



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO**

**EL GOBIERNO DE COALICIÓN: UNA ALTERNATIVA PARA ALCANZAR LA  
GOBERNABILIDAD EN MÉXICO**

**TESIS**  
**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:**  
**DOCTOR EN DERECHO**

**PRESENTA:**  
**FAUSTO PEDRO RAZO VÁZQUEZ**

**TUTOR PRINCIPAL**  
**DR. RAÚL CONTRERAS BUSTAMANTE**  
**FACULTAD DE DERECHO, UNAM**

**MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR**  
**DR. HÉCTOR VIRGILIO ESAU JARAMILLO ROJAS**  
**FACULTAD DE DERECHO, UNAM**  
**DRA. HILDA NUCCI GONZÁLEZ**  
**FACULTAD DE DERECHO, UNAM**  
**DRA. RUTH ZAVALA SALGADO**  
**FACULTAD DE DERECHO, UNAM**  
**DR. MARCO ANTONIO ZEIND CHÁVEZ**  
**FACULTAD DE DERECHO, UNAM**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., DICIEMBRE, 2022**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# EL GOBIERNO DE COALICIÓN: UNA ALTERNATIVA PARA ALCANZAR LA GOVERNABILIDAD EN MÉXICO.

## ÍNDICE

	Págs
INTRODUCCIÓN .....	I
ABREVIATURAS .....	VI

### Capítulo I CONCEPTOS TEÓRICOS RELACIONADOS CON UN SISTEMA ELECTORAL Y GOBIERNO

1. El Estado y su justificación.....	1
2. Diferenciación entre tipo de Estado y forma de gobierno.....	6
3. <u>Los procesos del poder político.....</u>	7
4. Características del Estado Democrático.....	9
5. El sistema electoral y sus elementos.....	12
A. Distribución de las circunscripciones electorales.....	13
B. Candidaturas.....	15
C. Formas de elección.....	16
i) Directas e indirectas.....	17
D. Conversión de votos en escaños.....	18
i) Mayoría y sus especies.....	18
ii) Representación proporcional .....	21
E. Cláusula de gobernabilidad.....	24
F. Límites a la sobre representación.....	24
6. Legalidad y legitimidad electoral.....	25
7. Gobernabilidad.....	27
8. Naturaleza jurídica y política del gobierno de coalición.....	28
A. El gobierno de coalición no debe confundirse con una elección de coalición.....	29

### Capítulo II EL GOBIERNO DE COALICIÓN EN EL DERECHO COMPARADO

1. Alemania.....	33
A. Forma de gobierno.....	33
B. Evolución del sistema de coaliciones.....	34
C. Actualidad del gobierno de coalición .....	37
2. Argentina.....	40
A. Forma de gobierno.....	40
B. Evolución del sistema de coaliciones.....	41

C. Actualidad del gobierno de coalición.....	47
3. Uruguay.....	48
A. Forma de gobierno.....	48
B. Evolución del sistema de coaliciones .....	50
C. Actualidad del gobierno de coalición .....	52
4. Chile.....	56
A. Forma de gobierno.....	56
B. Evolución del sistema de coaliciones .....	58
C. Actualidad del gobierno de coalición .....	61
5. Brasil.....	63
A. Forma de Gobierno.....	63
B. Evolución del gobierno de coalición.....	65
C. Actualidad del gobierno de coalición.....	67
6. Francia.....	69
A. Forma de gobierno.....	69
B. Evolución del gobierno de coalición.....	71
C. Actualidad del gobierno de coalición.....	75

### Capítulo III

#### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE, DIPUTADOS Y SENADORES EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE.

1. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	79
2. Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.....	82
3. Las Bases Constitucionales de 1843.....	84
4. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.....	85
5. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	87
A. Iniciativa del Senador Manlio Fabio Beltrones en materia de gobierno de coalición (reforma constitucional a los artículos 73 fracciones II, XII y 89 fracción XVII, del año 2014).....	89
i) Exposición de motivos y teología de la iniciativa.....	92
B. Iniciativa de Reforma del Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática, en materia de Gobierno en Coalición.....	95
i) Exposición de motivos de la iniciativa.....	95
C. Comparativa de ambas propuestas.....	100
D. Algunos aspectos importantes del debate parlamentario en la Cámara de Diputados, Senadores y las Legislaturas locales.....	104
i) Iniciativa de Reforma del Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática, en materia de Gobierno en Coalición.....	105
ii) Iniciativa del Senador Manlio Fabio Beltrones en materia de gobierno de coalición (reforma constitucional a los artículos 73 fracciones II, XII y 89 fracción XVII, del año 2014).....	106

iii) Debates parlamentarios sobre Gobierno de Coalición en las legislaturas Locales.....	111
a) Estado Libre y Soberano de Oaxaca.....	111
b) Estado Libre y Soberano de Campeche.....	112
c) Estado Libre y Soberano de México.....	113
d) Estado Libre y Soberano de Nuevo León.....	113
e) Estado Libre y Soberano de Chiapas.....	114
E. Reforma Constitucional a los artículos 74, Fracción III, 76 Fracción II y 89 fracciones II y XVII.....	115
i) Reforma Constitucional al artículo 89, fracciones II y XVII.....	115
ii) Reforma Constitucional al artículo 74, fracción III.....	119
iii) Reforma Constitucional al artículo 76 fracción II.....	120
6. Gobierno de Coalición en la Constitución Política de la Ciudad de México.....	122
A. Exposición de motivos.....	123
B. Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México.....	123
C. Texto actual de la Constitución Política de la Ciudad de México.....	126

#### Capítulo IV POSIBLES BENEFICIOS DEL GOBIERNO DE COALICIÓN

1. Fomenta el entendimiento entre el Presidente de la República y el Congreso General.....	131
2. Posibilita transitar de la pluralidad partidista a la gobernabilidad.....	136
3. El gobierno de Coalición constituye un signo de entendimiento democrático.....	140
4. Órganos no susceptibles de gobierno de Coalición.....	144
A. Secretarías de Estado.....	145
B. Órganos Constitucionales Autónomos.....	146
5. Funciones vedadas del Gobierno de Coalición: las funciones del Jefe de Estado (mando de las Fuerzas Armadas y Funciones Diplomáticas).....	147
6. Viabilidad de un gobierno de coalición en el sexenio 2018-2024.....	151
A. Conformación de la cámara de senadores en la LXV legislatura (2018-2024).....	153
B. Conformación de la cámara de diputados en 2018, LXIV legislatura (2018-2021).....	154
C. Conformación de la cámara de diputados en el 2021, LXV legislatura (2021-2024).....	155
D. Conveniencia o no del gobierno de coalición en el gobierno actual....	156

Capítulo V  
PROPUESTA DE REGLAMENTACIÓN DEL GOBIERNO DE COALICIÓN

1. Casos de gobierno de coalición en México.....	158
A. Titular de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano Rosario Robles Berlanga, en el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto (PRI-PRD).....	158
B. El Secretario de Hacienda y Crédito Público Francisco Gil Díaz, en el sexenio del Presidente Vicente Fox Quezada (PRI-PAN).....	162
C. El Procurador General de La República, Antonio Lozano Gracia, en el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce De León (PAN-PRI).....	167
D. Casos de coalición electoral: la gubernatura de Chiapas en el sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto (PVEM-PRI).....	171
2. Contenido del convenio y del programa de coalición.....	174
A. Convenio del Gobierno de Coalición.....	174
B. Programa de Gobierno.....	178
3. Derechos y deberes de las partes.....	179
4. Causas de terminación anticipada.....	<a href="#">181</a>
5. Forma de intervención del Presidente en los procesos legislativos.....	<a href="#">182</a>
CONCLUSIONES.....	<a href="#">183</a>
CATÁLOGO DE FUENTES.....	188
Bibliografía.....	188
Revistas.....	190
Fuentes digitales.....	195
Paginas web.....	197
Otras.....	198
APÉNDICE.....	199

## **INTRODUCCIÓN.**

El documento que ahora se presenta, es producto de una investigación relacionada con problemas de gobernabilidad que dan inicio con la pluralidad política de finales de la década de los 90's cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la hegemonía y se vio en la necesidad de coexistir o, mejor dicho, cogobernar junto a otras fuerzas políticas y más tarde se agudizó con la alternancia en la presidencia, sin esa correlativa alternancia en el Congreso. Esta investigación inició en 2018, momento en el que el escenario político era muy diferente al actual. A pesar de que hoy en día resulta innecesario un gobierno de coalición a causa de la afinidad entre el titular del Ejecutivo y las cámaras que integran el Congreso de la Unión, consideramos pertinente y, desde luego vigente esta tesis, ya que la historia reciente muestra la ingobernabilidad que se presenta cuando el partido del presidente no tiene esa misma fuerza en las Cámaras legislativas, como aconteció en los gobiernos panistas y en la parte final del sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto, que fue en el que se agravaron las dificultades para lograr acuerdos entre los poderes legislativo y ejecutivo. En el caso del gobierno del priista fue también donde proliferaron los acuerdos fácticos de coalición, como en el Pacto por México y, desde luego la reforma constitucional sobre el gobierno de esa naturaleza, lo cual evidenció la necesidad de que la constitución contemplara reglas para resolver la ingobernabilidad que afectaba al país, tiempo en el que era incierto el resultado de las elecciones de 2018, como ahora lo son, las de 2024 y subsecuentes, pues nada garantiza que como hoy, en las próximas elecciones presidenciales, el ganador tenga mayorías en el Congreso, por lo que la constitución debe prever mecanismos para alcanzar la gobernabilidad como lo es el gobierno de coalición.

Antes de 1997, era poco previsible que el PRI perdiera el control hegemónico, por lo que nadie pensaba en un gobierno de coalición, sin embargo, al perder esa hegemonía, se hizo necesario resolver de algún modo, los problemas de

ingobernabilidad, de modo que, a pesar de que en este momento no resulte necesario un gobierno de esta naturaleza, no puede asegurarse que no será necesario en el futuro, de modo que, la constitución debe prever los distintos escenarios y aportar soluciones para cada uno de ellos, de tal suerte que la reforma constitucional y la necesidad de su regulación secundaria siempre será pertinente, ya que es mejor tener estructurada la solución a un problema y no tener que utilizarla, que, como en 1997 y hasta 2018, tener el problema y carecer de instrumentos jurídicos para resolverlo.

En esta investigación, se parte de un capítulo inicial en el que se presenta un marco teórico conceptual para refrescar aspectos básicos acerca del Estado, la democracia, un sistema electoral y los elementos estructurales de éste; la explicación de la finalidad de las elecciones y sus tipos como son la mayoría relativa y la representación proporcional, ya que, mientras la primera permite la obtención de mayorías estables y facilita la gobernabilidad, ofrece en cambio un exceso en la representatividad de los ganadores. En contrapartida la representación proporcional sí permite una mejor representación de todas las fuerzas políticas en los órganos pluripersonales, pero produce como desventaja, la dificultad de obtener mayorías y, por ende, de la gobernabilidad.

En esa parte inicial hacemos el distingo entre una coalición electoral y una de gobierno, ya que la primera ocurre en la fase de elecciones, para postular un candidato en común, mientras que, la coalición en el gobierno, ocurre una vez conformados los órganos de elección popular, en los que, el ejecutivo no alcanzó la mayoría en el parlamento. Mientras que en el sistema electoral se pretende alcanzar la legitimidad y la legalidad en la elección, además de contener las reglas que permitan garantizar los mecanismos que permitan esa legitimidad y legalidad de la obtención del poder político. La formación de mayorías estables que permitan la gobernabilidad no necesariamente está garantizada en un régimen presidencial como el mexicano, donde el legislativo y ejecutivo emanan de la voluntad popular y, por ende, no hay garantía estructural para establecer la afinidad entre ambos. Como remedio ante esta deficiencia estructural del sistema electoral, en la fase de gobierno,



se contempla una solución, que es precisamente el gobierno de coalición, esa es precisamente la necesidad de diferenciar entre las coaliciones electorales y las de gobierno.

Aunque la figura del gobierno de coalición es de reciente creación en nuestro país, ello no excluye la necesidad de revisar nuestra historia constitucional, a fin de repasar en las distintas constituciones (solo las mexicanas) si ha existido alguna figura que pueda considerarse precursora del gobierno de coalición o, en su caso, evidenciar la necesidad de semejante figura. Con independencia del resultado que arrojó esa reseña histórica, se hace alusión a los aspectos que resultan distintivos en las constituciones que han regido en nuestro país.

Coincidimos con el Dr. Héctor Fix Zamudio<sup>1</sup>, en el sentido de que el estudio del derecho extranjero, nos ayuda a entender mejor las propias instituciones, de modo que, en nuestro caso, se realizó el análisis de países con tipo de estado democrático como el nuestro, pero con regímenes parlamentarios como Alemania, y también presidenciales como Argentina, Chile, Brasil y Uruguay e incluso uno mixto como Francia.

Si bien no es un estudio exhaustivo de los regímenes internacionales, si son estudiados países europeos, así como también latinoamericanos, con los que desde luego México comparte mayor afinidad. Esto ofrece un panorama comparativo sobre cómo funcionan los gobiernos de coalición en regímenes parlamentarios y en los presidenciales y habremos de analizar cómo han surgido los gobiernos de coalición y, en su caso, su regulación, pero también los casos en los que tal regulación es ausente sin ser óbice para su existencia. Lo cierto es que la experiencia de países extranjeros, amplía los horizontes para conocer los pros y contras de esta institución, así como los aspectos mínimos que deben contemplarse en los convenios de esta naturaleza, para lograr su cometido.

---

<sup>1</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, 2ª edición, Porrúa, 2001, p. VII.

La existencia de gobiernos de coalición ha demostrado ser un signo de madurez y avance democrático, que se sobrepone a las diferencias que caracterizan a los procesos electorales y permite concretar las promesas de campaña.

En la realización de esta investigación, nos apoyamos en diversos métodos como el analítico, por ejemplo, al desmenuzar y comprender los elementos de un sistema electoral y todo el marco teórico que se presenta en el capítulo inicial, empleamos el método histórico para analizar la evolución de las elecciones en México. El método de derecho comparado se hace presente en el capítulo tercero, donde analizamos otros países, todos con tipo de Estado democrático como México, pero otros, con régimen de gobierno parlamentario y el caso de Francia que se sitúa en una mixtura entre presidencialismo y parlamentarismo.

En los restantes capítulos nos auxiliamos del método inductivo-deductivo y de la concreción-abstracción, para partir del análisis de casos concretos para obtener conclusiones generales acerca de los beneficios de los gobiernos de coalición que nos permitan determinar los beneficios de este mecanismo que coadyuva a alcanzar la gobernabilidad.

En los gobiernos posteriores al año 2000, se ha visto en México la alternancia en el poder, que ha producido la discrepancia entre el partido del presidente, con el dominante en cada una de las Cámaras (diputados y senadores), salvo el caso del gobierno actual que cuenta con la mayoría simple, aunque no calificada en las Cámaras, lo que produce falta de consenso, pues cada uno de estos 3 órganos es de elección popular directa. Es la ingobernabilidad el problema cuya resolución impulsa el presente trabajo. Así, nuestra hipótesis consiste en que el desarrollo del gobierno de coalición, ya previsto constitucionalmente, permitiría una mayor gobernabilidad, además de ser más viable y conveniente que la modificación de estructuras electorales que implicarían reformar la constitución. De ser correcta esta hipótesis,

será necesaria la regulación jurídica del gobierno de coalición incluyendo su contenido, alcances y límites.

En nuestra propuesta hacemos referencia a cuál debe ser el contenido de un convenio de coalición, para que éste sirva a modo de cláusulas mínimas del convenio de coalición, respetando siempre la autonomía de la voluntad de los participantes. En ese convenio, dentro del respeto a las facultades constitucionales, legales de sus participantes, proponemos precisar un catálogo mínimo de derechos y obligaciones de las partes, la indicación de los órganos, sus titulares y funciones, que no podrán ser susceptibles de convenio, así como las causas de terminación y de terminación anticipada del citado convenio.

En caso de ser pertinente la propuesta del gobierno de coalición, para su implementación no se precisaría de ninguna reforma constitucional, sino que, se trata de aportar los complementos legales de la pasada reforma constitucional de 2014 a los artículos 89 y 76 constitucionales, que es en donde se incorporó la posibilidad del gobierno de coalición a voluntad del titular del ejecutivo, para quien será optativo acudir a él, cuando así lo considere necesario para el caso en que su partido no cuente con el apoyo mayoritario en las cámaras legislativas.

En esta investigación se contiene una propuesta sobre aspectos concretos que deben prever las leyes que regulen esta innovadora figura en México y, proponemos medidas peculiares para los casos de terminación anticipada del convenio de coalición y su programa, en aras de restringir la arbitrariedad, el uso abusivo de la facultad de disolver la coalición concedida al presidente, apoyándonos en instituciones propias del parlamentarismo, que es en donde mayor viabilidad tiene el gobierno de coalición y que, como algunos legisladores sostuvieron en el proceso legislativo, de algún modo se pretende emular.

