aprobó la reforma constitucional en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.
- **Fuerzas Armadas y ciberseguridad.** El PND anunció la presentación de iniciativas para dar sustento a las actividades de inteligencia civil, militar y naval, y para fortalecer la llamada “cuarta dimensión” de seguridad, es decir, el espacio y la seguridad. También se adelantaba sobre reformas legales para garantizar el desarrollo y bienestar de las Fuerzas armadas.
- **Justicia.** Se anunciaron reformas legales en las áreas que contribuyan a la efectiva implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, así como para la expedición de un Código de Procedimientos Penales Único y una Ley General Penal (éste último se presentaría como Código Penal Único).
- **Revisión de la legislación de asentamientos humanos.** Se contemplaba promover reformas a la legislación en materia de planeación urbana, uso eficiente de suelo y zonificación, lo cual se concretaría en la expedición de una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

#### **d) Resultados legislativos**

En la primera parte de la administración del presidente Peña Nieto, el Congreso de la Unión entró en una intensa dinámica de discusión y aprobación de reformas

impulsadas por el llamado “Pacto por México”, un mecanismo de concertación convocado por el gobierno con el fin de lograr el aval de las llamadas “reformas estructurales” -principalmente la reforma energética- en el contexto de un Congreso sin mayorías legislativas. Para ello, el gobierno de Peña Nieto pactó con los principales partidos del país 95 acuerdos en los que se contemplaban las reformas: educativa, de telecomunicaciones y competencia económica, financiera, energética hacendaria, de transparencia, del Distrito Federal, el Código Nacional de Procedimientos Penales, entre otras.

El presidente Enrique Peña Nieto presentó 124 iniciativas de ley, de las cuales fueron aprobadas y publicadas 99 (79.84%); 4 fueron desechadas (3.23%); 10 quedaron pendientes en comisiones (8.06%), 10 fueron dictaminadas sin ser discutidas por el pleno (8.06%) y una más se consideró como atendida (0.81%). El presidente Peña Nieto envió 18 iniciativas de reforma constitucional de las cuales 13 fueron aprobadas (72.22).

En la primera mitad del gobierno del presidente Peña Nieto se aprobó el 67% de las iniciativas que envió al Congreso de la Unión. El año más intenso fue el 2014, con 38 instrumentos aprobados y publicados en el DOF. Los años con menos iniciativas presidenciales aprobadas fueron 2012 y 2013, con 2 y 3, respectivamente.



Fuente: Elaboración propia con datos del SIL.

Algunas de las leyes y reformas más trascendentes promovidas por el presidente Peña Nieto se explican en los párrafos siguientes.

### ***Reforma educativa***

Esta reforma tuvo por objeto elevar la calidad de la educación en el país, reafirmando la rectoría del Estado sobre la política educativa nacional. Para ello, sentó las bases para la creación de un servicio profesional docente que regulara el ingreso, la promoción a cargos de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior mediante concurso de oposición que garantice la idoneidad de los conocimientos y capacidades, así como el reconocimiento y la permanencia en el servicio. Otorgó autonomía constitucional al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), facultándolo entre otras cosas para evaluar el desempeño y resultados del sistema educativo nacional (Reforma constitucional DOF, 11/12/2012). Las leyes reglamentarias de la reforma constitucional, por su parte, se publicaron el 14 de agosto de 2013.

### ***Reforma en materia de telecomunicaciones y competencia económica.***

También al comienzo de la administración, el Ejecutivo promovió una reforma constitucional que tuvo por objeto incrementar la competencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. Dicha reforma instituyó que las telecomunicaciones y la radiodifusión son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado tiene la obligación de garantizar condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad. Para fortalecer la regulación técnica y profesional del sector, se otorgó autonomía constitucional al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL). También se reconoció la autonomía de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), autoridad responsable de garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. Así también, se dispuso la creación de tribunales especializados en materia de

competencia económica que tendrían a su cargo la resolución de los asuntos y conflictos de forma especializada e imparcial. Por otro lado, se ordenó la licitación de dos nuevas cadenas de televisión abierta con el fin de incrementar la competencia en los medios de comunicación (11/06/2013). Las leyes secundarias de esta reforma se publicaron el 23 de mayo de 2014 (Ley Federal de Competencia Económica) y el 14 de julio de 2014 (Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión).