## ABREVIATURAS

DC	Democracia Cristiana
ENCUP	Encuesta Nacional de Cultura Política
FA	Frente Amplio
FREPASO	Frente País Solidario
INE	Instituto Nacional Electoral
MORENA	Partido Movimiento Regeneración Nacional
PAN	Partido Acción Nacional
PANAL	Partido Nueva Alianza
PC	Partido Colorado
PC	Partido Comunista
PFL	Partido del Frente Liberal
PMDB	Partido del Movimiento Democrático Brasileño
PN	Partido Nacional
PPD	Partido por la Democracia
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Demócrata
PSDB	Partido de la Social Democracia Brasileña
PT	Partido del Trabajo
PTB	Partido Laborista Brasileño
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
SD	Social Demócrata
UCR	Unión Cívica Radical
UDC	Unión Demócrata Cristiana
UDI	Unión Demócrata Independiente
UP	Unidad Popular

## Capítulo I.

### CONCEPTOS TEÓRICOS RELACIONADOS CON UN SISTEMA ELECTORAL Y GOBIERNO

*SUMARIO:* 1. El Estado y su justificación. 2. Diferenciación entre tipo de Estado y forma de gobierno. 3. Los procesos del poder político. 4. Características del Estado Democrático. 5. El sistema electoral y sus elementos. A. Distribución de las circunscripciones electorales. B. Candidaturas. C. Formas de elección. i) Directas e indirectas. D. Conversión de votos en escaños. i) Mayoría y sus especies. ii) Representación proporcional. E) Cláusula de gobernabilidad. F) Límites a la sobre representación. 6. Legalidad y legitimidad electoral. 7. Gobernabilidad. 8. Naturaleza jurídica y política del gobierno de coalición. A. El gobierno de coalición no debe confundirse con una elección de coalición.

#### 1. El Estado y su justificación.

Si bien el tema central de esta tesis es el gobierno de coalición, tenemos que el gobierno es un medio a través del cual se pretende alcanzar la finalidad de un Estado. Gobierno y Estado son dos conceptos mutuamente relacionados. Pese a que muchos autores y obras se han ocupado de lo que es el Estado, lejos de existir consenso en su conceptualización, existe disenso según advierte el Doctor José Barragán.<sup>2</sup> Por ejemplo, el también Doctor Ignacio Burgoa Orihuela consideraba que el Estado si bien se integraba de elementos fácticos, era en realidad una creación del Derecho,<sup>3</sup> acorde a la teoría positivista kelseniana, que sostiene que “El Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional. El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye”.<sup>4</sup> En contrapartida, Carré de Malberg critica el pretender dar una

---

<sup>2</sup> Barragán Barragán, José. et al. *Teoría de la constitución*, 4ª edición, México, Porrúa, 2010, p 5.

<sup>3</sup> Burgoa Orihuela Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 20ª edición, México, Porrúa, 2009, p.p. 282-283.

<sup>4</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del estado*. México, UNAM. 1988, p. 215.

explicación jurídica a un fenómeno ocurrido con anterioridad al Derecho mismo.<sup>5</sup> Estado, Derecho y Constitución son objeto de estudio tanto de juristas como de politólogos y es por esa razón que deben tenerse presentes dichos conceptos y su relación, para comprender de mejor forma, los alcances y propósitos de un gobierno de coalición.

Por Estado entendemos "...una entidad a la que se reconoce personalidad jurídica... una entidad de carácter público sometida al Derecho como cualquier otro sujeto que puede asumir diferentes formas de organización...".<sup>6</sup> Si atendemos a que el vocablo "estado" viene del latín *status* (de *sto*): 'Acto de estar en pie', 'situación de lo que está en pie o en reposo', 'postura', 'actitud', 'estado', 'situación'.<sup>7</sup>

Sin duda aquello a lo que designamos con el vocablo Estado hace referencia a una abstracción que en el ámbito jurídico tiene naturaleza jurídica de persona jurídica, en tanto es un centro de imputación de derechos y obligaciones, pues actúa en la escena jurídica; sin embargo, no podemos sostener que sus elementos formativos participen de igual naturaleza, pues el pueblo, el territorio y las relaciones de poder, no son producto del Derecho, sino solamente su objeto de regulación. En demostración de esta afirmación, es necesario analizar sumariamente los elementos fácticos de aquello a lo que denominamos Estado.

El pueblo, que no población, es el conglomerado humano. El Derecho no autoriza el nacimiento de los seres humanos, eso es obvio y lo contrario sería indemostrable. No obstante, los seres humanos son tomados en cuenta por las normas jurídicas para atribuirles consecuencias jurídicas y no por eso decimos que los seres humanos hayan sido creados por el Derecho. Los seres humanos somos, en todo caso, un hecho jurídico, o sea, un acontecimiento fáctico que entra al sistema

---

<sup>5</sup> Carré de Malberg, *Teoría general del Estado*, 2ª edición en español. Tr. José León Depetre. México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 1167.

<sup>6</sup> Barragán Barragán, José *et al.* *Teoría de la constitución*, *op cit.*, nota 2, p. 6.

<sup>7</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al estudio de la constitución*, 2ª edición, Mexico, Fontamara, 2002, p. 25.

jurídico bajo el binomio hecho/acto al que el sistema jurídico le establece derechos y obligaciones.

El territorio en tanto porción geográfica, hoy día también sub suelo y espacio aéreo, pertenece al ámbito del ser, no del deber ser. No es creación normativa, pues el Derecho no creó la tierra, el cielo, el mar ni ningún evento geológico, aunque sin duda, los regula. Esto permite concluir que el territorio es uno de los elementos fácticos de aquello a lo que nos referimos con el vocablo Estado, y aunque si bien lo regula, es evidente que no lo crea.

Las relaciones humanas, en las que una o un grupo de ellas pretende que los demás conformen su conducta a su voluntad, es también un fenómeno real inherente a las relaciones humanas que no tiene sustento jurídico, sino razón de ser en la naturaleza humana: el poder de hacer que los demás conformen su conducta a nuestros deseos. Precisamente para evitar la autotutela, surge la idea de un árbitro neutral que dirima las controversias entre las personas, mediante tribunales previamente establecidos. El derecho de acción, el debido proceso y la prohibición de hacerse justicia por propia mano, son una razón justificativa del Estado que debe encargarse de mantener la paz y defendernos de ataques arbitrarios externos e internos. Sin embargo, es capaz de reconocer la defensa legítima como una excluyente de responsabilidad penal, por ejemplo. La razón salta a la vista: es inherente a la naturaleza humana la autotutela como fenómeno de poder, poder que es atemperado o al menos desincentivado por el Derecho para lograr una convivencia armónica al interior de una comunidad. Siendo el poder inherente a las relaciones humanas, el poder en tanto elemento del Estado tiene una peculiaridad: es un poder capaz de dar órdenes sin recibir ninguna otra dentro del territorio en el cual lo ejerce, tal es un poder soberano, o llamado simplemente soberanía.

Los elementos fácticos a los que llamamos Estado, no son creados por el Derecho; son, en cambio, su objeto de su regulación. La expresión Estado sí es una invención humana, aunque no por ello es el Derecho artífice de sus elementos constitutivos.

En el momento que a esos elementos fácticos se les ordena por el Derecho, surge la idea moderna del Estado, no porque la expresión Estado no se hubiera empleado en otros tiempos, podríamos desconocer la fáctica existencia de sus elementos formativos. El Estado es en tanto expresión, un invento humano que empleamos para referirnos a objetos de existencia fáctica y no jurídica al que el Derecho regula como una persona jurídica en tanto centro de imputación de derechos y obligaciones, para aludir a un conglomerado humano asentado en un territorio determinado, dentro del cual se ejercen relaciones de poder, al que se dota de estructura, límites materiales y formales, para la consecución de determinados fines que su pueblo o parte de ellos consideran valiosos.

Siguiendo a Giuseppe de Vergottini,<sup>8</sup> consideraremos al Estado como la máxima forma organizada del poder político en las sociedades; de un ente independiente con fines generales, que comprende necesariamente a la población establecida en cierto territorio, dotado de una estructura de gobierno y basada en un conjunto homogéneo y autosuficiente de normas que regulan a la sociedad y su estructura organizada.

Si en algo hay consenso, es en el origen del Estado moderno y el Estado contemporáneo se encuentra en el proceso de institucionalización del poder político, producto de una lenta evolución en el continente europeo, mientras el conjunto de instituciones que tendencialmente se identifican con el concepto del Estado se ha consolidado en tiempos relativamente recientes a consecuencia del proceso de limitación del poder absoluto y la consiguiente realización del poder que culminó en las revoluciones inglesas de 1689, Norteamericana de 1776 y francesa de 1789: el concepto de constitución; el de distribución del poder entre varios órganos, cada uno de ellos titular de una función pública específica, y el estatuto de las libertades civiles y políticos del individuo son fijados y transferidos en ese periodo mediante un proceso de limitación o de imposición a otros ordenamientos.

---

<sup>8</sup> De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, 6ª ed., trad. Claudia Herrera, México, UNAM-Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004, p.p. 67-68.



Estado de derecho entonces hace alusión a la limitación del poder omnímodo del monarca y su ejercicio institucional sujeto a límites establecidos en cuerpos legales.

Los motivos que llevan a las personas a agruparse son varias, quizá las afectivas son las primeras que vienen a la mente, pues sin duda la familia es la primera forma de agrupación natural conocida; sin embargo, la agrupación de varias de éstas familias obedece sin duda a la conveniencia que ello les representa, pues al reunirse obtienen protección, con la indispensable necesidad de establecer reglas hacia su interior y también para regular las relaciones entre esa organización y otras organizaciones también soberanas. El Estado por lo tanto se justifica en razón de la seguridad que proporciona a sus integrantes. Por una parte, mantiene el orden y la paz hacia el interior, y por otra, proporciona seguridad contra ataques externos, esa es la razón de mayor valor que lleva a los humanos a renunciar a su estado de naturaleza y transitar al estado civil, en cuyo favor cede su soberanía justo en la misma medida en que el resto de los integrantes suscriben ese mismo pacto. Evidentemente mostramos simpatía por las tesis contractualistas, como la de Rousseau.

La sociedad aglutinada necesita reglas para asegurar la convivencia así que si bien en un principio son personas quienes dictan las normas (incurriendo incluso en abusos como en la Monarquía absolutista), posteriormente, son instituciones quienes las crean y las aplican. Esto conlleva a la necesidad de establecer reglas para la designación de las personas que encarnarán a esas instituciones creadoras y aplicadoras de las reglas, pero antes que todo, para establecer las finalidades de ese conglomerado humano. El establecimiento de los fines del conglomerado por un lado (justificación del Estado) y el establecimiento de los órganos encargados de concretar esos fines es lo que da espacio a hacer el distingo entre el tipo de Estado y la forma de gobierno.

## 2. Diferenciación entre tipo de Estado y forma de gobierno.

Si el Estado es una forma organizada del poder político, por tipo o forma de Estado referimos entonces a las modalidades de esa organización en cualquiera de sus elementos susceptibles de modificación, como lo es la teleología y su organización.<sup>9</sup> Es decir que la finalidad perseguida por los pobladores de un Estado, específicamente sobre las relaciones de poder político dan espacio a diversas clasificaciones sobre los tipos de Estado. Estado y gobierno han sido consideradas como sinónimos, tan es así que, en la República, Platón, enemigo de la democracia y clasista, habló de la aristocracia como el gobierno de los mejores: los filósofos. Sostuvo que esta forma de gobierno degeneraba en timocracia, es decir el gobierno de los que tienen honor; la plutocracia, o sea el gobierno de quienes tienen riqueza; oclocracia, que es el gobierno de la clase sin educación ni patrimonio (muchedumbre) y la tiranía, donde gobierna un usurpador.

Para Aristóteles, en La política, existen 3 formas puras de gobierno, con sus respectivas distorsiones:

- 1.- La Monarquía, gobierno ejercido por una sola persona, llamado reinado. Este degenera en tiranía.
- 2.- La Aristocracia, gobierno ejercido por una minoría selecta, que degenera en oligarquía, es decir que el poder es controlado por un pequeño grupo de individuos o familiares.
- 3.- La Democracia, gobierno ejercido por la multitud o mayoría de los ciudadanos, que degenera en demagogia, conduce al gobierno de los pobres.

Es claro que tanto Platón como Aristóteles concibieron al gobierno como a la o las personas que se encargan en el día a día de la dirección y administración de un pueblo. El gobierno entonces son las personas que encarnan a los órganos del

---

<sup>9</sup> De Vergottini Giuseppe, *op cit.*, nota 6, p. 91.

Estado que dirigen al pueblo con miras a conseguir sus finalidades. Esto significa que la teleología del Estado determina qué se debe hacer, en tanto que el gobierno es encargado de conseguirlo. Es justamente en esta fase que tiene lugar el gobierno de coalición, su finalidad no tiene el propósito de modificar en modo alguno la teleología estatal, aunque sí el cómo conseguirla. Parafraseando a Aristóteles no se pretende encontrar el mejor gobierno ideal, sino uno funcional. Es aquí donde cobra relevancia discernir entre tipo de Estado y tipo de gobierno, ya que en esta tesis abordaremos sólo lo referente a la forma de gobierno. No pretendemos modificar el tipo de Estado democrático declarado en el artículo 40 constitucional, sino solamente la manera en que los órganos de gobierno interactúan para alcanzarlo.

### **3. Los procesos del poder político.**

El poder es un fenómeno que sin duda todos percibimos, es un fenómeno relacional, ya que, como dijo Max Weber, es la “posibilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa posibilidad”.<sup>10</sup>

El poder o propiamente dicho, las relaciones de poder no son estáticas, sino dinámicas y desde luego son regidas por las normas jurídicas. Parafraseando a Andrade Sánchez: el derecho constituye el ejercicio del poder institucionalizado:

El derecho es el instrumento a través del cual el poder se organiza y expresa cotidianamente en una colectividad. Todo poder político tiende a formalizarse en expresiones jurídicas a través de las cuales se asegura su permanencia y efectividad. Entre poder y derecho, como lo apreciaba acertadamente Heller, existe una relación dialéctica indisoluble, pues si, por una parte, el poder engendra al derecho en el proceso regulador de una relación *mando-obediencia*, también el derecho genera poder desde el momento en que se constituye en el armazón que da vida a dicha relación...<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Citado por Andrade Sánchez, Eduardo, *Introducción a la ciencia política*, tercera reimpresión de la 3ª edición, México, Oxford University Press, 2006. p. 42.

<sup>11</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *op cit.*, nota 9, p. 43.

Dicho en forma rápida, una vez superada la época de la monarquía absolutista, donde gobernaba el rey con un poder omnímodo y con la legitimación divina de su poder, se transitó a la monarquía parlamentaria, en la que el pueblo enfrentó al monarca en defensa de sus intereses, lo que finalmente evolucionó a la monarquía constitucional, en donde existe una norma que erige al sistema jurídico, en la que se crean órganos de gobierno ejercido por las propias personas del pueblo, éstas actúan investidas de una potestad estatal y en función de los intereses de sus representados que son a la par, propios; no obstante sus facultades son acotadas por la propia norma constitucional. La constitución marca el tránsito del gobierno de las personas (el rey) al de las instituciones (los órganos constituidos). Esta forma de gobierno, dura hasta en tanto el poder no corrompa a las personas y propicie la degeneración.

Grosso modo, esta es la tesis sobre la democracia respecto el origen del poder y su legitimación: es el propio pueblo quien confiere el poder a sus representantes ante la dificultad o imposibilidad de ejercerlo por sí mismos. Si observamos con detenimiento, el parlamento es el encargado de enfrentar al antiguo Monarca absoluto (cuyo poder emanaba de Dios). Los integrantes del parlamento eran precisamente los pobladores de las distintas regiones del reino, de modo que eran las propias personas quienes enfrentaban al rey, al crecer la población y los asentamientos humanos trajo la complicación de reunir a todos los pobladores en una asamblea, de tal suerte que se precisó que los propios pobladores designaran de entre ellos mismos a quienes hablaran con el rey, evolucionando de modo natural a la democracia representativa que en los tiempos modernos constituye el origen legítimo del poder.

Una vez que se pacta en la constitución cuál será la teleología estatal y en función de ella se diseñan los órganos de gobierno, es que se precisa de establecer un sistema electoral para asegurar lo que hoy día denominamos origen legítimo del poder. Si bien este es el punto de partida, naturalmente el poder no termina ahí,

sino que una vez electos a los representantes comenzará el ejercicio de sus encargos, mismo que debe apegarse tanto a las normas, como a los intereses quienes eligieron a los representantes, es decir, debe ejercerse con apego a la ley y a la legitimidad.

Aun cuando es preciso conocer el origen y legitimación del poder, debe tenerse presente que esta tesis no se ocupará del origen del poder, sino de su ejercicio, aunque tampoco se pretende verificar su ejercicio en forma legal, constitucional, ni legítimo. Su propósito es otro, el de abonar en la gobernabilidad, es decir, que los órganos de gobierno alcancen consensos que permitan ejercer el gobierno e impedir que la pluralidad de fuerzas políticas conduzca a una parálisis en el gobierno.

#### **4. Características del Estado Democrático.**

En los apartados anteriores hablamos del tipo de Estado democrático e hicimos referencia a la tesis sobre la democrática respecto del origen del poder, de modo que, conviene ahora hacer algunas acotaciones sobre lo que implica la democracia.

Según Norberto Bobbio, existen dos diferencias entre la democracia de los antiguos y la democracia de los modernos: una analítica y otra axiológica. Mientras la democracia de los antiguos era una democracia directa en la que el demos adoptaba las decisiones que lo afectaban directamente, en la democracia moderna las decisiones son adoptadas por los representantes populares.<sup>12</sup>

Nuestra constitución se refiere a la democracia en su artículo 3 fracción II, inciso a) “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”, pero en realidad la democracia tiene mayores implicaciones.

---

<sup>12</sup> Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, 11ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 53.