### ***Reforma financiera***

Comprendió 13 iniciativas que tuvieron el objeto de ampliar el acceso al crédito y fortalecer a la banca de desarrollo, entre otras medidas (DOF, 10/01/2014).

### ***Reforma energética***

Esta reforma tuvo la finalidad de abrir el sector energético a la participación del sector privado en distintas actividades como la exploración y explotación del petróleo, la industria eléctrica nacional y la venta de gasolina al público en general. También se crearon los órganos reguladores en materia energética, la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CRE y CNH) y PEMEX y CFE se convirtieron en empresas productivas del Estado para adaptarlas a las condiciones de competencia en el mercado. También se crearon la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos y el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Para ello, se modificaron los artículos 27 y 28 constitucionales (DOF, 20/12/2013). Las leyes secundarias de esta reforma se aprobaron en julio de 2014 y se publicaron el 14 de agosto de ese mismo año.

### ***Reforma Hacendaria***

En el marco de la discusión del paquete económico para el ejercicio fiscal del año 2014, el Gobierno Federal envió al Congreso una iniciativa de reforma hacendaria mediante la cual se buscó incrementar la capacidad recaudatoria del Estado y reducir la dependencia de las finanzas públicas hacia los ingresos petroleros. Para ello se aprobaron reformas a la Ley del IVA y se expidió una nueva Ley del ISR,

además de que se aprobaron aumentos por concepto de IEPS a refrescos y comida chatarra. Se creó el Régimen de Consolidación Fiscal y se homologó el IVA al 16% en las regiones fronterizas del país (en las cuales antes de la reforma se aplicaba el 11%). Por otro lado, se desaparecieron el IETU y el IDE creados durante la administración anterior (DOF, 09/12/2013 y 11/12/2013). Cabe señalar que, como parte de esta reforma, se promovió dos reformas constitucionales para garantizar la seguridad social universal y una pensión universal, las cuales no lograron el consenso en el Congreso para ser aprobadas.

### ***Consolidación del Seguro Popular***

En septiembre de 2013, el Ejecutivo Federal envió una iniciativa de reforma a la Ley General de Salud que tuvo por objeto garantizar la viabilidad financiera del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), mejor conocido como “Seguro Popular”. Entre otras cosas se precisaron las responsabilidades del Gobierno federal y de los gobiernos de los estados en la coordinación, planeación, operación y fiscalización de las acciones en la materia (DOF, 04/06/2014).

### ***Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal***

Esta ley estableció mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal a fin de solucionar aquellas que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la posible comisión de un delito, mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad (DOF, 29/12/2014).

### ***Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.***

El presidente Peña Nieto utilizó por primera vez su facultad para presentar iniciativas preferentes con la propuesta de decreto de Ley General para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, la cual se aprobó en el Congreso con un cambio de denominación para quedar como Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Esta nueva norma definió el principio de interés superior de la niñez y estableció un catálogo de derechos y responsabilidades para que los tres niveles de gobierno los garantizaran (DOF, 04/12/2014)

### ***Desindexación del salario mínimo***

Se aprobó una reforma constitucional para desvincular al salario mínimo como unidad de medida para calcular impuestos, multas y derechos y otros conceptos, así como para crear en su lugar la Unidad de Medida y Actualización (UMA), a fin de permitir el crecimiento de los salarios sin generar efectos en otras áreas económicas y administrativas (DOF, 27/01/2016)

### ***Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional***

Esta ley sentó las bases para la promoción permanente de la competitividad, el incremento continuo de la productividad y la implementación de una política nacional de fomento económico (DOF, 06/05/2015)

### ***Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios***

Estableció los criterios de responsabilidad hacendaria que regirán a los estados y municipios para el manejo sustentable de sus finanzas públicas y evitar el endeudamiento excesivo a nivel subnacional (DOF, 27/04/2016).

### ***Ley Federal de Zonas Económicas Especiales***

Dispuso el establecimiento y la operación de Zonas Económicas Especiales para impulsar el crecimiento económico de la región sureste del país, a través del fomento de la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población (DOF, 01/06/2016).

### ***Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas***

Estableció la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, para buscar a las personas desaparecidas y no localizadas, y esclarecer los hechos; así como para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares. También precisó los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición

cometida por particulares y dispuso la creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la Comisión Nacional de Búsqueda y Comisiones Locales de Búsqueda en las entidades federativas (DOF, 17/11/2017).

### ***Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos de Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes***

Definió la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno para prevenir, investigar, juzgar y sancionar los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (DOF, 26/06/2017).

### ***Mejora regulatoria***

Se aprobó una reforma constitucional y una ley general para implementar políticas públicas de mejora regulatoria, con la finalidad de promover la simplificación de trámites y servicios en los tres niveles de gobierno (DOF, 05/02/2017 reforma constitucional y 18/05/2018 ley reglamentaria).

### ***Reformas en materia de justicia cotidiana***

El 28 de abril de 2016, derivado de una serie de diálogos con organizaciones de la sociedad civil y la academia, el Ejecutivo Federal envió siete iniciativas en materia de justicia cotidiana. De esta manera, se aprobaron tres reformas que facultaron al Congreso para expedir leyes generales en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, justicia cívica e itinerante, homologación de registros civiles (DOF, 05/02/2017) y en materia procesal civil familiar (DOF, 15/09/2017)

También se aprobó otra reforma constitucional en materia de resolución de fondo del conflicto (DOF, 15/09/2017) y diversas modificaciones al Código de Comercio para fortalecer los mecanismos de justicia oral en materia mercantil (25/01/2017)

Asimismo, se aprobó una reforma de justicia laboral que sustituyó a las Juntas de Conciliación y Arbitraje por los Centros de Justicia Laboral para agilizar la resolución de los juicios laborales y llevar el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales (DOF, 24/02/2017).

### ***Revalidación de estudios de migrantes***

La segunda iniciativa preferente que ejerció el presidente Peña Nieto propuso reformar la Ley General de Educación y agilizar el proceso de revalidación de estudios de los migrantes (DOF, 22/03/2017).

### ***Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera (Ley Fintech)***

La Ley Fintech estableció normas para regular los servicios financieros que prestan las instituciones de tecnología financiera, así como su organización, operación y funcionamiento y los servicios financieros sujetos a alguna normatividad especial que sean ofrecidos o realizados por medios innovadores.

### ***Otras reformas aprobadas por el Congreso***

Entre las reformas aprobadas por el Congreso con las simpatías del Gobierno Federal destacaron: la reforma en materia de transparencia que convirtió al IFAI en el INAI (DOF, 07/02/2014), la reforma político-electoral (DOF, 10/02/2014), la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (DOF, 27/05/2015), la reforma política del Distrito Federal (DOF, 29/01/2016) y la Ley de Seguridad Interior (DOF, 30/05/2019).

### ***Iniciativas del presidente Peña Nieto rechazadas por el Congreso***

Algunas de las iniciativas del Ejecutivo que fueron rechazadas, o bien que simplemente no fueron aprobadas por el Congreso de la Unión en el periodo 2012-2018 fueron:

- Una reforma constitucional que proponía reconocer el matrimonio igualitario.
- La creación de la Policía Única Estatal.
- Una reforma constitucional que planteaba la creación del sistema nacional de impartición de justicia y organización de los poderes judiciales en las entidades federativas.
- Seguridad social universal y seguro de desempleo.
- La Ley General de Justicia Cívica e Itinerante.

- La Ley General para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros.
- Las leyes reglamentarias de los artículos 29 y 33 constitucionales.

### 4.3. La agenda legislativa de la 4T.

#### a) Proyecto de país delineado en el PND

El PND 2019-2024 presentó al menos dos particularidades que lo distinguen respecto a los documentos que le preceden. En primer lugar, se trató del primer PND que tuvo que ser aprobado por la Cámara de Diputados en los términos establecidos en la reforma política de 2014. En segundo lugar, es que, más que un documento de planeación y organización de las políticas públicas, se trató de un “manifiesto político”,<sup>4</sup> en el que se omitió precisar los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país. Tampoco señala las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines ni determina a los instrumentos y responsables de su ejecución, entre otras cuestiones estipuladas en la Ley de Planeación.