Si partimos de la premisa de que democracia es el gobierno del pueblo por el pueblo y para su beneficio, podemos anticipar su carácter político más que jurídico. En virtud de que el origen del poder es el pueblo mismo y que la democracia representativa a la separación entre gobernantes y gobernados, podemos afirmar que la democracia está presente tanto en el origen del poder, como en su ejercicio; también lo está en el establecimiento de la finalidad del Estado. Con acierto refiere Pedro Salazar que “Así como el Estado absoluto es lo opuesto al Estado liberal, el Estado autocrático es el contrario del Estado democrático”.<sup>13</sup>

Si por autocracia entendemos a la concentración del poder, precisamente la democracia implica su distribución. Es decir que la democracia se identifica con la tesis de la división de funciones de Locke o de poderes de Montesquieu. La democracia significa que el poder dentro de un Estado no quede en manos de una sola persona, sino que se distribuya entre varias y éstas a su vez, con funciones delimitadas, pues, así como se prevé esa distribución, se precisan de mecanismos para asegurar esa división que impidan la usurpación de funciones o facultades, o sea, la existencia de mecanismos que pueden ser políticos como el juicio político, o jurídicos, como la controversia constitucional o el propio juicio de amparo, tales mecanismos que constituyen garantías jurisdiccionales o políticas de la división de poderes, constituye otro rasgo característico de la democracia: el control tanto político como jurídico del ejercicio del poder. Naturalmente estos mecanismos no son los únicos que existen, ni deben ser los únicos, cada Estado dispone en su constitución los que consideran apropiados, solo de manera ilustrativa, en los medios de control jurídico encontramos mecanismos de control constitucional, también de responsabilidad civil, de responsabilidad administrativa y hasta penal y, en el caso de los medios de control político que aseguran la legitimidad en el ejercicio del poder, encontramos al referéndum, al plebiscito, la iniciativa popular, la revocación del mandato y el cabildo abierto. No significa lo anterior que en todo

---

<sup>13</sup> Salazar, Pedro, *La democracia constitucional, Una radiografía teórica*, México, editorial Fondo de Cultura Económica, 2006. p. 123.

Estado democrático existan todos esos medios de control, aunque sin duda sería deseable.

La democracia no es privativa de la fase del ejercicio del poder, sino también de su origen, de suerte que significa también que los representantes sean electos de manera libre por el pueblo, pero también por el sufragio universal e igualitario, en el que se asegure la equidad entre el número de representantes y representados, es decir, se busca el origen legítimo del poder. Las elecciones deben ser libres, de modo que no se coarte a los electores para votar por determinado candidato, lo que supone una diversidad de opciones. Si los representantes deben obrar acorde a los intereses de su mandante, éstos deben ser propuestos (o deberían serlo) por los propios electores, pues como asegura el autor del Espíritu de las leyes, sólo se conocen bien las necesidades del lugar en el que se vive, de modo que los representantes deben emanar del propio pueblo y de los lugares en que reside cada grupo de electores. El sufragio debe ser universal a fin de que todos los habitantes estén en posibilidad de expresar su voto, claro todos los que satisfagan los requisitos, sin más condición de que esos requisitos no sean arbitrarios, que atiendan a circunstancias objetivas, no tiendan a hostilizar a ninguna clase social y con la mediación de un árbitro imparcial. El origen del poder debe provenir del sufragio igual, de modo que cada persona tenga un voto con el mismo valor que cualquiera de los votantes, pues no es permisible en la democracia que los votos de personas con mayores ingresos tengan un valor mayor o que sólo voten quienes producen determinada renta.

Hasta ahora hemos hecho referencia al origen legítimo del poder, a fin de significar que los representantes del pueblo –los mandatarios–, deben haber sido elegidos por las propias personas a las que representan, esa elección se genera mediante cauces jurídicos, de modo que en la fase del origen del poder, debe existir mecanismos de control que aseguren el apego a las reglas jurídicas, es decir, a los mecanismos de la regularidad (legal y constitucional), ya sea en sede administrativa o jurisdiccional.

Como se aprecia, la democracia va mucho más allá de la simple regla de mayoría para la toma de decisiones colectivas o lo que es igual, de la voluntad general de Rousseau. La democracia implica el origen legítimo del poder, su ejercicio también legítimo y el control del poder, ya sea mediante mecanismos políticos y/o jurídicos.

## **5. El sistema electoral y sus elementos.**

Una vez determinado un tipo de Estado democrático (que busca la distribución del poder) y establecido el *telos* en el tipo de Estado (el beneficio del pueblo), las estructuras del gobierno deben ser dispuestas de modo tal que se logre la finalidad estatal, pues eso es lo que justifica al Estado. Entre esas estructuras encontramos a los órganos de gobierno como el parlamento y el gobierno que, en el caso de México, provienen del sufragio directo, razón por la cual se establece todo un “sistema electoral” que posibilite la democracia representativa. No corresponde a este sistema, los tópicos referentes al ejercicio del poder, sin embargo es preciso mantener la legitimidad desde la conformación de los órganos de gobierno, hasta su ejercicio, sin que obste precisar que ésta tesis se ocupará de la celebración de alianzas de los órganos de gobierno una vez integrados los órganos, de modo que se sitúa en un punto posterior a la conformación de los órganos de gobierno, precisamente en el inicio del ejercicio del poder, sin embargo, para comprender mejor el por qué se propone un gobierno de coalición, debemos evidenciar que la diversidad de fuerzas políticas que conforman los órganos de gobierno es lo que dificulta la gobernabilidad, que constituye el problema que se propone remediar con esta tesis.

Asegura Dieter Nohlen, que un sistema electoral contiene, entre otras, las normas relativas a la forma en la que el elector manifiesta por medio del voto, cuál es el partido o el candidato de su preferencia, y la forma en la que esos votos se



convierten en escaños,<sup>14</sup> un sistema electoral contiene normas respecto de cuatro áreas, según el citado tratadista:

- Distribución de las circunscripciones electorales
- Candidaturas
- Votación
- Conversión de votos en escaños<sup>15</sup>

Como se ve, así como cada constitución es diferente, cada sistema electoral es diferente, por lo que deben encontrarse las características constantes entre ellos, para poder ordenar, sistematizar y catalogar a los sistemas electorales, tal como sugiere el Dr. Raúl Contreras Bustamante,<sup>16</sup> a propósito de las constituciones, forma de estudio que es aplicable a los sistemas electorales.

#### **A. Distribución de las circunscripciones electorales.**

Una circunscripción electoral, llamada también distrito o circuito, no es otra cosa que un área geográfica, dentro de la cual se elige a un representante, es decir, la división territorial que para efectos electorales se realiza dentro del territorio de un Estado. Esa división puede hacerse con base en la extensión territorial igual o desigual, o bien con base en la densidad demográfica, también igual o desigual o incluso puede hacerse una combinación de dichos criterios.

Una forma de división territorial para fines electorales es por ejemplo la división política ya existente de las entidades federativas, así, cada estado conforma una circunscripción. Podría criticarse de este criterio, que no todos los estados tienen la misma extensión territorial, pues la Ciudad de México y Colima, serían los más pequeños.

---

<sup>14</sup> Cfr. Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2004. p. 34.

<sup>15</sup> *Ibidem* p. 51.

<sup>16</sup> Barragán Barragán, José *et al.*, *op cit.*, nota 2, p 49.

Otro criterio es el de igualdad geográfica, en el que la división se realiza tendiente a obtener una igualdad territorial de los distritos, así, todos tendrían la misma extensión. De este método se cuestiona que en ocasiones las capitales concentran a mucha más población que las restantes entidades federativas, por lo que, si se elige a un representante por cada distrito, podría suceder que un representante de una zona con un amplio desierto, sea representante de pocos habitantes y en un distrito con alta densidad demográfica, muchas personas solo tengan a un representante, lo que significaría desigualdad.

Partiendo de la idea de que debe haber un representante por un número igual de pobladores, lo apropiado desde esa perspectiva de la igualdad, es que existan circunscripciones con un número igual de pobladores sin importar la extensión territorial en la que se asienten, es decir que, por ejemplo, todos los distritos tengan una población de 100,000 habitantes con un margen de error del 10%, sin importar la superficie geográfica en la que se comprenda esa población y cada distrito tenga el mismo número de representantes o en su caso, se corrija la distorsión incrementando un representante por cada determinado número de habitantes en el distrito. Lo anterior asegura que, por ejemplo, en Estados como Sonora, cuyo territorio es extenso a causa del desierto que lo compone, se le asignen representantes no por su territorio, sino por su densidad demográfica, lo cual, por ejemplo, afectaría severamente a la Ciudad de México, que, en un territorio pequeño, concentra a un elevado número de habitantes.

La distritación juega un papel determinante en las elecciones, pues es bien sabido que no todos los pobladores poseen las mismas preferencias electorales, cultura, estatus social o económico, de modo que un mal diseño distrital podría concentrar a los electores con determinadas preferencias en un solo circuito o bien dispersarlos, con lo cual se favorecería a una fuerza política o bien se le puede debilitar, si ello fuera el interés del diseñador. Baste por ahora destacar la importancia de la distritación electoral, sus criterios y los efectos que ello produce.

## **B. Candidaturas.**

En este punto se hace la precisión sobre si se vota por un candidato singularizado o si se vota por una lista de candidatos. En el primer caso implica que se elige a una persona de entre varios contendientes, en el segundo caso, donde no se vota por candidatos singulares, sino por listas de ellos, es preciso atender a las variantes de listas que existen y las formas de votación que en cada caso se pueden ofrecer.

Una opción es el voto en bloque, donde las listas de candidatos están predeterminadas por el partido político, sin que el elector pueda modificarla, de modo que vota por todos los candidatos contenidos en la lista. Tal es el caso en México, donde elegimos a 200 diputados en 5 circunscripciones, al hacerlo, elegimos a todos los candidatos que el partido registró, sin posibilidad de modificarla.

Otra alternativa es la lista cerrada y no bloqueada, que consiste en que si bien el elector vota por los candidatos previamente registrados por un partido político, tiene la posibilidad de modificar el orden de los candidatos, de modo que, por ejemplo, si prefiere al candidato que el partido registró en último lugar de la lista y que por esa razón es poco probable que alcance un escaño, el elector puede ponerlo en primer lugar. La ventaja de este mecanismo es que el elector tiene mayor influencia sobre los candidatos que cuando las listas son cerradas, lo que permite mayor legitimidad del candidato, pues es más acorde a los intereses del elector, que del partido que lo postuló.

Por último, existe la lista abierta,<sup>17</sup> caso en el cual el elector conforma su propia lista con los candidatos incluso de distintos partidos políticos. En este mecanismo se permite al elector formar su propia lista, de modo que el candidato debe más su

---

<sup>17</sup> Nohlen, Diether, *op cit.*, nota 13, p. 65, *in fine*.

triunfo al elector que al partido, generando legitimidad en la conformación de los órganos de gobierno.

### **C. Formas de elección.**

Los procedimientos de votación guardan correlación con la votación, así por ejemplo si ha de elegirse un solo candidato en una circunscripción, puede darse al elector un solo voto. Si han de elegirse varios representantes en un mismo distrito plurinominal, existe la posibilidad de que se otorgue a elector un solo voto, de modo que al ejercerlo vote por la lista de candidatos predeterminada por el partido, en bloque, o bien puede dársele más de un voto.

En el caso de la lista cerrada y no bloqueada, el elector dispone de un voto para un candidato “con el cual puede variar el orden de postulación de la lista”.<sup>18</sup> Para el caso de la lista abierta, el elector tiene al menos 2 votos, uno por lista y otro por candidato, o puede tener tantos votos como candidatos pueda elegir y en algunos casos le es permitido acumular votos para un mismo candidato.<sup>19</sup>

En México, 300 diputados se eligen en distritos uninominales y 200 en 5 distritos plurinominales, o sea que se vota por listas bloqueadas de candidatos, sin embargo presenta la desventaja de que el elector sólo dispone de un voto, de modo que al votar por un candidato uninominal, vota automáticamente por la lista bloqueada de candidatos de ese mismo partido, lo cual es atentatorio de la democracia, pues nada debería impedirle votar uninominalmente por un candidato de un partido y plurinominalmente por otro.

---

<sup>18</sup> *Ibidem.* p. 67.

<sup>19</sup> Cfr. Nohlen, Diether, *op cit.*, nota 13, p 67.

**i) Directas e indirectas.**

Una elección directa significa que los electores son quienes de modo inmediato votan por el candidato de su preferencia, sin intermediarios, de ahí el adjetivo directo de las elecciones en México, pues el sufragio es directo, secreto y universal.

Por elecciones indirectas se entiende precisamente lo opuesto a las elecciones directas, es decir, aquellas en las que el elector no vota inmediatamente por el o los candidatos, sino que vota para conformar un colegio electoral que a su vez elige al candidato. En otras palabras, se trata de elecciones en las que se elige a un intermediario que se constituye en el votante definitivo.

En el artículo dos, sección primera, párrafo 2 de la Constitución de los Estados Unidos establece lo siguiente:

*“Cada Estado nombrará, del modo que su legislatura disponga, un número de electores igual al total de los senadores y representantes a que el Estado tenga derecho en el Congreso, pero ningún senador, ni representante, ni persona que ocupe un empleo honorífico o remunerado de los Estados Unidos podrá ser designado como elector”.*

El total de 100 senadores y 435 congresistas más 3 representantes del Distrito de Columbia es igual al número de votantes. El Colegio Electoral está integrado por 538 electores, cada estado debe tener el mismo número de electores que parlamentarios, el número de representantes puede modificarse según el número de habitantes de cada Estado, de modo que se procura la representación igualitaria no basada en el territorio o la división política, sino poblacional, sin embargo, hay dos Estados que son la excepción a esta regla: es Maine y Nebraska. Nebraska tiene 5 votos electorales, 2 para el ganador en el Estado y 3 asignados entre los ganadores de sus 3 distritos. Por su parte, Maine tiene cuatro votos electorales. Dos de los votos se dan al ganador del voto popular en el estado y los otros dos restantes al ganador del voto popular en cada uno de los dos distritos del estado.

A modo de referencia, los Estados con más votantes son California con 55, Texas con 38, Florida y Nueva York con 29, Pensilvania e Illinois con 20, seguido por Ohio con 18. El candidato que obtenga 270 votantes será el que se convierta en Presidente.

#### **D. Conversión de votos en escaños.**

Una vez que los electores emitieron su voto en las urnas, se procede a su cómputo y mediante los distintos sistemas que para tal efecto existen, se traducen los votos en escaños parlamentarios o en la titularidad del ejecutivo en los regímenes presidenciales. Analizaremos los sistemas más populares que es la mayoría y la representación proporcional.

##### **i) Mayoría y sus especies.**

Inspirado en la tesis de la voluntad general de Rousseau, se considera a la regla de mayoría como la forma más aceptada hasta ahora para la toma de decisiones colectivas. Sin duda el ideal de la democracia sería la unanimidad. Nada produciría mayor democracia que un candidato que lograra el 100% de los votos, pues ello le haría acreedor indiscutible del lugar en disputa, o los lugares si hablamos de un órgano pluripersonal como el órgano legislativo, caso en el cual el partido debería obtener el 100% de los votos. Esto no es viable más que en los casos de partido único, propio de regímenes autoritarios o totalitarios, esto es, son Estados por definición antidemocráticos.

Como es poco probable un triunfo con tal votación, se ha optado por asignar el lugar en disputa al candidato que obtenga la mayoría de los votos válidos emitidos. No nos confundamos en este punto, pues debemos tener claros diversos conceptos:

- Se dice votos válidamente emitidos, porque naturalmente solo se computan los votos de quienes acudieron a expresar sus preferencias en las urnas,

aunque se descuentan de esos votos emitidos, los votos nulos, es decir los que no expresan claramente la preferencia por algún candidato o partido.

- Hablar de mayoría, es per se un paliativo de la unanimidad, pues mayoría implica la mitad más uno de los votos emitidos válidamente, y decir la mitad más uno, es, por decirlo de algún modo, el mínimo indispensable para constituir mayoría.

Siendo la mayoría absoluta una forma de asignación de los escaños, se han diseñado otras opciones a partir de ella:

- a) **La mayoría relativa:** es un concepto reduccionista, pues se dice relativa precisamente porque es un concepto relacional, o sea, es la mayoría de votos pero no con relación al 100% de los votos emitidos, sino con relación a los votos obtenidos por los demás contendientes.

A modo de ejemplo, en un universo de 100 votantes, será unanimidad si el candidato obtiene esos 100 votos; será mayoría absoluta si obtiene la mitad más uno (o más), es decir, 51 votos o más, y será mayoría relativa si el número de votos obtenidos es el mayor, en comparación con los votos alcanzados por los demás contendientes. Siguiendo el ejemplo, en un caso en que contiendan 3 partidos el partido 1, que obtuvo 35 votos, será ganador por mayoría relativa si el partido 2 logra 33 y el partido 3 alcanza 32, de donde se colige que, entre más contendientes, mayor dispersión del voto. El fenómeno de la mayoría relativa es lo que llevó a Giovanni Sartori a afirmar que ésta en realidad es apenas la minoría más numerosa.<sup>20</sup>

- b) **Mayoría relativa a porcentaje mínimo,** que se emplea en Argentina y que consiste en atribuir el triunfo al candidato que obtenga una mayoría de votos

---

<sup>20</sup> Cfr. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Tr. Roberto Reyes Mazzoni, 3ª edición 2ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2005. p. 18.

que, si bien es relativa, sea de un mínimo porcentaje de votos previamente determinado, por ejemplo, el 40 o 45% de los votos.

Este sistema admite, la variante de que se asigne el escaño a quien alcance una mayoría relativa, y que además obtenga una diferencia también previamente determinada, con relación a su más cercano competidor.

Por ejemplo, que se obtenga una votación de al menos el 40 o 45% de votos (hasta aquí el porcentaje mínimo), y puede adicionarse que exista una diferencia de votos con su más cercano competidor, de por ejemplo el 10 o 15% de votos.

- c) **Mayoría absoluta mediante una segunda ronda.** La mayoría absoluta asegura apenas el mínimo de legitimidad, es por esa causa, que en los casos en que contienden tres o más partidos y ninguno de ellos logra la mayoría absoluta, se ha establecido la segunda ronda, que consiste en que los dos partidos con el mayor número de votos participen en una nueva elección, de modo que el electorado nuevamente exprese en las urnas su preferencia, lo que necesariamente provocará que alguno obtenga la mayoría absoluta de votos, ya que aunque es posible, resulta poco probable que ocurra un empate.