El PND del gobierno de López Obrador afirmaba que significaba el fin de los planes y que se alejaría del “lenguaje oscuro y tecnocrático” que ocultaba las intenciones ocultas de los gobiernos. Asimismo, asumió “la responsabilidad de construir una propuesta posneoliberal y de convertirla en un modelo viable de desarrollo económico, ordenamiento político y convivencia entre los sectores sociales”.

Por otro lado, estableció los siguientes principios rectores del gobierno: Honradez y honestidad, No al gobierno rico con pueblo pobre, Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie, Economía para el bienestar, El mercado no sustituye al Estado, Por el bien de todos, primero los pobres, No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera, No puede haber paz sin justicia, El respeto al derecho ajeno es la paz,

---

<sup>4</sup> El término es de Carlos M. Urzúa, quien fungió como secretario de Hacienda durante el proceso de elaboración del PND. El exfuncionario explica que, de hecho, se elaboraron dos PND, uno que cumplía con los preceptos establecidos en la Ley de Planeación y otro elaborado por el presidente. Ambos documentos fueron enviados al Congreso de la Unión, pero finalmente el que prevaleció y tuvo la aprobación del Congreso fue el segundo. Este suceso sería determinante para la salida de Urzúa de la Secretaría de Hacienda. Véase (Urzúa, *El Universal*, 29/07/2019).

No más migración por hambre o por violencia, Democracia significa el poder del pueblo y Ética, libertad, confianza

### **b) Concepción del Poder Legislativo.**

El PND 2019-2024 rompió con la tendencia de reconocer la importancia del Poder Legislativo y de los acuerdos con otros partidos, aunque refrendó el respeto hacia este poder y otros órganos autónomos del Estado en los siguientes términos: “Explícitamente, el Poder Ejecutivo no intervendrá de manera alguna en las determinaciones del Legislativo ni del Judicial, respetará las atribuciones y jurisdicciones de las instancias estatales y municipales y respetará las decisiones de la Fiscalía General de la República, el Banco de México, las autoridades electorales y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”.

### **c) Agenda legislativa en el PND.**

Por sus características, son escasos los puntos relacionados con la agenda legislativa del gobierno que se pueden identificar en el PND 2019-2024. Aquellos que se mencionan explícitamente son los siguientes.

- **Legislación contra el conflicto de interés.** Al respecto, se adelantó que se propondría una Ley Federal de Combate de Conflictos de Interés, también que se centralizarían las instancias de contraloría, se reforzarían los mecanismos fiscalizadores como la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y que se reorientaría la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Asimismo, se proyectó la creación de la unidad policial especializada en lavado de dinero.
- **Cancelación de la reforma educativa.** Una de las promesas de campaña centrales del presidente López Obrador como candidato a la presidencia fue la cancelación de la reforma educativa aprobada en el sexenio anterior. Al respecto, el PND señalaba que la SEP tendría la tarea de dignificar los centros escolares y que el Ejecutivo federal, el Congreso de la Unión y el



magisterio nacional se encontraban en un proceso de diálogo para construir un nuevo marco legal para la enseñanza.

- **Guardia Nacional.** El PND sostenía que la reforma constitucional permitiría contar con la Guardia Nacional como policía de paz y proximidad, con presencia permanente en todo el territorio. Esta reforma pudo ser aprobada gracias a los acuerdos en torno al carácter civil de este cuerpo de seguridad y la regulación de la participación temporal del Ejército en las labores de seguridad.
- **Derechos humanos.** Se anunció que se impulsarían reformas para dotar de obligatoriedad legal, con sanción en caso de incumplimiento grave, a las resoluciones que emitan las comisiones nacionales y estatales de derechos humanos.

#### **d) Resultados legislativos.**

Hasta el tercer año de su administración, con corte al 1 de marzo de 2022, el presidente López Obrador ha enviado 42 iniciativas de las cuales 36 han sido aprobadas y publicadas en el DOF (85.71%); tres están pendientes en comisiones (7.14%), dos tienen dictamen sin haber sido discutidas por el pleno (4.76%) y una más ha sido atendida (2.38%). Hasta marzo de 2022, el presidente de la República ha presentado ocho iniciativas de reforma constitucional de las cuales cinco han sido aprobadas (62.5%).

En lo que va de la administración actual, el 2021 ha sido el año en el que se han aprobado y publicado una mayor cantidad de iniciativas presidenciales, con 14, seguido del 2020, con 12.



Fuente: Elaboración propia con datos del SIL.

En los siguientes párrafos se describen algunas de las leyes y reformas más emblemáticas que ha impulsado el presidente López Obrador en lo que va de su gobierno.

#### ***Cancelación de la reforma educativa***

En cumplimiento de una de sus promesas de campaña, el gobierno de López Obrador promovió una reforma constitucional que derogó diversas disposiciones de la reforma educativa aprobada en el sexenio anterior, entre ellas la evaluación como condicionante para el ingreso, permanencia y promoción del magisterio y el término de educación de calidad. También dispuso la desaparición del INEE al que se le había otorgado la autonomía constitucional. Asimismo, se incorporó a la educación superior que el Estado se encuentra obligado a garantizar y se reconoció a las maestras y maestros como agentes fundamentales del proceso educativo.

#### ***Prohibición de la condonación de impuestos***

Se reformó el artículo 28 constitucional para imposibilitar la condonación de contribuciones a los deudores fiscales, a fin de inhibir tratos preferenciales en la materia (DOF, 06/03/2020).

### ***Reducción de impuestos para PEMEX***

Con el fin de fortalecer las finanzas de esta empresa productiva del Estado, se aprobó una reforma a la Ley Federal de Ingresos sobre Hidrocarburos para disminuir la tasa del derecho por utilidad compartida (DUC) del 65% al 58% en el ejercicio fiscal de 2020 y a 54% a partir del ejercicio fiscal de 2021 (DOF, 09/12/2019).

### ***Ley de Amnistía***

En el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 y atendiendo diversas recomendaciones de organismos internacionales de Derechos Humanos, el Gobierno Federal promovió la Ley de Amnistía con la finalidad de conceder la libertad a personas pertenecientes grupos vulnerables que hayan cometido conductas delictivas tales como el aborto, posesión de narcóticos y el robo simple sin violencia (DOF, 22/04/2020).

### ***Constitucionalización de los programas sociales***

En el artículo 4 constitucional se instituyeron los apoyos económicos a las personas con discapacidad, la pensión no contributiva para las personas mayores de 68 años y un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública. Asimismo, se dispuso la creación de un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social (DOF, 20/05/2020).

### ***Reforma constitucional en materia de fuero***

Se precisó que el presidente de la República podrá ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y todos aquellos delitos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano o ciudadana (DOF, 19/02/2021).

### ***Reforma al Poder Judicial de la Federación***

En el marco de la colaboración entre poderes, el Ejecutivo Federal hizo suya y envió al Congreso de la Unión una serie de reformas a la Constitución que tuvo por objeto fortalecer al Poder Judicial Federal a través del impulso de la carrera judicial, la mejora del servicio de defensoría pública, el acceso a una justicia de calidad y la redistribución de facultades jurisdiccionales (DOF, 11/03/2021). La legislación secundaria de esta reforma, conformada por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación y reformas a la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal de Defensoría Pública, la Ley de Amparo y al Código Federal de Procedimientos Civiles, fue publicada el 7 de junio de 2021.

### ***Reforma al sistema de pensiones***

En acuerdo con sector privado, el Ejecutivo Federal promovió una reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro que tuvo por objeto aumentar el monto de las pensiones y garantizar que el doble de los trabajadores tenga acceso a una pensión garantizada. Para tal efecto, se incrementaron las aportaciones con cargo a los patrones y se redujo de 1,250 a 750 semanas como requisito para alcanzar una pensión garantizada para las primeras generaciones (DOF, 16/12/2020).

### ***Reforma en materia subcontratación (outsourcing)***

También de manera convenida con el sector empresarial, se aprobó una reforma para restringir y acotar la subcontratación solo para la subcontratación de servicios especializados o de ejecución de obras especializadas que no formen parte del objeto social ni de la actividad económica preponderante de las empresas (DOF 23/04/2021).