Mucho se critica de la segunda ronda, que es muy costosa, pues equivale a repetir las elecciones y se le critica que no favorece la participación ciudadana puesto que, en algunos casos, las personas que ya votaron en la primera ronda, no lo hacen en la segunda.

Con independencia de lo cierto de estas críticas, debe decirse que en la segunda ronda no se propone fomentar la participación ciudadana ya que la apatía obedece a otras razones no imputables necesariamente a los sistemas electorales, como los perfiles de los candidatos, el desinterés por la política, entre otras razones; en todo caso, ello se remedia con la exigencia de



determinados requisitos a los candidatos. La segunda ronda lo que sí hace es reducir a sólo 2, las opciones del elector, para forzarlo a elegir entre las opciones que resultaron más viables, de modo que su efecto indirecto es que los electores que no votaron en la primera ronda, lo hagan en la segunda o bien que los votantes de las opciones que no llegaron a la segunda ronda, se decanten por alguna de las dos únicas opciones.

Antes de concluir este apartado, es pertinente destacar que un efecto ineludible de la representación proporcional es la sobre representación, ya que un candidato que obtiene una mayoría relativa para ocupar un cargo unipersonal, logra, más lugar o lugares de lo que le corresponde en razón de los votos alcanzados. Es decir, si logó el 35% de votos y aun así alcanza en único lugar en disputa, resulta que se hace con el 100% del lugar, resultando una sobre representación del 65% que, expresado en forma negativa, aunque muy real, significa que la mayoría absoluta de los electores no quiere a ese candidato y, sin embargo, alcanza el 100% del escaño. Como se ve, el reparto por el sistema de mayoría, es propio de la elección de cargos unipersonales.

## **ii) Representación proporcional.**

La Representación proporcional es propia de los órganos colegiados. Y pretende asegurar la representación en el órgano, de todos los contendientes que obtengan determinado número de votos denominado umbral de votación. Estos métodos son el del divisor o de cifra mayor y el del cociente electoral.

- a) Dentro de los métodos del divisor o cifra mayor, la opción más conocida es el método de D'Hondt, que consiste en practicar una serie de 5 divisiones para la votación lograda por cada partido. Lo que se divide es el número de votos válidos de cada partido entre 1, 2, 3, 4, y 5. Estos divisores son valores arbitrarios y esa serie de divisiones se practica para cada una de las votaciones obtenidas por los partidos contendientes. Practicadas las series de divisiones se tendrá una serie de resultados que habrán de ordenarse de manera

decreciente, de tal forma que la asignación de los escaños iniciará en pro del partido cuya cifra sea mayor con relación a sus adversarios, de ahí que este método se catalogue como de cifra mayor.

b) El segundo grupo de los métodos anunciados de conversión de votos en lugares, pertenece a los denominados como procedimientos de cociente electoral. Este método fue creado Thomas Hare en 1857 y por ello se le conoce como el método de Hare. En él se elimina un poco la arbitrariedad del divisor. Conforme a este método, simplemente se divide el número total de votos válidos entre el total de escaños a repartir. De esta manera a cada partido se le reparten tantos lugares, como su votación quepa en el cociente obtenido y genera el problema de cómo repartir los lugares restantes, para lo cual existen varias opciones:

- Repartir los lugares al partido que tenga el resto mayor.
- Repartir los lugares al partido que tenga el resto menor.
- Sistema de divisores al estilo D'Hondt u otro similar.

c) Otro sistema también perteneciente a los procedimientos de cociente, es el conocido como *sistema de proporciones matemáticas* o sistema Hare/Niemeyer, precisamente porque en realidad es una mejora al sistema de Hare.

Este sistema no sólo es más simple, sino de mayor exactitud y consiste en multiplicar los votos que obtuvo cada partido, por el número total de escaños a repartir y dividir el resultado obtenido entre el total de los votos válidos. De esta manera se asignan al partido tantos lugares como números enteros determine el cociente, mientras que los decimales sirven para repartir los lugares restantes, según se emplee el mecanismo de residuo mayor o menor o cualquier otro.

Éste es el método empleado en nuestro país y en realidad no es más que la aplicación de una regla de tres simple, donde se obtiene una proporción exacta entre el porcentaje de votos obtenidos y el porcentaje de escaños alcanzados. Retomando el ejemplo antes empleado, con un universo de 100 votos válidos emitidos, tenemos que, si repartimos un solo escaño conforme a mayoría relativa, este sería el resultado:

PARTIDO	VOTOS LOGRADOS	PORCENTAJE DE VOTOS	LUGARES ALCANZADOS	PORCENTAJE DE LUGARES	SOBRE O SUB REPRESENTACIÓN
1	35	35%	1	100%	65%
2	33	33%	0	0%	-33%
3	32	32%	0	0%	-32%

Si en lugar de repartir un escaño, fueran 10 y en lugar de repartirlo por mayoría relativa empleamos representación proporcional, este sería el resultado:

PARTIDO	VOTOS LOGRADOS	PORCENTAJE DE VOTOS	LUGARES ALCANZADOS	PORCENTAJE DE LUGARES	SOBRE O SUB REPRESENTACIÓN
1	35	35%	4	40%	5%
2	33	33%	3	30%	-3%
3	32	32%	3	30%	-2%

Con este sencillo ejemplo se pone de manifiesto que, si bien la representación proporcional favorece la gobernabilidad, presenta como defecto la sobre representación y como antagónico perfecto la representación proporcional asegura un reparto equitativo al asegurar escaños a todos los contendientes en casi una exacta proporción a los votos obtenidos, esa diversidad de fuerzas políticas produce dificultad para lograr mayorías parlamentarias estables y, por ende, la toma de decisiones. En otras palabras, genera ingobernabilidad, que constituye precisamente el problema que en esta tesis se pretende combatir.

### **E. Cláusula de gobernabilidad.**

La cláusula de gobernabilidad, busca fomentar la gobernabilidad y mediante ella se consigue la formación de mayorías incluso de modo artificial, ya que, al partido con mayoría, desde luego relativa de votos, obtenga una mayoría, en este caso, absoluta, en el parlamento, es decir, en escaños.

Este premio, que desde luego consiste en el regalo de asientos parlamentarios al partido mayoritario, implica la sub representación de los partidos de oposición, de ahí que consista en abonarle a ese partido tantos escaños como sean necesarios a fin de que alcance la mayoría absoluta pero no calificada de lugares.

La gobernabilidad que no necesariamente se alcanzó tras los votos en las urnas, es la que se pretende lograr en el gobierno gracias a figuras como esta y cobra importancia en esta tesis, porque el mismo fin se pretende lograr con el gobierno de coalición, como se verá en el capítulo final, la diferencia es que la cláusula de gobernabilidad se presenta en la fase de las elecciones, específicamente en la asignación de escaños parlamentarios, en tanto que, el gobierno de coalición, se realiza pasado el proceso electoral, una vez conformados los órganos de elección popular.

### **F. Límites a la sobre representación.**

Otro de los elementos de un sistema electoral, lo constituye precisamente el límite a la sobre representación pues como su nombre lo anticipa, busca aminorar la representatividad que en exceso obtuvo un partido, con relación a los votos alcanzados en las urnas. Consiste en impedir que un partido obtenga un determinado porcentaje de lugares que sea mayor al del porcentaje de los votos obtenidos. Este límite puede ser absoluto o parcial:

- Límite absoluto con relación al total de lugares parlamentarios. En este caso la prohibición consiste en que ningún partido acumule un determinado porcentaje de los escaños parlamentarios, por ejemplo, en México ese porcentaje es del 60%. El artículo 54 fracción IV constitucional establece que ningún partido deberá contar con más de 300 diputados por ambos principios. El carácter absoluto de la prohibición se emplea en oposición a la prohibición que admite excepciones y denominamos límite parcial.
- Límite parcial con relación al porcentaje de votación del partido. En este caso la prohibición no es sobre el número total de lugares parlamentarios, sino con relación al porcentaje de los votos obtenidos por un partido. Lo que prohíbe es tener más de un porcentaje determinado de escaños, con relación a su votación obtenida. En México la prohibición es tener más del 8% de escaños con relación al porcentaje de votación obtenida y su carácter parcial o relativo obedece a que, como excepción a esta prohibición, no se aplica si el partido obtuvo esos lugares por el principio de mayoría.

## **6. Legalidad y legitimidad electoral.**

Si las normas jurídicas tienen el propósito de describir hipótesis de hechos para establecerles consecuencias jurídicas, ya sean favorables o desfavorables (dependiendo de si se quiere prohibir o fomentar una conducta determinada), es claro que al decir que una elección fue legal significa que ésta se desarrolló con apego a las normas jurídicas. Legalidad es sinónimo de que se cumplieron las reglas del juego o, como diría Hans Kelsen<sup>21</sup>, que se respetó la regularidad legal y constitucional. Legalidad significa que se cumplió con lo prescrito por las normas jurídicas tanto en la forma como en el fondo.

---

<sup>21</sup> Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la constitución, la justicia constitucional*, Tr. Rolando Tamayo Salmorán, México UNAM, 2001, pp. 73-82.

La legalidad no equivale a la legitimidad. Mientras que la legalidad es un concepto propio de la ciencia jurídica, la legitimidad corresponde a la ciencia política y se emplea para hacer referencia al consentimiento, a la aquiescencia de los electores, con el resultado de la elección. Que una elección sea legítima, significa la conformidad del pueblo con el resultado de la elección.

Como ejemplo de una elección legal, podemos presentar la elección de un presidente que alcanzó el 35% de los votos, por virtud de lo cual logró el 100% del único lugar a repartir, precisamente mediante la mayoría relativa. En este caso, el lugar se habrá asignado con apego a las normas jurídicas, lo que permite afirmar que la elección fue legal; aunque si interpretamos la votación en sentido inverso, ello significa que el 65% de los electores no están conformes con el resultado de la elección, que no quieren ser gobernados por el ganador, es decir, que el ganador si bien es legal, no es legítimo ya que no goza de la voluntad popular.

Como ejemplo de que la legalidad puede incidir en favor o detrimento de la legitimidad, piénsese en la segunda ronda electoral, que enfrenta a los dos candidatos con la mayor votación relativa en una nueva votación, con lo que se busca que alguno de esos dos contendientes alcance una mayoría absoluta y, por ende, mayor legitimidad. En este caso el derecho está al servicio de la legitimidad, legitimidad que en un Estado de tipo democrático constituye la finalidad, habida cuenta de que se pretende el origen legítimo del poder.

No pretendemos jerarquizar la legitimidad en detrimento de la legalidad, pues cada una de ellas tiene su lugar dentro del Estado democrático, cierto es que, en determinados actos, adquiere mayor valor la legitimidad que la legalidad, como sucede en un referéndum, donde se somete a la aprobación del pueblo, una norma que bien pudo aprobarse con apego a las normas, pero que precisa legitimarse para ser aprobada o no. Lo mismo puede decirse del plebiscito, respecto a actos concretos de gobierno.

## 7. Gobernabilidad.

En el contexto de la teoría del Estado, gobernar significa guiar o dirigir, significa dirigir a un país; de modo que la gobernabilidad es la cualidad de ser dirigible. El sufijo bilidad alude a la cualidad de poseer un atributo, en este caso, de ser gobernable.

La Organización de Estados Americanos,<sup>22</sup> concibe a la gobernabilidad del siguiente modo:

Gobernabilidad democrática es la capacidad de la política para mantener la estabilidad de la democracia, con respeto pleno de los derechos humanos y el Estado de Derecho y satisfaciendo las necesidades de las mayorías nacionales. Es antes que nada ejercer el poder legítimo sin que esa legitimidad de origen del poder, por muy mayoritaria que sea, pueda servir de pretexto para un ejercicio no democrático del mismo. Gobernabilidad democrática significa también que los gobiernos deben ser capaces de gobernar efectivamente. Un gobierno electo democráticamente debe tener el poder y las condiciones de regir de manera efectiva en su país. Esta capacidad se refiere al Estado de Derecho y también al fortalecimiento de las instituciones políticas y los sistemas de representación. **Para ello es preciso que los sistemas políticos permitan una participación amplia y faciliten la formación de coaliciones sólidas y gobiernos mayoritarios. Esto, a su vez, demanda de los partidos políticos una mayor representatividad popular y la capacidad de participar en la formación de esas mayorías.**

Entenderemos por gobernabilidad para efectos de esta tesis, a un estilo de gobierno basado en la formación de acuerdos entre las distintas fuerzas políticas, cuyo propósito es posibilitar guiar a nuestro país.

---

<sup>22</sup>OEA e Insulza, José Miguel, *Gobernabilidad democrática*, <https://www.oas.org/docs/publications/gobernabilidad-democratica-esp-web.pdf>, [consultado el 17 de mayo de 2022].

## **8. Naturaleza jurídica y política del gobierno de coalición.**

Siendo la gobernabilidad la cualidad de dirigir un país, debe quedar claro que un gobierno de coalición significa una forma o estilo de gobernar basado en acuerdos estables entre las diversas fuerzas políticas dentro de un mismo Estado. Con ello se alude a un modo de gobierno que busca la colaboración y entendimiento con los actores políticos. Una coalición denota un acuerdo, es decir, un gobierno basado en acuerdos entre los actores políticos.

Hablar de la naturaleza jurídica de una figura, implica determinar lo que ésta es, dentro del mundo jurídico, de tal suerte que, si ubicamos dentro de la teoría del hecho jurídico a un gobierno de coalición, indudablemente pertenece a la categoría de los actos jurídicos, en oposición a los hechos jurídicos, ya que se desea realizar una conducta y se desea también que ésta produzca efectos jurídicos válidos y si además consideramos que ese acuerdo precisa de la voluntad de dos o más partes será sin duda un acto jurídico bilateral que crea deberes y derechos para las partes, así que su naturaleza es de convenio en sentido amplio.

Sostenemos que se trata de un acto y no un hecho, porque la existencia jurídica de este convenio ya es sancionada por los artículos 74 fracción III, 76, fracción II y 89 fracción XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establecen:

**Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

III. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda; ...

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación



en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

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

...

II. ...

En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República;

...

XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

El celebrar convenios de coalición además de tener carácter jurídico de convenio, goza de la categoría de facultad, pues se puede celebrar o no y en cualquier caso se actúa de modo lícito, ya que, si se celebra, se modifican situaciones jurídicas en forma válida y sancionadas por el derecho.

Por cuanto hace a la naturaleza política del gobierno de coalición, tiene naturaleza de consenso político de la mayoría de los actores, cuya finalidad es lograr una mayor gobernabilidad sobre la base del acuerdo de las distintas fuerzas políticas, que deciden participar en la integración del gabinete presidencial para ejercer el gobierno una vez formado este.

#### **A. El gobierno de coalición no debe confundirse con una elección de coalición.**

El vocablo coalición alude a un acuerdo, a una unión, en nuestro campo de estudio, de las diversas fuerzas políticas, de modo que, si bien el gobierno de coalición como su nombre lo indica, tiene cabida exclusivamente para gobernar, es decir, una vez conformados los órganos de gobierno (dando lugar a los acuerdos parlamentarios); no podemos desconocer que también existen las coaliciones electorales, cuya finalidad es la postulación de candidatos comunes para los cargos de elección popular. De modo que el género próximo de ambas coaliciones es el acuerdo y su

diferencia específica, es su finalidad. Las electorales son exclusivamente para postular candidatos en común y lograr reunir una mayor votación de los militantes de los partidos políticos coaligados, ya que esa coalición termina tan pronto como finalizan las elecciones. El gobierno de coalición en cambio, no surge para fines electorales, sino pasadas las elecciones, por hacer un símil con los regímenes parlamentarios, diríamos que es para formar el gobierno, lo que también constituye un incentivo.

A respecto el Dr. Raúl Contreras Bustamante enfatiza la diferencia entre la coalición electoral y la de gobierno, en los términos siguientes:

El artículo 88 de la Ley General de Partidos Políticos, establece que la figura de la coalición electoral se da cuando dos o más partidos políticos acuerdan lanzar en conjunto candidatos a diversos puestos de elección popular. Estas alianzas electorales —según la misma ley— pueden ser: totales, parciales y flexibles.

...

El *gobierno de coalición* es una figura legal inédita en México, aunque existen evidencias de que han funcionado algunos de sus elementos de manera informal. Como resultado de los acuerdos que dieron origen a la reforma constitucional político-electoral de 2014, se estableció en la fracción XVII del artículo 89, la facultad del Presidente de la República para optar —en cualquier momento— por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

El gobierno de coalición tiene que surgir después de las elecciones, no antes. Lo puede convocar el Presidente en turno, como facultad exclusiva, no los partidos políticos.<sup>23</sup>

Como se advierte, ambas coaliciones denotan consenso, pero se distinguen en su finalidad y en su momento, porque la coalición electoral surge en la conformación de los órganos de gobierno u origen del poder; mientras que la coalición en el gobierno se presenta en la fase del ejercicio del poder, lo que, en cualquier caso, constituyen un síntoma de madurez democrática.

---

<sup>23</sup> Contreras Bustamante, Raúl, “Coaliciones electorales y gobiernos de coalición”, *Excelsior*, México, 8 de julio de 2017, <http://www.excelsior.com.mx/opinion/raul-contreras-bustamante/2017/07/08/1174402> [consultado el 17 de mayo de 2022].