### ***Reforma a la Ley de la Industria Eléctrica***

En lo que va de su administración, el presidente López Obrador solo ha enviado una iniciativa preferente, la cual planteó reformar la Ley de la Industria Eléctrica para implementar un sistema tarifario de precios actualizado mediante la operación de

centrales eléctricas reguladas por el Contrato Legado de la CFE y el Contrato de Entrega Física de Energía y Capacidad a la Red (DOF, 09/03/2021).

### ***Reforma para sancionar el tráfico de hidrocarburos***

Se aprobaron reformas a la Ley de Hidrocarburos para implementar mecanismos legales que permitan sancionar y remover permisos para el almacenamiento, venta y comercialización de hidrocarburos y petrolíferos cuando estos sean de origen ilícito (DOF, 04/05/2021).

### ***Ley Orgánica de la Armada de México***

Se aprobó una Ley Orgánica de la Armada de México en la que se incluyó en la misión de la Armada de México la protección de la soberanía de la Nación y el mantenimiento del estado de derecho en las zonas marinas mexicanas y funciones en materia de seguridad y protección marítima y portuaria (DOF, 14/10/2021).

### ***Leyes aprobadas por el Congreso con el impulso del Ejecutivo***

En lo que va del sexenio, el Poder Legislativo ha aprobado diversas leyes y reformas con el aval del Gobierno Federal, entre las que destacan: la creación de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, (conocidos como “superdelegados”), el resurgimiento de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y el cambio en la denominación de distintas dependencias de la Administración Pública Federal (SADER, INDEP, Bienestar), la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos (05/05/2018), la creación de la Guardia Nacional (DOF, 26/03/2019), la reforma de paridad total (DOF; 06/06/2019), la Ley Federal de Austeridad de Austeridad Republicana (DOF, 19/11/2019) y la reforma de consulta popular y revocación de mandato (DOF, 20/12/2019).

### ***Iniciativas del presidente López Obrador que no han sido aprobadas hasta marzo de 2022.***

En cuanto a las iniciativas del Ejecutivo Federal que se encuentran pendientes de discutir en el Congreso (hasta el 3 de marzo de 2022) destacan:



- La reforma constitucional en materia energética.
- Regular las remuneraciones del personal de los órganos autónomos.
- Reforma electoral (aún no ha sido presentada).
- Reforma para adscribir la Guardia Nacional a la SEDENA (aún no ha sido presentada).

## Conclusiones

Durante gran parte del siglo XX, en el contexto del presidencialismo, el titular del Ejecutivo Federal se desempeñó en los hechos como “el gran legislador” que determinaba el ejercicio de la función legislativa del Congreso, para lo cual se valió de sendas facultades constitucionales y “metaconstitucionales”, entre las que se encontraban ser el jefe de partido que definía las carreras políticas de los legisladores.

Durante el régimen de partido hegemónico, había poca probabilidad de que una iniciativa del presidente fuera rechazada por un Congreso conformado en su mayoría por integrantes del mismo partido que el presidente. Si una iniciativa enviada por el presidente no era aprobada, se debía más a cambios en las condiciones políticas que frenaban el impulso del gobierno que al escrutinio o resistencia del Legislativo. Esta influencia del Poder Ejecutivo en la producción jurídica se transformó con la transición democrática y la redistribución del poder que trajo consigo en el Poder Legislativo.

Es a partir de la llegada del gobierno dividido en nuestro país que podemos hablar propiamente de una agenda legislativa del Congreso, independiente de la agenda legislativa del gobierno en turno, en un entorno en el que cohabitan diversos actores, se articulan distintas prioridades legislativas y se construyen acuerdos para la aprobación de las leyes.

El Congreso sin mayorías convirtió al presidente de la República en uno de diversos actores que intervienen en el proceso de elaboración de normas jurídicas. Desde luego que el Ejecutivo sigue teniendo una importancia y peso específicos, pero lo cierto es que ha perdido las herramientas que anteriormente le permitían determinar por completo el quehacer legislativo de nuestro país.