## Capítulo II

### EL GOBIERNO DE COALICIÓN EN EL DERECHO COMPARADO

*SUMARIO:* 1. Alemania. A. Forma de gobierno. B. Evolución del sistema de coaliciones. C. Actualidad del gobierno en coalición 2. Argentina. A. Forma de gobierno. B. Evolución del sistema de coaliciones. C. Actualidad del gobierno en coalición 3. Uruguay. A. Forma de gobierno. B. Evolución del sistema de coaliciones. C. Actualidad del gobierno en coalición. 4. Chile. A. Forma de gobierno. B. Evolución del sistema de coaliciones. C. Actualidad del gobierno en coalición. 5. Brasil. A. Forma de gobierno. B. Evolución del sistema de coaliciones. C. Actualidad del gobierno en coalición. 6. A. Forma de gobierno. B. Evolución del sistema de coaliciones. C. Actualidad del gobierno en coalición.

Una vez que tenemos presente el marco teórico del gobierno de coalición, realizaremos un breve análisis de algunos países en los que actualmente se encuentra en operación ésta forma de gobierno, para evidenciar si funciona de modo distinto en los regímenes parlamentarios, que en los presidenciales. Con esta finalidad se analiza a Alemania, cuyo tipo de Estado es democrático con forma de gobierno parlamentaria, pues comparte con México el tipo de Estado, pero difiere drásticamente en la forma de gobierno.<sup>24</sup> Estudiaremos a regímenes presidenciales de nuestro continente pues ello nos da cierta afinidad como Argentina, Chile, Uruguay y Brasil y por último a Francia, que suele catalogarse como un régimen semi, al contar con elementos del parlamentarismo y presidencialismo.

---

<sup>24</sup> Cfr. Arroyo Gil, Antonio, La reforma constitucional del federalismo alemán, estudio crítico de la 52.<sup>a</sup> Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006, Generalitat de Catalunya, 2006, p. 19. [http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/iea/ctA\\_11.pdf](http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/iea/ctA_11.pdf) [consultado el 18 de marzo de 2018]. En esta obra, su autor toma diversas variables y marcos teóricos para establecer una clasificación de los gobiernos en coalición. En contraste, véase Chasqueti, Daniel, “La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina”, Revista Postdata, núm. 11, abril, 2006, p. 169. <http://www.scielo.org.ar/pdf/postdata/n11/n11a07.pdf> [consultado el 21 de marzo de 2018], quien únicamente toma la conformación de coaliciones desde una perspectiva material sobre la base del acuerdo entre partidos.

El primer análisis corresponde a un Estado democrático, con régimen de gobierno parlamentario, tal es el caso de Alemania, cuyo sistema electoral es altamente democrático que permite sin temor a exagerar, calificarlo como uno de los más envidiables del globo terráqueo. La génesis del buen gobierno de coalición en Alemania tiene muchos antecedentes y aspectos no necesariamente jurídicos como el cultural de su población.

Enseguida se estudiará cómo funciona el gobierno de coalición en un Estado que, si bien es de tipo democrático, cuenta con una forma de gobierno presidencial, perteneciente además al mismo continente que México, lo que implica una mayor afinidad con él. Tal es el caso de Argentina, que no es precisamente el ideal de los gobiernos de coalición.

En tercer lugar, también con un tipo de Estado democrático y forma de gobierno presidencial latinoamericano, revisaremos el caso de Uruguay y posteriormente el de Chile, cuya experiencia con el gobierno de coalición data desde finales del siglo XIX, que lo posiciona como uno de los casos latinoamericanos con mayor experiencia en la materia.

Finalmente se estudiará el caso de Brasil, cuyos altibajos nos permitirán enfocar cuáles son las ventajas y desventajas de esta modalidad gubernativa, con la debida consideración de tratarse de uno de los sistemas electorales más inestables y complejos de la latitud, todo lo cual lo hace un caso muy particular.

Con absoluta razón advierte el Dr. Héctor Fix Zamudio, que el estudio del derecho comparado ayuda a comprender mejor las instituciones del propio país, y en este caso, servirá además, para poder avizorar posibles ventajas de esta forma de gobierno y proponer un diseño que aminore o elimine, según sea posible, los desaciertos que han experimentado los países vecinos al implementar el gobierno de coalición.

## 1. Alemania.

### A. Forma de gobierno.

En Alemania se tienen esquemas complejos de pesos y contra pesos políticos propios de un régimen parlamentario, que determina en gran medida el funcionamiento de las coaliciones gubernamentales que se fraguan en sede parlamentaria y trascienden al gobierno.

El sistema de gobierno alemán,<sup>25</sup> para efectos del estudio de gobierno en coalición, se resume de la siguiente manera:

1. Se tiene un Parlamento Federal que se elige de manera directa a través de un sistema de doble voto o también llamado proporcional personalizado, el cual será tratado *infra*.
2. Se tiene un Jefe de Estado (Presidente) el cual es designado por el Parlamento Federal (Bundestag), el cual tiene funciones ceremoniales, de representación en el exterior y de nombramientos de funcionarios de los órganos judiciales, así como la imprescindible tarea de nombramiento del resto de los ministros de Estado a propuesta del Canciller.
3. Jefe de Gobierno (Canciller) que proviene del propio Parlamento Federal, pero nombrado formalmente por el presidente. Tiene potestades de gobierno federal y administración pública, mismas potestades que en un sistema presidencialista se reúnen en la figura del Ejecutivo Federal unipersonal, es decir, encabeza el gobierno y posee la facultad para proponer a los ministros del gabinete.
4. También se tiene un Consejo Federal (Bundesrat) que ejerce funciones de revisión legislativa y de pesos y contra pesos a los otros órganos estatales y que se compone de representantes de los 16 estados federados alemanes (Länders), aunque no funcionan del mismo modo, para fines descriptivos, se

---

<sup>25</sup> Cotarelo, Ramón, *Sistemas políticos de la Unión Europea*, Madrid, Universitas, 1993, pp. 27-29.

asemeja al Senado mexicano, con la diferencia muy marcada de que sus integrantes son designados por el gobierno de las entidades federativas en vez de ser electos popularmente como en nuestro país, además de que su voto es en bloque y no por grupos parlamentarios.

Si bien, el Bundestag y el Bundesrat ejercen la facultad legislativa que de *facto* conforman un sistema bicameral legislativo, la responsabilidad política del Canciller la ejerce el Bundestag o Cámara de representantes populares.

La división de poderes de la República Federal de Alemania es uno de los sistemas más equilibrados de Europa. Es necesario tener en cuenta esta compleja estructura del Parlamentarismo a efecto de comprender cómo funcionan las coaliciones en Alemania, pues recuérdese que el gobierno es emanado del parlamento por su voto mayoritario, lo que fuerza al Bundestag a lograr acuerdos en sede parlamentaria a través del voto de confianza, para formar gobierno, y una vez designado éste, se designan a los miembros del gabinete.

## **B. Evolución del sistema de coaliciones.**

Las coaliciones en gobierno no son de reciente creación en la República Federal Alemana, tanto es así que, en el periodo de 1966 a 1969 se suscitó por primera vez en su historia una coalición de gobierno entre dos de los partidos dominantes y con una ideología contrapuesta entre sí, esto es: el Partido Social Demócrata y la Unión Demócrata Cristiana de Alemania. Sin embargo, este fenómeno no volvería a presentarse sino 36 años después con motivo de un electorado multipartidista.<sup>26</sup>

Alemania puede clasificarse como perteneciente al multipartidismo por cuanto hace al número de partidos que existen, si bien hay múltiples partidos, lo cierto es que hoy en día únicamente un grupo reducido de 6 partidos tienen representación en la

---

<sup>26</sup> Idem.

Dieta Federal, dado el umbral alto de votación que se exige para acceder al reparto de escaños parlamentarios que es del 5% de la votación válidamente emitida.

Durante la década de 1990, existían dos bloques preponderantes que se ubicaban ideológicamente como contrapuestos: por un lado, el Partido Social Demócrata (PSD) y, por el otro, el bloque conformado por la Unión Demócrata Cristiana (UDC) y la Unión Social Cristiana de Baviera (USCB).<sup>27</sup> En contraste, los Verdes y los partidos Liberales tenían mucha menos representación. Aún en estas condiciones, algunos teóricos afirmaban que los liberales eran los principales empleadores de la figura de la coalición parlamentaria,<sup>28</sup> lo que les permitía construir mayorías en sede Parlamentaria, a miras de cumplimentar sus Programas o Agendas políticas. No obstante, durante esta década se afirmaba la existencia de coaliciones por periodos breves.<sup>29</sup>

Lo anterior no implica la imposibilidad de coaliciones gubernamentales entre otros partidos. Incluso el sistema de gobiernos en coalición alemán es considerado uno de los más estables de la Unión Europea, observado así en recientes días por uno de los candidatos presidenciales mexicano en la contienda de 2018.<sup>30</sup> La teoría de gobierno de coaliciones vino a reformarse a partir de 2005, ya que durante los años previos, venía conformándose una coalición gubernamental entre el ex canciller Gerard Schöreder (Partido Social Demócrata) y el partido de Los Verdes, también llamada coalición Roji-verde. En la que el Presidente del Partido Social Demócrata (Franz Müntefering) se encargaba de conseguir las mayorías cualificadas en sede Parlamentaria que requería el ex-Canciller para la aprobación de sus paquetes legislativos, tal como la llamada “Agenda 2010”.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibidem* pp. 35-37.

<sup>28</sup> Nogueira Alcalá, Humberto, *Regímenes políticos contemporáneos*, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1987, p. 286.

<sup>29</sup> Cotarelo, Ramón *op cit.* nota 23, p. 31.

<sup>30</sup> Cfr. “Anaya se reúne con Angela Merkel en Alemania”, *Forbes Staff*, marzo 13, 2018, 12:50, <https://www.forbes.com.mx/anaya-se-reune-con-merkel-en-alemania/> [Consultado el 26 de septiembre de 2022].

<sup>31</sup> Däumer, Michael, *La gran coalición en Alemania: un acuerdo de nuevas oportunidades*, Cuadernos de pensamiento político, enero/marzo, 2006, p. 129. <https://kipdf.com/con-la->

Desafortunadamente para el gobierno Social Demócrata, el Parlamento no le otorgó el voto de confianza al Canciller y fue removido de su cargo por medio de la moción de censura. En respuesta, el presidente en turno, Horst Köhler, tomó la decisión de disolver el Parlamento y se convocó a nuevas elecciones. El resultado fue inesperado para los expertos: ni el Partido Social Demócrata ni los Partidos de la Unión (la vertiente Cristiana) alcanzaron mayoría en el Parlamento Federal, había un empate técnico, a pesar de que los Partidos de la Unión habían alcanzado la mayor suma de escaños. A su vez, fue nombrada como Canciller en urgencia el miembro del partido más votado, Angela Merkel, quien dejó el cargo el 7 de diciembre de 2021.

De igual manera, debido al sistema de partidos, los Partidos de la Unión se vieron imposibilitados para conformar coaliciones de gobierno con los partidos con los que tradicionalmente se unían: Liberales y, de manera consonante, la vertiente Social Demócrata se veía obstruida para celebrar coaliciones con los Verdes. Así, se planteó uno de los momentos históricos para la democracia alemana y para su sistema de partidos: La Segunda Gran Coalición entre los Partidos de la Unión y el partido Social Demócrata.<sup>32</sup>

La democracia alemana negó su confianza al partido dominante que se encontraba en el gobierno y en el Parlamento, y tampoco pudo afianzar una línea de convicción uniforme con el resto de partidos, tal como lo afirma Viola Neu.<sup>33</sup> La consecuencia fue un gobierno en coalición entre el actual Canciller, Angela Merkel,<sup>34</sup> del partido Unión Demócrata Cristiana y el partido Social Demócrata. Esto tuvo como efecto la segunda “Gran Coalición” entre estos dos partidos y, con ello, conformar mayoría

---

*deslegitimacion-en-las-urnas-de-la-ultima-coalicion-rojiverde\_5ae758dd7f8b9a89818b461b.html* [Consultado el 26 de septiembre de 2022].

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 131.

<sup>33</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>34</sup> Ortíz de Zárate, Roberto, Barcelona Centre for International Affairs. Unión Europea 2012 (Actualizado al 10 de diciembre de 2021). [https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/europa/alemania/angela\\_merkel](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/europa/alemania/angela_merkel), [Consultado el 17 de mayo de 2022].



en sede parlamentaria y, por tanto, realizar los Programas y agendas de ambos partidos y, además, un logro fundamental para el sistema normativo alemán, ya que se lograron consolidar múltiples reformas estructurales al sistema jurídico alemán, por ejemplo, una reestructuración en materia de federalismo.<sup>35</sup>

### C. Actualidad del gobierno en coalición.

El gobierno de coaliciones no está contemplado a nivel constitucional en el sistema alemán. Sin embargo, existe un principio de derecho que las soporta, a saber: la igualdad entre partidos políticos. Ese *status* de igualdad entre partidos políticos sí es un principio constitucional que les permite participar en igualdad de circunstancias aun cuando existe concurrencia de opiniones e ideologías, ya que esto forma parte integral del sistema democrático básico.<sup>36</sup> Asimismo, la decisión popular sobre cada programa de determinado partido político influye en estas decisiones sobre multiplicidad de partidos que, en suma, afecta directamente la elección tanto de los votantes como de los partidos mismos para conformar gobiernos en coalición.

Los partidos políticos alemanes son instituciones reguladas constitucionalmente y por el *Act on Political Parties (Parteiengesetz – PartG)*, en su parte 1, sección 1<sup>o</sup>,<sup>37</sup> es decir, tienen un fin constitucional delimitado y, en razón de esto, son posibles los fenómenos de elecciones en 2005, 2013 y 2017, en los cuales se constituyeron gobiernos en coalición entre los partidos dominantes y de ideologías contrapuestas. Los gobiernos en coalición difieren tangencialmente de los grupos parlamentarios que se forman para determinadas tareas en sede legislativa, ya que el *Members of the Bundestag Act*,<sup>38</sup> en su artículo 45, así como en el *Rules of Procedure of the*

---

<sup>35</sup> Arroyo Gil, Antonio, *op cit.*, nota 22, p. 19.

<sup>36</sup> Mellinghoff, Rudolf, “El sistema electoral alemán: visión general y nuevas tendencias”, *Revista de derecho electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, N.º 17, Enero-Junio, 2014, Costa Rica. [http://www.tse.go.cr/revista/art/17/rudolf\\_mellinghoff.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/17/rudolf_mellinghoff.pdf), [Consultado el 17 de marzo de 2018].

<sup>37</sup> Ley aprobada por el Bundestag Aleman, <https://www.bundestag.de/blob/189732/6e3095be7d1968201ca34bbca5c285d9/memlaw-data.pdf>, Traducción libre del autor, [Consultado el 26 de septiembre de 2022].

<sup>38</sup> Idem.

*German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee*, en la regla 10, son determinantes en establecer que los grupos parlamentarios son facciones de un mismo partido y no de partidos con objetivos e ideales contrapuestos.<sup>39</sup>

Las coaliciones en Alemania se construyen de una forma muy diversa a la propuesta de nuestro sistema jurídico. Mientras que en México se adoptó un sistema formal potestativo para el Ejecutivo desde la óptica constitucional, en contraste, en el sistema alemán podemos ver que concurren tres factores para establecer un gobierno en coalición. El primero se relaciona con el sistema de votos de ese país, es decir, el llamado sistema de proporcionalidad personalizado,<sup>40</sup> ya que en éste los electores darán dos votos: el primero será para los candidatos independientes o de representación de un partido político (se elige un candidato en específico) y el otro se destinará a la lista regional por circunscripciones (se elige un partido y éste propone una lista con sus candidatos) lo que para México equivale a los legisladores por mayoría relativa y de representación proporcional, solo que en nuestro caso, el elector no dispone de dos votos, sino de uno sólo.

El segundo aspecto se relaciona con la forma en que los votantes distribuyen dichos votos conforme a sus intereses y con las probabilidades de conformar mayoría de gobierno en el Parlamento, pues ante el temor de los electores de que su candidato preferido, si es de un partido pequeño, no consiga las elecciones por mayoría (primer voto al candidato específico), entonces otorga su voto a un partido político grande y dominante a efectos de que el segundo voto (proporcional para la lista regional de los partidos) pertenezca a un partido político pequeño y, así, se puedan conformar coaliciones de gobierno en el Parlamento. La cuarta parte de los votantes en Alemania hace uso de este mecanismo.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Rule 10 Formation of parliamentary groups. Ley aprobada por el Bundestag Alemán, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>, traducción libre del autor, [Consultado el 26 de septiembre de 2022].

<sup>40</sup> Cfr Nohlen, Dieter, *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*, España, Tecnos, 2015. p. 25.

<sup>41</sup> Coartelo, Ramón, *op cit.*, nota 23, p. 32.

Es decir, ante la necesidad del partido grande de conseguir las mayorías necesarias en el Parlamento, se ve constreñido a formar coaliciones de gobierno con otros partidos pequeños con representación en el Parlamento y, por ende, alcanzar las mayorías simples o cualificadas que exigen la Constitución y las leyes federales en materia electoral.

El tercer factor que implica la formación de un esquema de coalición consiste en consagrar las mayorías necesarias para la aprobación de leyes del gobierno por parte de la Dieta o Parlamento Federal, es decir, el Canciller en turno que pertenezca a determinado partido, deberá buscar que su partido consiga coaliciones con otros más en sede parlamentaria, a efecto de que se puedan cubrir las mayorías cualificadas que exige la Ley Fundamental de Alemania. La reciente realidad democrática de este país ha demostrado que es insostenible tener un gobierno único en sede de Cancillería y en el Parlamento.