La pluralidad política también elevó la centralidad y el protagonismo del Congreso como órgano autónomo generador de normas. En los años 80 del siglo pasado, el 98% de las iniciativas aprobadas por el Congreso de la Unión provenían del Ejecutivo Federal (Mora-Donatto, 2021). Para la LVII Legislatura (1997-2000) solo

el 32% del total de proyectos aprobados fueron propuestas del Ejecutivo. Esta tendencia se acentuó después de la alternancia del año 2000, pues en las Legislaturas LVIII y LIX, coincidentes con la administración de Vicente Fox Quesada, solo el 16% de los decretos aprobados por el Congreso fueron iniciativas del Ejecutivo Federal; en las Legislaturas LX y LXI (Calderón), la proporción fue de 14%; con Peña Nieto (LXII y LXIII Legislaturas), fue de 12% y en lo que va del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador, solo cuatro de cada 10 iniciativas aprobadas por el Congreso fueron iniciativas del Ejecutivo.

Como se documentó en esta investigación, el ejercicio de la facultad del Poder Ejecutivo en las primeras dos décadas del siglo XXI y sus resultados confirman que la producción jurídica de Congreso y, en general, la actuación del Poder Legislativo ha dejado de estar sometida a la voluntad del presidente de la República.

De esta manera, el mecanismo para concretar las propuestas legislativas del Ejecutivo se ha trasladado de hacer valer sus mayorías parlamentarias en un esquema de gobierno unificado, a la disposición y capacidad del gobierno para construir acuerdos con las fuerzas políticas de oposición en un contexto de gobierno dividido.

La evidencia revela que, durante los últimos años, la producción jurídica del Congreso es mayor cuando el gobierno construye acuerdos con las fuerzas políticas de oposición. No es casual que el sexenio de Peña Nieto, es precisamente en el que se han aprobado la mayor cantidad de reformas legales y de reformas a los artículos de la Constitución.

Como se dio cuenta en esta investigación, los objetivos de las propuestas legislativas del Ejecutivo varían de un sexenio a otro. En ese sentido, las iniciativas del Ejecutivo han cumplido con al menos 9 funciones políticas y jurídicas, a saber: 1) el reconocimiento de derechos, 2) la redistribución de competencias de la Administración Pública Federal para adaptar la arquitectura y conducción institucional del país según sus planes y programas, 3) la creación, desaparición o transformación de los órganos constitucionales autónomos, 4) la institucionalización de políticas públicas y programas gubernamentales, 5) la definición de la política

fiscal y de gasto público del gobierno, 6) la incorporación de principios rectores del Estado (transparencia, paridad de género, austeridad, 7) la regulación del sistema de justicia y la tipificación de los delitos, 8) la reforma política del Estado y 9) la reforma económica del Estado.

En lo que va del siglo XXI, los presidentes de la República han sido promotores de amplios y complejos cambios políticos, jurídicos y sociales. En ese sentido, las iniciativas del Ejecutivo no solo han sido un instrumento para dar sustento jurídico a los proyectos de Nación que buscan materializar; sino que también reflejan prioridades, plasman intenciones, definen objetivos políticos y establecen mecanismos institucionales y legales para perseguirlos. De ahí la pertinencia de conocer el ejercicio de esta facultad, de cara a los retos que nuestro país enfrenta y los temas pendientes en la agenda legislativa.

Bajo este tenor, algunas tendencias que se pueden identificar a la luz del análisis de las iniciativas del Ejecutivo presentadas entre 2000 y 2022, y que podrían ser elementos útiles en el contexto político actual, son las siguientes:

- **Alto índice de aprobación de las iniciativas presidenciales.** Las propuestas del Ejecutivo siguen teniendo una gran eficacia. En el periodo 2000-2022, ocho de cada 10 iniciativas de los presidentes han sido aprobadas por el Congreso de la Unión.
- **Concertación incrementa producción jurídica.** Entre el 1º de diciembre de 2000 y el 3 de marzo 2022 se publicaron en el DOF 1,822 decretos aprobados por el Congreso de la Unión (y, en el caso de las reformas constitucionales, también por la mayor parte de las legislaturas locales). Por medio de estos decretos se han aprobado 115 reformas constitucionales (decretos), se han expedido 207 nuevas leyes, se han llevado a cabo centenares de cambios a leyes federales y generales y se formalizaron otros actos legislativos, tales como la declaración de años con determinados motivos y la emisión de monedas conmemorativas. En este periodo, el sexenio en el que el Congreso de la Unión ha aprobado un mayor número de decretos es el del presidente Enrique Peña



Nieto, con 614; seguido de la administración del presidente Calderón, con 508. Cabe señalar que ninguno de estos gobiernos contó con mayorías en las cámaras del Congreso, lo que les obligó a negociar los partidos políticos de oposición para sacar adelante sus agendas legislativas.

- **Primera mitad del sexenio, crucial para la agenda legislativa del gobierno.** Tanto por el bono democrático con el que inician los presidentes como por la pérdida de curules el Congreso y el desgaste político natural del gobierno a lo largo del sexenio, el primer trienio, particularmente, el segundo y tercer año de gobierno han sido en los que se han aprobado y publicado la mayor cantidad de iniciativas de los presidentes de la República.
- **Falta de planeación legislativa.** Siendo el PND la principal hoja de ruta de los gobiernos, llama la atención la dificultad para identificar en este documento rector a la agenda legislativa de las últimas cuatro administraciones. En ese sentido, podría decirse que existe una falta de planeación legislativa (en el marco de la planeación para el desarrollo) que abre la puerta para la improvisación, la ocurrencia y el desorden. Esta ambigüedad podría ser subsanada mediante reformas a la Ley de Planeación para estipular que, además de los objetivos de desarrollo nacional (entre otros aspectos que menciona la ley), los gobiernos deben incluir, detallar y explicar las reformas y leyes que promoverán para conseguirlos.
- **Una facultad de uso decreciente.** En los últimos años, la tendencia es que los presidentes presenten cada vez menos iniciativas ante el Congreso. Si bien este es un fenómeno que tiene sus orígenes en la reivindicación del Poder Legislativo como órgano autónomo, lo cierto es que también ha sido aprovechado para evadir responsabilidades políticas en torno a temas impopulares.



- **Subutilización de la iniciativa preferente.** Ligado a la presentación decreciente de las iniciativas, se encuentra la falta de aprovechamiento de la iniciativa preferente por parte del Ejecutivo. Desde septiembre de 2012 hasta la fecha, el Congreso de la Unión ha celebrado 21 periodos de sesiones ordinarias, lo que significa que los titulares del Ejecutivo han tenido la posibilidad de enviar 42 iniciativas preferentes. En este periodo, solo se han presentado cinco de estas iniciativas, lo que refleja un subaprovechamiento de la figura instaurada con la reforma política de 2012.
- **Temas y reformas que han generado rechazo.** A partir de la revisión de las iniciativas y reformas del Ejecutivo que han sido desechadas por el Congreso en los últimos años, los temas que han suscitado mayor rechazo son: la reforma fiscal, la creación del mando único de policía en las entidades, la reducción del financiamiento público a los partidos políticos y el diseño institucional del Ministerio Público de la Federación (la FGR, antes PGR).

## Referencias utilizadas

- Fix-Fierro, H. (2014), “Engordando la Constitución”, México, Nexos. Recuperado de <https://bit.ly/3D1R1qp>
- Mora-Donatto, C. “Comentario del artículo 71”, en Soberanes Fernández, J. L. (coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 21a. edición, México: IIJ-UNAM.
- Murayama, C. (2019), “La captura del Congreso por Morena”, *Nexos*, 1 de julio de 2019. Recuperado de: <https://bit.ly/3thW9U3>
- Salazar, P. (2013), *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México: FCE.
- Urzúa, C. (2019), “El asunto del Plan Nacional de Desarrollo II”, *El Universal*. Recuperado de: <https://bit.ly/3teoP04>

### Documentos institucionales.

- PND 2001-2006. Recuperado de: <https://bit.ly/36qV6lo>
- PND 2007-2012. Recuperado de: <https://bit.ly/34Mgd7o>
- PND 2013-2018. Recuperado de: <https://bit.ly/364MoiX>
- PND 2019-2024. Recuperado de: <https://bit.ly/3MZ518A>

### Sistemas de información.

- Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación.

### Normas consultadas.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



**Dirección General de Difusión y Publicaciones**

Donceles No. 14, Col. Centro Histórico  
C.P. 06020. Alcaldía Cuauhtémoc  
Ciudad de México



Instituto Belisario Domínguez



@IBDSenado



[ibd.senado.gob.mx](http://ibd.senado.gob.mx)