En el sistema Parlamentario alemán se tiene como presupuestos para un gobierno en coalición los siguientes: el consagrar los fines constitucionales de igualdad partidaria y bienestar social, la voluntad popular y el complejo sistema electoral de decisión, sin que se necesario modificar la Constitución para establecer formalismos mecánicos para un acuerdo entre partidos. En contraste, en el sistema jurídico nacional se consagró a nivel constitucional la potestad del Ejecutivo Federal de optar por un gobierno de coalición, sin tomar en cuenta la fragmentación partidista y la pluralidad ideológica del electorado, además, si bien es cierto que en nuestro sistema jurídico operan la división de poderes flexible y el federalismo cooperativo, esto no implica la dilución del sistema presidencialista para satisfacer intereses partidarios a elección del Ejecutivo Federal, acorde a la interpretación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia: *“DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO*

*NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA”.*<sup>42</sup>

Por último, si bien la coalición puede presentarse en la fase de elecciones o bien para gobernar, en un régimen parlamentario cuyo gobierno emana del propio parlamento, tiene mucho más sentido formar la coalición desde la propia fase de elecciones y continuarla en congruencia para gobernar, en un régimen presidencial donde el ejecutivo es de elección popular directa le resultan menos relevantes las coaliciones electorales, pues la de gobierno se producirá a partir del Congreso ya conformado, electoralmente hablando.

## **2. Argentina.**

### **A. Forma de gobierno.**

Argentina, al optar por una forma de gobierno presidencial y pertenecer a nuestro continente, nos resulta más familiar, de modo que no repararemos en aludir a detalle ésta forma de gobierno. Su presidente, es electo de forma directa, popular y en caso necesario a doble vuelta. Dura en su encargo 4 años y tiene la posibilidad de reelección por un solo periodo.<sup>43</sup> El Congreso se divide en cámara de diputados y de senadores. Ésta se compone de tres senadores por provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires, renovable parcialmente en un tercio cada dos años y electa de forma directa a través del voto, mientras que los diputados se integran por votación directa y es renovable parcialmente cada dos años en una mitad.

---

<sup>42</sup> Tesis: P./J. 78/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t XXX, julio de 2009, p. 1540.

<sup>43</sup> Cfr. artículo 87 de la Constitución argentina.

## B. Evolución del sistema de coaliciones.

El establecimiento de gobiernos de coalición en América Latina, ha generado un amplio debate teórico sobre el que no hay consenso, sin embargo, parten de una realidad inobjetable, pues ésta figura opera de modo diferente en un régimen parlamentario, que en uno presidencial. Eso se debe a los costos que debe pagar el Ejecutivo en el sistema presidencial, tales como la imposibilidad de obtener el crédito de una administración exitosa, o bien, el rédito de un mal gobierno, además de los pocos incentivos que se dan en el presidencialismo para instaurar la figura.<sup>44</sup> Desde nuestra óptica, el principal costo que paga el Ejecutivo consiste en perder plazas en su gabinete y pese a que la mayoría de los sistemas de gobierno en países latinoamericanos es presidencialista, se estima que, al menos, la mitad de estos sistemas conforman coaliciones de gobierno.<sup>45</sup>

Mientras que en el parlamentarismo son las mayorías legislativas quienes forman gobierno, en el presidencialismo es electo por sufragio directo y universal, lo que lo fuerza a negociar para obtener apoyo en sede legislativa, por ello la coalición es mayormente de gobierno, que electoral y la electoral no necesariamente se prolonga o reproduce para gobernar, y al mismo tiempo el motivo para formar gobierno de coalición constituye su principal obstáculo, pues la discordancia entre la ideología del Presidente y su partido con el resto de partidos dificulta una coalición. Es por ello que cuando el diseño institucional presidencialista establece dispositivos que impulsan las negociaciones entre el Ejecutivo y el legislativo, entonces las posibilidades coalición aumentan,<sup>46</sup> pudiéndose adjetivar como acierto la reforma constitucional de 2014 que proveyó el gobierno de Coalición en México.

---

<sup>44</sup> Garrido, Antonio, "Gobiernos y estrategias de coalición en democracias presidenciales: El caso de América Latina", *Revista Política y Sociedad*, España, vol. 40, núm. 205, 2003. p. 42., <http://catedras.fsoc.uba.ar/deluca/garrido.pdf>, [consultado el 20 de marzo de 2018].

<sup>45</sup> Chasqueti, Daniel, *op cit.*, nota 22, p. 167.

<sup>46</sup> *Idem.*

El caso de Argentina es similar al de México, ya que durante la década de 1990, el bipartidismo comenzó a perderse y, en contrapartida, se originaba una media de 3 partidos políticos,<sup>47</sup> recordemos que una calificación de sistemas electorales obedece al número de partidos políticos existentes, caso en el que se considera como multipartidismo, mientras que otra clasificación atiende al número de partidos que conforman realmente el gobierno, por eso se habla de bi partidismo o tri partidismo, por ejemplo.

El sistema de partidos en Argentina ha tenido altibajos en cuanto a su composición. En la época de 1995, se integró de manera plural; mientras que en 1999 el sistema de partidos se tornó bicéfalo; y por último en 2003 existe un pluralismo de partidos extremo. Esto significa que Argentina ha pasado por periodos de bipartidismo y de multipartidismo.<sup>48</sup>

Lo anterior influye la manera en que los miembros del Congreso, tanto diputados como senadores, conforma el partido oficial o no del Presidente, debido a que se ha observado que los senadores por lo regular dominan con mayoría absoluta los escaños, mientras los diputados han tenido altibajos, con excepción del período 1995 a 1997 y en 2005.<sup>49</sup> En otras palabras, los miembros del senado pertenecen al mismo partido que el Presidente y, por el contrario, en la Cámara Baja los miembros suelen diferir del partido del Ejecutivo. En este país había imperado el bipartidismo hasta 1976. Las variables ideológicas y las agendas programáticas de los partidos políticos no eran tomadas en cuenta, por tanto, no había ni multipartidismo, ni siquiera competencia partidaria.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Ibidem, p. 170.

<sup>48</sup> Tagina, María Laura, "Controlando al gobierno a través de las urnas. Un análisis del caso argentino entre 1995 y 2005", *Revista Política*, Editorial Universidad de Chile, vol. 50, no. 1, 2012, pp. 111-144, <http://www.redalyc.org/pdf/645/64523929005.pdf>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>49</sup> Idem.

<sup>50</sup> Albalá, Adrián y Parra Ramírez, Esther, "¿Nuevos actores, nuevas prácticas? Los casos de reordenamiento de los bipartidismos en Argentina, Colombia y Uruguay desde la década de los años ochenta", *Revista Estudios Políticas*, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 24, pp. 153-180, diciembre, 2011, <http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n24/n24a8.pdf> [Consultado el 17 de mayo de 2022].

El primer gobierno en coalición se suscitó durante la presidencia de Carlos Menem, quién había puesto fin a administraciones militares y había logrado vislumbrar un camino para erradicar los problemas crónicos que afectaban al presidencialismo en administraciones previas, sin embargo, algunas opiniones estiman que esto es fruto de la fuerte institucionalización de la figura del presidente Menem durante sus dos periodos presidenciales, aunque en la segunda etapa comenzó a fragmentarse el equilibrio logrado.<sup>51</sup>

Bajo estas circunstancias se suscitaría uno de los primeros casos fallidos de gobierno en coalición en Argentina en la década de 1990. En el año de 1997 nació la denominada “Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación” entre los partidos del Presidente Fernando de la Rúa (Unión Cívica Radical (UCR)) y el partido Frente País Solidario (FREPASO). En las elecciones de 1997 dicha Alianza triunfó con 48.37% de los votos.<sup>52</sup> Al principio, dicha coalición aprecia seguir el equilibrio entre las relaciones ejecutivo-Legislativo que el presidente Menem había forjado (éste logró el primer gobierno en coalición en Argentina), empero, la situación se descontroló para de la Rúa,<sup>53</sup> ¿Cuáles fueron las razones para esto? Son muchas y de diversa índole.

Algunos atribuyen el resultado al sistema de partidos que venía descomponiéndose en el equilibrio logrado por la administración anterior. Otros ubican el problema en la inexperiencia del presidente De la Rúa para formar gobiernos en coalición, ya que su objetivo únicamente consistió en derrotar al menemismo y llegar al Ejecutivo federal.<sup>54</sup> Sin embargo, estas razones son limitadas para dar una explicación sistemática e integral al problema argentino para la formación y mantenimiento de

---

<sup>51</sup> Cfr. Novaro, Marcos, *Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)*, s.e., s.l.i., s.f., p. 53, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/novaro.pdf> [Consultado el 21 de marzo de 2018].

<sup>52</sup> Rosenblatt, Fernando, “El Dispar desenlace de la crisis económica en Argentina y Uruguay (2001-2002): una explicación desde la teoría de las prospectivas”. *Revista de ciencia política*, Santiago, vol. 26, núm. 2, 2006 pp. 97-119, 2006, <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcpol/v26n2/art05.pdf>, [Consultado el 23 de marzo de 2018].

<sup>53</sup> Idem.

<sup>54</sup> Idem.

un gobierno en coalición. Así, desde otras perspectivas el problema es sistémico e, incluso, arraigado a la cultura política argentina y a problemas de federalismo.

El caso argentino que se suscitó durante 1999-2001 es un acontecimiento que sirve para explicitar la antítesis a los gobiernos en coalición. En efecto, durante el mandato del Presidente Fernando de la Rúa ocurrió el factor inverso, esto es: la relación con el Parlamento fue de tal grado que dicho Presidente no alcanzaba, ya no mayorías, sino siquiera el propio apoyo de su partido. Este Presidente que pertenecía al partido de la Unión Cívica Radical se enfrentaba a la oposición (partidos peronistas) y a la rebeldía de los miembros de su propio partido. Aunado a lo anterior, la crisis económica se tornaba el panorama oscuro. Inclusive algunos autores ven en este acontecimiento como el típico fracaso del sistema presidencial.<sup>55</sup>

Estudios serios en la materia, tales como el de Mainwaring o Shigart, pugnan que si bien es cierto que no todos los presidencialismos son iguales y se debe atender al sistema de partidos y a los regímenes electorales, también es cierto que el sistema presidencial argentino se clasifica como riesgoso por sus defectos de diseño.<sup>56</sup>

En esta misma línea, cabe destacar que las cámaras de diputados en Argentina se renuevan parcialmente y sin concurrir con las elecciones presidenciales. Esto favorece el cambio de partidos en el Parlamento y, por ende, una relación más tensa para el Ejecutivo. Sin embargo, los estudios que existen sobre el presidencialismo en Argentina, advierten que son muchos factores los que propiciaron la caída del Presidente en 2001. En efecto, si bien es cierto que el Presidente cuenta con facultades sólidas de veto y decreto; importantes atribuciones sobre el presupuesto; total discrecionalidad en la formación de su gabinete; capacidades técnicas y

---

<sup>55</sup> Cherny, Nicolás, *et al*, "El Presidencialismo Argentino: De La Crisis a la Recomposición del Poder (2003-2007)", *Revista América Latina Hoy*, Editorial Universidad de Salamanca, vol. 54, 2010, p 17, <http://www.redalyc.org/pdf/308/30813328002.pdf>, [consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 18.



administrativas superiores a las del Congreso y los gobiernos provinciales para diseñar e implementar políticas públicas y, además, cuenta con la atribución de reglamentar las leyes sancionadas por el Congreso, esto no significa un gobierno ilimitado, puesto que existen otros factores que se deben tomar en cuenta para la consolidación de su gobierno, tales como: “cuánta colaboración precisa de otros actores para implementar su agenda de gobierno y en qué términos se produce esta cooperación, han variado con el tiempo, dependiendo de la combinación de recursos fiscales con que cuentan los gobiernos, la estructura del sistema de partidos y del partido o coalición de partidos que los apoyan y las habilidades de liderazgo del presidente”.<sup>57</sup>

Como se ve, el presidente argentino depende sustancialmente del apoyo que logre consolidar con otros actores políticos y, sobre todo, las coaliciones que logre formar en un multipartidismo creciente. No sólo en condiciones de multipartidismo, sino consolidar el apoyo de su propio partido y de negociar con la oposición, tal como fue el error fatal del Presidente de la Rúa que le llevó a perder el control del gobierno en el año 2001.

La literatura que ha estudiado el caso argentino concuerda<sup>58</sup> con nuestra aseveración anterior, ya que, a pesar de contar con amplias facultades institucionales, los presidentes argentinos suelen encontrar dificultades para lograr el consenso con otros actores políticos que cuentan con autonomía en sus propias facultades.<sup>59</sup> Asimismo, otro sector de los estudios en la materia consideran que la estructura federalista del Estado Argentino, el cual blindó de grandes autonomías a los gobernadores y al Poder Legislativo tanto federal como local, tiene un aspecto fundamental para favorecer el apoyo a la agenda legislativa del partido en turno, en

---

<sup>57</sup> Ibidem, p. 19.

<sup>58</sup> Idem

<sup>59</sup> Benton, Allyson Lucinda, “Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino” *Revista Política y Gobierno*, vol. 10, núm. 1, 2003, pp. 103-137, <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/349>.

contrapartida de la agenda del Presidente.<sup>60</sup> Por tanto, si bien es cierto que en Argentina se dan múltiples coaliciones en sede parlamentaria nacional, también lo es que éstas representan intereses en sede local, ya que se forman con actores políticos de este nivel de gobierno.<sup>61</sup>

Otro factor que la doctrina especializada del caso argentino arguye en pro del debilitamiento de coaliciones en gobierno por parte del Ejecutivo, lo es el sistema de lealtades de los miembros del Parlamento. El presidente, entonces, para conseguir mayoría en sede parlamentaria debe obtener el apoyo de los líderes partidarios provinciales quienes controlan las carreras de los diputados y, por ende, estos más que otorgar fidelidad a las agendas de sus partidos la tienen en sus líderes.<sup>62</sup> Esto vuelve más compleja la negociación para el Ejecutivo.

Los modelos límite en la doctrina clasifican el rompimiento de los gobiernos en coalición en: (i) la parlamentarista; y (ii) descomposición de Alianza Gubernativa. La primera se da de forma abrupta y sistemática dentro de la sede parlamentaria, ya que la indisciplina del Parlamento y el bloqueo al Ejecutivo Federal tienen como efecto el rompimiento de dicha coalición. En contraste, la segunda es de forma paulatina y propiciada por sus propios miembros, que tarde o temprano tienen como consecuencia la disolución de la coalición. El caso argentino podría calificarse dentro de la segunda.<sup>63</sup>

En diverso sentido, otro factor que podría contribuir a la ineficacia de las coaliciones es el sistema electoral *per se*, es el sistema de renovación del Congreso, ya que tanto la cámara de diputados como la de senadores, renueva su integración cada dos años, lo que se traduce en que aun ante una abrumadora victoria del partido

---

<sup>60</sup> Mustapic, Ana María. "Inestabilidad sin colapso, la renuncia de los presidentes: el caso de Fernando De la Rúa", *Revista Desarrollo Económico*, vol. 45, núm. 178, 2005, pp. 263-280, [https://www.academia.edu/11892269/El\\_presidencialismo\\_argentino\\_de\\_la\\_crisis\\_a\\_la\\_recomposici%C3%B3n\\_del\\_poder\\_2003\\_2007\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_Hoy\\_54\\_2010\\_](https://www.academia.edu/11892269/El_presidencialismo_argentino_de_la_crisis_a_la_recomposici%C3%B3n_del_poder_2003_2007_Am%C3%A9rica_Latina_Hoy_54_2010_).

<sup>61</sup> Cherny, *op cit.* nota 52, p. 19, véase la nota al de página núm. 4.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 21.

del presidente en una lección concurrente (legislativo y ejecutivo), solo impactaría de forma parcial en la composición del legislativo. Asimismo, un aspecto de la política en Argentina es el relativo a la falta de costumbre de repartir los puestos del gabinete del presidente entre las fuerzas políticas que pudiesen haber acompañado al presidente hasta el poder.<sup>64</sup>

Sea cual fuera la razón de la falta de cohesión de los gobiernos de coalición argentinos, desde ópticas formalistas del sistema jurídico, electoral, de partidos o la cultura política, lo cierto es que la mencionada crisis del presidente de la Rúa en 2001, llevó a que Néstor Kirchner asumiera la Presidencia del país en 2003, dejando abarrotada la coalición supuestamente formada en el gobierno anterior hasta que el tema se tocaría de nueva cuenta a finales de 2007.

### **C. Actualidad del gobierno de coalición.**

En años recientes, durante la presidencia de la esposa del expresidente Kirchner (2008), Cristina Fernández, resurgieron los debates de la imposibilidad de que la Presidencia mantuviera gobiernos de coalición. El factor que detonó este nuevo episodio lo constituyen elementos económicos y productos legislativos: la presidente en turno favoreció ciertas medidas normativas (resolución 125)<sup>65</sup> que incomodó al sector agropecuario, politizándose el tema y desencadenando el rompimiento de coaliciones. Esto se debió a la fragmentación ideológica de los actores políticos, así como del electorado, pues las políticas de comercio exterior y de derechos humanos se introdujeron en el escenario y, con ello, el regreso a la imputación hecha a la fragmentación del sistema de partidos que desde 2001 se aborda.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Tagina, *op cit.*, nota 45, p. 121.

<sup>65</sup> Leiras, Marcelo y Cruzalegui, Inés, "Argentina: problemas macroeconómicos, conflicto social y debilitamiento de la coalición de gobierno", *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, núm. 2, 2009 pp. 223-246, <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v29n2/art01.pdf>, [consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>66</sup> *Idem*, p. 235.

Todo el análisis realizado, ya sea desde las vertientes institucional, jurídico formal, o inclusive la de cultura política, develan el caso argentino como un sistema presidencialista en el que los acuerdos para formar gobiernos en coalición se alejan notablemente de una concepción como el caso mexicano, esto es: consagrar a nivel constitucional dicha posibilidad de formar y negociar acuerdos para integrar las esperanzas del electorado en un gabinete multipartidista y un programa de metas en común. Más aún se aleja del caso alemán, el cual todos los factores institucionales y populares concurren en la formación de coaliciones.

### **3. Uruguay.**

#### **A. Forma de gobierno.**

Conforme a la Constitución de la República Oriental del Uruguay, se trata de un Estado democrático, con forma de gobierno presidencial. Desde 1997 rige oficialmente una nueva constitución en Uruguay y, con ello, las consecuentes modificaciones al sistema electoral que trastocó a lo que había sido la columna vertebral del sistema político uruguayo, conocido como *ley de lemas*<sup>67</sup> (propiamente “doble voto simultaneo”). A partir de dichas reformas se sigue el sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta (ballotage), lo que asegura que el ganador obtenga mayoría absoluta y no relativa como en México.

El Presidente, los Diputados y los Senadores son electos cada 5 años, el Presidente y el Vicepresidente de la República son elegidos conjunta y directamente por el Cuerpo Electoral por mayoría absoluta de votantes. Cada partido sólo podrá presentar una candidatura a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República, mismos que durarán cinco años en sus funciones. Por otro lado, el Poder Legislativo será ejercido por la Asamblea General, misma que se compone de dos Cámaras;

---

<sup>67</sup> Nohlen, Dieter, *op cit.* nota 13, p. 333-348.

una de Representantes y otra de Senadores. La primera se compone noventa y nueve miembros elegidos directamente por el pueblo, mediante la representación proporcional. La Cámara de Senadores se compone de treinta miembros, elegidos directamente por el pueblo, en una sola circunscripción electoral.<sup>68</sup>

Siguiendo a Nohlen,<sup>69</sup> el régimen de gobierno uruguayo es un caso de presidencialismo relativamente atenuado o "híbrido", en función de no ajustarse perfectamente al modelo de presidencialismo clásico. Sin embargo, es indudable que la principal responsabilidad política recae sobre el presidente de la República. El Poder Ejecutivo es el que dirige el gobierno, siempre que cuente con el respaldo parlamentario que le permita pasar sus proyectos en el Parlamento.<sup>70</sup>

Asegura Oscar Bottinelli que en las coaliciones propiamente dichas los actores políticos se comprometen por igual en la gestión de gobierno, con independencia de la figura presidencial, no es la oposición que le da un apoyo al gobierno si no que es un cogobierno.<sup>71</sup>

Los dos partidos tradicionales, el Partido Colorado (PC) y el Partido Nacional (PN), que surgen con la independencia del país desarrollaron fracciones con identidades bien definidas, lo que les permitió ser partidos catch-all en todos los sentidos del término.<sup>72</sup> Así, el sistema bipartidista que había funcionado durante un siglo fue evolucionando hasta transformarse en un multipartidismo, con alternancia no sólo partidaria sino ideológica en el gobierno. De hecho, los ensayos de coalición entre los dos grandes partidos hicieron que en la última década la política uruguaya

---

<sup>68</sup> Véase artículo 1° de la Constitución de la República Oriental del Uruguay.

<sup>69</sup> Idem.

<sup>70</sup> Luján, Diego y López Burian, Camilo, "El tercer gobierno del frente amplio en Uruguay: supremacía electoral de la izquierda y perspectiva de reformas institucionales" *Revista Postdata*, vol.21, núm. 1, 2016, p.3., <http://www.scielo.org.ar/pdf/postdata/v21n1/v21n1a05.pdf>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>71</sup> Bottinelli, Oscar A., *Gobernabilidad, coalición y cambio institucional*, Conferencia en Centro de Estudios Estratégicos 1815, Montevideo, 12 de agosto de 1999, <https://portal.factum.uy/ediciones-antteriores/estpol/sispol/sip99002.html>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>72</sup> Moreira, Constanza, "Sistemas de Partidos, Alternancia Política e Ideología en el Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile Y Uruguay)", *Revista uruguaya de ciencia política*, vol. 15, núm. 1, 2006, pp. 31-56, <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v15n1/v15n1a03.pdf>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

funcionara con una dinámica bipolar, al estilo chileno, entre una coalición de centroderecha (el gobierno) y el Frente Amplio, que era de hecho una coalición de centro-izquierda, con muchas fracciones relevantes en su interior.<sup>73</sup>

Durante los primeros cuatro gobiernos post dictadura, el sistema de partidos uruguayo confirmó definitivamente el formato multipartidista que despuntó en las elecciones de 1971, sin embargo, desde las elecciones del año 2004 se han sucedido tres períodos de gobierno del Frente Amplio, todos con mayoría parlamentaria propia, lo que supuso un cambio en la tendencia anterior.

## **B. Evolución del sistema de coaliciones.**

En palabras del autor Daniel Chasquetti, en Uruguay desde 1990 y hasta la publicación de su artículo “La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América latina”<sup>74</sup> en 2006, se formaron tres coaliciones de gobierno. A pesar de que la composición partidaria de los tres gobiernos fue similar, cada uno de ellos presentó características específicas y una duración diferente en el tiempo, veamos:

La primera coalición fue comandada por Luis Lacalle (PN 1990-1995) y presentó una duración de casi dos años; la segunda por Julio María Sanguinetti (PC-Foro Batllista) y duró todo el mandato; en tanto la tercera fue liderada por Jorge Batlle (PC-Lista 15) y duró casi tres años. Los tres gobiernos se diferenciaron por: el grado de fortaleza política del presidente (cuantificado en escaños), el nivel de fraccionalización de los partidos del presidente (cuantificado en número de fracciones), el tipo de acuerdo en materia de políticas y el número de socios que integró la coalición. Este punto es relevante para el caso de Uruguay, pues a pesar de que los partidos políticos están fuertemente institucionalizados, muestran como principal característica un modelo de organización centrado en la existencia de fracciones también institucionalizadas, cuyos liderazgos presentan altos niveles de visibilidad pública (Buquet et al. 1998).<sup>75</sup>

Tras la victoria del Partido Colorado (o simplemente “los colorados”) en las elecciones de 1994 y el retorno de Julio M. Sanguinetti (1985-1990 y 1995-2000) a

---

<sup>73</sup> Ibidem, pp. 15 y 16.

<sup>74</sup> Chasquetti, Daniel, “La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina”, *Revista Postdata*, núm. 11, abril, 2006. p. 10.

<sup>75</sup> Idem.

la presidencia, se llegó a una coalición de gobierno con los “blancos” (Partido Nacional), que por primera vez incluía a todas las fracciones de los dos partidos. La coalición de Sanguinetti en Uruguay se extendió durante todo el período (1995-2000) y la del siguiente presidente, Jorge Batlle (2000-2005), que pertenecía al mismo partido y mantuvo la misma alianza, duró sólo dos años y medio (2000-2003).<sup>76</sup> Lo que ocurrió fue que, a la mitad de su mandato, el presidente Jorge Batlle sufrió la ruptura de la coalición de gobierno por la decisión de su principal socio político -el Partido Nacional (Blanco)- de retirar a sus ministros del gabinete.<sup>77</sup>

La primera elección uruguaya del siglo XXI generó como resultado un cambio político de magnitud histórica, los partidos tradicionales -el Partido Colorado (PC) y el Partido Nacional (PN), casi tan viejos como el país- fueron desplazados del gobierno a través del candidato de la izquierda Tabaré Vázquez (2005-2010 y 2015-en cargo), quien obtuvo el 50.5% del total de votos emitidos y, de ese modo, alcanzó la Presidencia de la República sin necesidad de recurrir a una segunda vuelta. El presidente contaba con mayoría propia en ambas cámaras del Poder Legislativo, por lo que, a diferencia de los anteriores mandatarios, no tuvo que construir una coalición de gobierno interpartidaria, sino que formó un gobierno de partido mayoritario con un gabinete con un carácter estrictamente político. Vázquez fue un presidente con una representación lo suficientemente grande como para sancionar en el legislativo sus propias iniciativas. Esto supone una dependencia extrema del presidente respecto a la bancada legislativa de su partido.<sup>78</sup>

Cuando un presidente y su partido muestran preferencias políticas muy distantes con respecto de los restantes partidos representados en el legislativo, la posibilidad de formación de coaliciones disminuye drásticamente, el ejemplo claro de ello fue

---

<sup>76</sup> Idem.

<sup>77</sup> La Nación, 29 de octubre de 2002, s.l.i., s.l.p., <https://www.lanacion.com.ar/445095-se-quebro-en-uruguay-la-coalicion-de-gobierno>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>78</sup> Buquet, Daniel y Chasqueti, Daniel, “Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio”, *Revista de ciencia política*, Santiago, Chile, vol. 25, núm. 2, 2005, pp. 143-152, [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2005000200006&script=sci\\_arttext](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2005000200006&script=sci_arttext), [Consultado el 17 de mayo de 2022].

el presidente uruguayo Juan Bordaberry quien intentó, sin éxito, en 1972, construir una coalición con el principal partido de la oposición. El fracaso estuvo centrado en la distancia ideológica que existía entre el presidente y los principales líderes del Partido Nacional.<sup>79</sup> Sin embargo, la virtud del sistema uruguayo es que el experimento de gobierno en coalición se ha intentado desde principios de los 70s.

### **C. Actualidad del gobierno de coalición.**

El país uruguayo ha prosperado en la *praxis* y en el ámbito teórico de maneras abruptas. A principios de 1990 ya se hablaba de un multipartidismo y de un sistema electoral proporcional, como elementos institucionales que propiciaron el florecimiento de los gobiernos en coalición. Sin duda es un caso de ejemplo para nosotros, ya que en nuestro contexto apenas en años recientes empezó a florecer un sistema multipartidista en sede parlamentaria y presidencial, que hasta inicios del siglo XXI venía dominado por un partido único.

En el caso uruguayo, más que establecer una norma constitucional estricta, optaron por un diseño institucional para la implementación de acuerdos, así como una interpretación de la norma constitucional desde 1967.<sup>80</sup> Es decir, de acuerdo con el sistema de elección del gabinete que contempló el Constituyente uruguayo, se facilita la negociación institucional entre el ejecutivo y legislativo, sin que exista una norma constitucional específica como en el caso mexicano.

Así las cosas, es evidente que las propias instituciones y el sistema constitucional y electoral de Uruguay impulsaron dichos gobiernos en coalición o presidencialismo en coalición como algunos denominan, sin que haya sido imprescindible una reforma constitucional<sup>81</sup> o legislación especializada en dicha materia. A principios

---

<sup>79</sup> Ibidem, p. 5.

<sup>80</sup> Ibidem, p. 35.

<sup>81</sup> Lanzaro, Jorge, "La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno", *Revista Nueva Sociedad*, núm. 157, septiembre-octubre 1998, pp. 154-165,



de la década de los 90s, los actores políticos ya jugaban con lo que han denominado presidencialismo de compromiso en un reparto y transacciones de encargos (empresas de participación estatal, gabinete, organismos etc.).<sup>82</sup>

Desde la reforma constitucional de Uruguay de 1966, en la que se sustituyó al ejecutivo colegiado, por una presidencia unipersonal, aunado al sistema bipartidista que en sí misma genera pluralidad política e ingobernabilidad, se ha causado la necesidad de formar desde entonces coaliciones interpartidistas para apoyar la política gubernamental, mismas que se han visto reflejadas en la erosión del apoyo parlamentario a la política presidencial durante todos los periodos de gobierno. Por ende, lo anterior ha hecho catalogar a este país como un gobierno de partido, a pesar de la extendida práctica de “coparticipación”, que ofrece a la oposición una cuota en el reparto del gobierno.<sup>83</sup>

En relación con el presidente y su elección del gabinete, ciertamente debe consultar con el Congreso los nombramientos de su gabinete, y, a veces, la asamblea puede censurar a los ministros, dado que la decisión y la propuesta para la provisión de los nuevos cargos corresponde siempre al presidente, su independencia para sustituir a los miembros del gabinete y para variar la política de alianzas legislativas no parece estar sujeta a demasiadas restricciones. En segundo lugar, dado que el presidente es el único *formateur* de las potenciales coaliciones de gobierno puede vetar cualquier alianza alternativa opuesta a sus intereses, como lo es disolver su Parlamento.<sup>84</sup>

---

[http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-499X2006000100010](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2006000100010), [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>82</sup> Idem.

<sup>83</sup> Garrido, Antonio, *op cit.*, nota 41, pp. 9-17.

<sup>84</sup> Lo anterior es posible ya que contempla el poder de disolución del parlamento en el caso de que el parlamento no confirme por mayoría de 3/5 la responsabilidad política del ministro/s correspondiente/s, siempre que el cese de éste haya sido vetado y reenviado de nuevo al parlamento por el presidente, al no haber alcanzado los 2/3 de los votos durante su planteamiento inicial. Según las constituciones de 1934 y 1942, si la nueva asamblea mantenía la censura anterior, el gobierno en pleno, incluido su presidente, debía dimitir. Véase en Garrido, Antonio, *op cit.*, nota 42, p. 44.

Mientras en Chile la competencia distingue una coalición de centro-izquierda en el gobierno que se ve desafiada por una coalición de derecha, en Uruguay la dirección de la competencia política ha sido, hasta el reciente triunfo de la izquierda, exactamente la inversa: una coalición de centro-derecha en el poder que se ve desafiada por un partido de izquierda.

De nueva cuenta, Daniel Chasquetti expone que a partir de los principales estudios sobre el gobierno en Uruguay sostienen que la extensión temporal de las coaliciones gobernantes depende principalmente de dos factores:<sup>85</sup>

1. Del efecto de los mandatos fijos sobre las conductas de los agentes cooperantes: hace referencia a que cualquier sector o partido que ingresa a una coalición, sabe que le espera una elección en cinco años, y por tanto su evaluación de los acontecimientos se realizará en términos de costos y beneficios respecto a su futura presentación electoral. De esta manera, cualquiera que fuere la suerte del gobierno, el abandono de los aliados del presidente debería estar garantizado, en tanto éstos parten del supuesto de que para ganar la siguiente elección deberán irse y diferenciarse del partido del presidente.
2. El tipo de competencia que se desarrolla en el seno de los partidos: se refiere a si un partido ingresa unido al gobierno o si, por el contrario, lo hacen sus fracciones como agentes autónomos. Este, en verdad, es un problema de acción colectiva. Si ingresa unido al gobierno la permanencia en el gabinete tenderá a ser mayor pues la competencia entre las fracciones estará limitada por el compromiso asumido ante el presidente. Si entran sólo algunas fracciones, las posibilidades de permanencia en el gabinete disminuyen drásticamente, ya que la presencia de actores de un mismo partido en el

---

<sup>85</sup> Chasquetti, Daniel, "La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina", *Revista Postdata*, núm. 11, abril, 2006. p. 11-12.

gobierno y en la oposición provocará una dura y peligrosa competencia intrapartidaria.

En opinión de ciertos autores como Diego Luján y Camilo López Burian, desde que han sucedido tres períodos de gobierno del Frente Amplio (FA) desde 2004, todos con mayoría parlamentaria propia, supuso un cambio en la tendencia anterior. Si bien el sistema de partidos continuó presentando un formato de pluralismo moderado, el derrumbe electoral del Partido Colorado generó una disminución en la fragmentación, lo cual a su vez aumentó la probabilidad de que existieran gobiernos de partido, haciendo innecesario acudir a una estrategia coalicional. Los tres gobiernos sucesivos del FA mostraron que los gobiernos de coalición en Uruguay habían sido más una necesidad producto de gobiernos en minoría que una tendencia permanente impulsada por un presidencialismo “híbrido”. Sin embargo, a la actualidad la mayoría parlamentaria de los gobiernos frentistas se ha visto disminuida de una elección a otra, llegando en el último período a ser tan ajustada que recién pudo ser confirmada durante la segunda vuelta electoral. El actual presidente, Tabaré Vázquez, lo llevó a la práctica, viéndose reflejado en la formación del nuevo gobierno, en particular en el nombramiento de su gabinete y principales cargos de gobierno, en el que privilegió la confianza personal, antes que criterios de cuotas partidaria y/o sectorial. Los partidos de oposición sólo podrán acceder a las estructuras del Estado a partir de veinticuatro cargos que fueron ofrecidos por el gobierno a representantes de distintos partidos políticos con representación parlamentaria.<sup>86</sup>

En la experiencia uruguaya se demuestra que el gobierno en coalición se hace necesario cuando hay pluripartidismo y ninguno de los partidos alcanza a formar una mayoría que permita el gobierno. En cambio, cuando existe un partido fuerte y mayoritario, la coalición es innecesaria.

---

<sup>86</sup> Luján, Diego, *op cit.*, nota 83, p. 27.

## 4. Chile.

### A. Forma de gobierno.

El Estado chileno se encuadra dentro de un sistema presidencialista, para algunos conforma un presidencialismo puro y democrata. Sin duda es uno de los países en los que no hace mucho se cambió, entre otras, de representación proporcional al mayoritario, además de la inclusión de la inscripción automática y el voto voluntario, según la Ley 20.568 del 31 de enero de 2012. Es de gran importancia entender la forma de elección tanto del Ejecutivo como del Congreso. El primero es elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos y con duración de seis años desde 1993.<sup>87</sup> La elección se efectuará conjuntamente con la de parlamentarios, si en la elección del Presidente de la República se presentaren más de dos candidatos y ninguno de ellos obtuviera más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una segunda votación de *ballotage* que se circunscribirá a los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas y en ella resultará electo aquel que obtenga mayor número de sufragios.<sup>88</sup>

Por su parte, el Congreso Nacional se compone de dos Cámaras: Diputados y el Senado; la primera está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa y se renovará en su totalidad cada cuatro años; el Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales en consideración a las regiones del país, reguladas por la ley Orgánica Constitucional respectiva, durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años. En ambos casos, su votación es conjunta y pueden ser reelegidos.<sup>89</sup>

De la lectura del texto constitucional, se puede ver que ciertos actos del ejecutivo de forma particular con cada cámara, entre ellos, el ejecutivo puede emitir decretos

---

<sup>87</sup> Nohlen, Dieter, *op cit.*, p. 186.

<sup>88</sup> Véase el Artículo 26 de la Constitución chilena.

<sup>89</sup> Véase los Artículos 46 y 47 de la Constitución chilena.

con fuerza de ley, nombrar a los magistrados y fiscales judiciales entre otros o Nombrar al Contralor General de la República, todo ello con acuerdo del Senado; en la propia formación de las leyes, en las iniciativas que tengan origen por el Presidente de la república deben de ser aprobadas, modificadas o derogadas con acuerdo de ambas cámaras. Aunado a ello, tiene facultades propias como nombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores.

Aunque aún parece incierta la permanencia y se critiquen los efectos políticos que tiene el sistema electoral binominal en Chile, se puede afirmar que éste proporciona fuertes incentivos para la formación y la permanencia de las coaliciones de gobierno ya que existe una buena cantidad de evidencia que demuestra que los estímulos para la formación de coaliciones han aumentado en comparación al Chile pre-autoritario.<sup>90</sup> Es innegable que la Alianza por Chile (derecha) y la Concertación (centro izquierda) son las coaliciones más largas y perdurables de la historia contemporánea chilena.

Las dos coaliciones del Chile post-autoritario están, en cambio, divididas en dos "sub-pactos", que comparten alguna afinidad ideológica, y forman otra unidad negociadora. La Concertación de centro-izquierda, comprende un sub-pacto de la izquierda (el Partido por la Democracia PPD; el Partido Socialista PS) y el centro (Democracia Cristiana DC; el Partido Radical PR; y el Social Demócrata SD), así como varios partidos más pequeños e independientes asociados con cada sub-pacto. La Alianza por Chile está compuesta por los dos partidos de derecha más importantes (Partido Renovación Nacional PRN; y la Unión Demócrata Independiente UDI), cada uno anclado a su propio sub-pacto, centro-derecha y derecha, respectivamente. Estos dos sub-pactos están asociados a pequeños partidos y candidatos independientes.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Nohlen, Dieter, *op cit.*, nota 13, pp. 314 y 315.

<sup>91</sup> Siavelis, Peter, "Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿El fin de la Concertación?", *Revista de ciencia política*, Chile, 2004, vol.24, núm. 1, p. 62,

Como cada coalición puede presentar solamente dos candidatos, los líderes de los partidos están forzados a comprometerse en elaboradas y agotadoras negociaciones para reunir listas de dos candidatos en los 60 distritos electorales del país. La regla decisoria y la adjudicación de escaños siguen un sistema de conteo d'hondt,<sup>92</sup> es decir, la lista con mayoría relativa recibe el primer mandato y el segundo sólo cuando la proporción de sus votos alcanza más del doble de la segunda lista más votadas, sólo así se pueden obtener ambos escaños. Obviamente los candidatos más populares prefieren ir en una fórmula de débil/fuerte, porque siendo el candidato fuerte de la lista se tiene la victoria virtualmente garantizada. Sin embargo, la meta colectiva de la coalición funciona contrariamente a la meta política individual de candidatos que pretenden la supervivencia política y resisten la fórmula de ir con un candidato fuerte. Cuando compiten con un compañero fuerte, el candidato enfrenta no sólo la competencia contra un muy fuerte candidato de oposición, sino que también compite con un socio fuerte de su propia coalición.<sup>93</sup>

## **B. Evolución del sistema de coaliciones.**

La formación de gobiernos de coalición encuentra, en Chile, su origen en una larga tradición política. Asimismo, los primeros casos remontan a mediados del siglo XIX, bajo la presidencia de Manuel Montt (1861-1873). Es más, Valenzuela ha mostrado que las coaliciones gubernamentales formaron la gobernabilidad chilena, pues desde 1891 ningún partido por sí solo ha contado con una mayoría absoluta del electorado chileno y, por tanto, una constante en la política del país ha sido la formación de coaliciones para las elecciones presidenciales y para crear mayorías parlamentarias operativas. Históricamente, las coaliciones de partidos (y por ende, de gobierno) se definían según su cercanía u oposición a la Iglesia. Más tarde

---

[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2004000100003&script=sci\\_arttext](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2004000100003&script=sci_arttext), [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>92</sup> Nohlen, Dieter, *op cit.*, nota 13 p. 317.

<sup>93</sup> Siavelis, Peter, *op cit.*, nota 86, pp. 69-71.

llegaron los movimientos socialistas y marxistas formándose, asimismo, una competición electoral más próxima a la vigente entonces en Europa latina: socialistas vs. antisocialistas, en torno a tres polos: la izquierda, el centro (radicales, luego remplazados por los democristianos) y los conservadores. La tradición política en Chile radica en una polarización muy fuerte, con su paroxismo tras la elección de Salvador Allende en 1970. El sistema político de aquella época, muy fraccionado, hacía que el pacto más votado fuera elegido, por lo que se observaron muchos gobiernos minoritarios o muy minoritarios, y hacían por ende los gobiernos y alianzas muy frágiles.<sup>94</sup>

La dinámica política de Chile después del régimen de Pinochet presenta una diferencia fundamental en relación con el período anterior al golpe de Estado en este país. En la nueva etapa democrática iniciada a partir de 1990, el principal partido de centro, la Democracia Cristiana y el principal partido de izquierda, el Partido Socialista, que estuvieron fuertemente enfrentados en la década del 70 durante el gobierno de Allende y la Unidad Popular, formaron una coalición electoral y de gobierno. Esta coalición, la Concertación para la Democracia, gobierna Chile desde la restauración democrática en 1990. Esta alianza nació como estrategia política para derrotar la continuidad del gobierno de Pinochet en el plebiscito del año 1988 y supuso una división de la izquierda, ya que “aisló” al Partido Comunista, el otro gran partido de la izquierda chilena. La Concertación ha tenido mayoría en la Cámara de Diputados, con excepción de un período.<sup>95</sup>

Desde el retorno a la democracia en 1989, muchos autores han señalado que el paso de un multipartidismo a un sistema de dos coaliciones estables ha sido uno de

---

<sup>94</sup> Reniu, Josep Ma. y Albala, Adrián, “Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur”, *Revista de estudios políticos, Universidad Nacional de México, México*, núm. 26, 2012, pp. 161-214, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162012000200008](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162012000200008), [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>95</sup> Moreira, Constanza, *op cit.*, nota 68, p. 44.

los factores más importantes para la moderación partidaria y la construcción de acuerdos políticos.<sup>96</sup>

El autor Siavelis<sup>97</sup> analizó el tipo de relación existente entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en Chile durante las administraciones de Aylwin y Frei, en donde se demuestra que el presidencialismo pudo, funcionar bien en Chile. En estos trabajos, se enfocó en demostrar que, independiente de una estructura institucional de exagerado presidencialismo, los presidentes postautoritarios tuvieron una extrema prudencia respecto al uso de sus prerrogativas institucionales. Para el autor, la evidencia de ambos gobiernos respecto a la fluida y constante relación entre el Congreso y el gobierno, y entre los mismos partidos, conllevó a una minimización de los conflictos y a una tendencia a negociar los acuerdos. Estos diálogos, que fueron generados a través de conductos formales e informales, fueron parte del nuevo marco de relaciones Ejecutivo-Legislativo al retorno de la democracia, generando así un alto grado de estabilidad dentro del sistema político chileno. Le otorga al Congreso una relevante función dentro del proceso legislativo, lo que determina que el presidente tenga mayores incentivos para negociar que para imponer su propia voluntad.

La evolución de la composición de la Cámara de Representantes muestra la continuidad del sistema multipartidista, con izquierda, centro y derecha bien definidos. La bipolaridad que muestra la dinámica política en Chile es resultado del establecimiento de las grandes coaliciones, favorecidas por la legislación vigente. Actualmente en Chile, la Coalición Alianza por Chile (centro-derecha), renombrado en un periodo como “Coalición por el cambio” y actualmente “Chile vamos”, ganó en 2010-2014 las elecciones con el candidato Sebastián Piñera, miembro del Partido

---

<sup>96</sup> Toro Maureira, Sergio, “Conducta legislativa ante las iniciativas del ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile”, *Revista de ciencia política*, Chile, vol.27, núm.1, 2007, pp. 23-41, [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2007000200002&script=sci\\_arttext](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2007000200002&script=sci_arttext), [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>97</sup> Siavelis, Peter, “Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿El fin de la Concertación?”, *Revista de ciencia política*, Chile, 2004, vol. 24, núm. 1. p. 34.



Renovación Nacional, permitiendo a la derecha alcanzar la presidencia después de varias décadas fuera del gobierno, desde 1958. Lo más reciente fue su reelección asumida el 11 de marzo de 2018, ejerciendo su segundo gobierno. Por su parte, la coalición Concertación, gobernando hasta 2013 se unió con otras fuerzas, el Partido Comunista de Chile, la Izquierda Ciudadana y el Movimiento Amplio Social (MAS) creándose la ahora coalición “Nueva Mayoría”, siendo la coalición oficialista. La coalición logró imponerse ante los partidos de derecha en las elecciones parlamentarias, de consejeros regionales y presidenciales de 2013, logrando la reelección de Michelle Bachelet para un segundo período presidencial (2014-2018).<sup>98</sup>

### **C. Actualidad del gobierno de coalición.**

Se ha dicho que las elecciones simultáneas reducen la fragmentación del sistema de partidos y fortalecen la probabilidad de que los presidentes obtengan mayorías legislativas que posibiliten la gobernabilidad. En esencia, estos aspectos de las elecciones simultáneas pueden facilitar la operación de la a veces comprometedor combinación de presidencialismo y representación proporcional (PR), dada la mayor seguridad en que el Ejecutivo podría confiar en mayorías y trabajar con una pluralidad de sus propios partidos. Inversamente, otros analistas sostienen que sin elecciones simultáneas los presidentes quedan a menudo sin mayoría o con mayorías sobre las cuales ellos no pueden confiar, incrementándose la fragmentación de partidos y tendiendo a emerger los inherentes desincentivos a la cooperación que produce el presidencialismo.<sup>99</sup>

En Chile, el Ejecutivo sirve por un periodo de seis años, los miembros de la Cámara de Diputados son elegidos cada cuatro años, y los Senadores son electos por ocho. Entre estas elecciones (no necesariamente simultáneamente) están las elecciones

---

<sup>98</sup> Cfr. “Partidos, movimientos y coaliciones 1990-”, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s.a., s.e., s.f, s.l.i., [https://www.bcn.cl/historiapolitica/partidos\\_politicos/periodo?per=1990-2022](https://www.bcn.cl/historiapolitica/partidos_politicos/periodo?per=1990-2022), [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>99</sup> Siavelis, Peter, *op cit.*, nota 86, pp. 71 y 72.

municipales cada cuatro años. Así, Chile realmente tiene un diseño electoral sub-óptimo con relación a la sincronización y la secuencia de las elecciones. Incluso con todos los problemas de la sincronización y secuencia, los investigadores del caso chileno reconocen que la conexión entre las elecciones legislativas y presidenciales crea fuertes incentivos para la formación de coaliciones.<sup>100</sup>

Cuando se postulan los dos candidatos para presidente dentro la misma coalición y ambos son fuertes, es indubitable que uno de ellos no podrá ser electo, por lo que se les proporcionan “incentivos”, tipo póliza de seguro a aquél que no fue electo, a través de promesas de nominación ministerial, una embajada u otras posiciones de alto nivel en el ejecutivo después de las elecciones; esto se puede fácilmente toda vez que son elecciones simultaneas (presidenciales y parlamentarias) y con la expectativa clara de una victoria presidencial. En lo anterior es evidente que la armonización y el futuro gobierno de coalición entre el ejecutivo y el Congreso Nacional es planificado desde las preelecciones. Obviamente, la caracterización del sistema electoral será un elemento que condicionará sobremanera la formación de dichas coaliciones preelectorales y, llegado el caso, su mantenimiento en el Legislativo y en la configuración del gabinete.

Aunque Zovatto y Orozco ubican a Chile como presidencialismo puro, lo cierto es que el análisis de la dinámica política chilena y las relaciones coalicionales en los gabinetes chilenos muestran comportamientos coalicionales con fuertes anclajes políticos, más allá que en el plano formal el ordenamiento jurídico no consolide definitivamente dichas dinámicas.<sup>101</sup> En el caso de Chile, hemos visto que los partidos de la Concertación han asimilado la fortaleza del Ejecutivo, delegando mayores responsabilidades legislativas. Esta delegación hace que el gobierno sea el principal responsable de la sanción de las leyes y, por ende, el articulador principal de las conductas de los partidos de gobierno. Así los factores de cohesión

---

<sup>100</sup> Idem.

<sup>101</sup> Reniu, Josep Ma. *op cit.*, nota 89, pp. 161-214.

y disciplina son relevantes para la eficiencia en la aprobación de las leyes y la implementación de las políticas públicas.<sup>102</sup>

No obstante, la estructura chilena determina otro tipo de mecanismos para negociar los apoyos. Mientras se mantengan las prerrogativas legislativas del Presidente y no exista un plan para hacer del Congreso una institución fuerte y propositiva, los parlamentarios continuarán actuando en función de la agenda que marque el Ejecutivo, no importando qué sector político se encuentre en el poder. Así, el hecho de que exista un sistema electoral bipartidista que fuerza a la construcción de dos bloques y un gobierno fuerte y capaz de generar incentivos y negociaciones, pudo llegar a ser la causa de la unidad de las fuerzas de gobierno y el de diferenciación de los sectores opositores. Aunque lo anterior puede observarse con cierta relatividad, está claro que en un sistema presidencial como el chileno, quien posea el Poder Ejecutivo será el que tendrá la influencia para manejar a su coalición y negociar con la oposición. Con esto, la debilidad de la función legislativa en Chile determina que los asientos parlamentarios del bloque perdedor sean ocupados como elemento negociador donde el Ejecutivo interviene para sacar adelante su programa de gobierno. De esta forma, los partidos y muchas veces los diputados de oposición en forma individual buscan tener su propio grado de influencia, provocando una fisura en la unidad del bloque.<sup>103</sup>

## **5. Brasil.**

### **A. Forma de gobierno.**

La república Federal del Brasil, es un Estado de tipo democrático, con forma de gobierno presidencial.<sup>104</sup> Desde 1988, la elección del presidente y del

---

<sup>102</sup> Toro Maureira, Sergio, *op cit.*, nota 91, pp.24-41.

<sup>103</sup> *Idem.*

<sup>104</sup> Véase artículos 1º, 14 y 76 de la Constitución de la República Federativa de Brasil.

vicepresidente es directa y simultánea, teniendo una duración en el mandato de 4 años. Se requiere la mayoría absoluta para ser electo. Por su parte, los diputados y los senadores son electos cada cuatro años, renovándose la cámara de Diputados en su totalidad mientras que la de Senadores de forma parcial, renovándose un tercio mediante el sistema uninominal de mayoría relativa y en cuatro años los otros dos tercios, con un sistema mayoritario, teniendo el elector dos votos y con circunscripciones binominales. Ha sido muy criticado, que Brasil tenga los dos principios de representación opuestos, lo cual se traduce en mayor fragmentación de la Cámara de Diputados respecto al senado de un muy fragmentado y poco estructurado sistema de partidos.<sup>105</sup>

Brasil cuenta con una fragmentación partidaria considerablemente grande, en torno de 8 o 9 partidos políticos efectivos, el Partido Laborista Brasileño (PTB) y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) tienden a consolidarse como los principales partidos, y los grandes lemas del período inicial de la transición democrática, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y el Partido del Frente Liberal (PFL), si bien se mantienen entre los cuatro grandes partidos, tienden a perder poder de convocatoria.

Este ingreso “oficial” del PMDB a la coalición gubernamental será un aspecto fundamental para comprender la trayectoria de los últimos años, sobre todo para comprender cierta “descaracterización ideológica” que sufrirá la competencia política, lo que aquí se denominará “peemedebismo”. Son varios los autores que se han ocupado de identificar las consecuencias del PMDB sobre el sistema, desde diferentes visiones y aspectos, como que imprimió un tipo de “chantaje” y actuación por parte de algunos políticos del PMDB que es lo que está detrás del deterioro del “presidencialismo de coalición” y se va a ir disolviendo progresivamente hacia un

---

<sup>105</sup> Nohlen, Dieter, *op cit.*, nota 13, p. 352-354.

punto de cada vez menos equilibrio entre las partes, dando lugar al proceso del golpismo, como fenómeno interno del sistema político.<sup>106</sup>

## **B. Evolución del gobierno de coalición.**

En Brasil, en cambio, los gabinetes de coalición estricta han sido excepcionales, con Juscelino Kubistchek (1956 - 1961) como único presidente en que este tipo de gobierno se ha extendido a lo largo de todo su mandato. En todo caso, como ha destacado Mainwaring: “de los cuatro presidentes elegidos en el periodo 1945-1964, Kubitschek fue la única excepción a la línea de presidentes anti-partidistas, pero aun así fue ambivalente hacia los partidos una vez que consiguió la presidencia”.<sup>107</sup>

La poderosa coalición de Sarney entre 1986 y 1988, cuyo apoyo legislativo alcanzó el 77% de las bancas de la cámara baja luego de la elección legislativa de 1986, comenzó a resquebrajarse a medida que se acercaba la elección presidencial de 1989. En el último año de gobierno, el PMDB sufrió la baja de un número importante de diputados, al tiempo que su ala izquierda rompió con el partido para fundar el PSDB. Al momento de la elección, el presidente Sarney controlaba apenas un 51% de la cámara, y cada iniciativa que enviaba debía ser trabajosamente negociada con los partidos de la oposición.<sup>108</sup>

En Brasil, la primera coalición de Fernando Cardoso también estuvo unida y se presentó como tal en la elección siguiente, en la que el presidente alcanzó la reelección después de la aprobación de la reforma constitucional de 1997 que modificaba la limitación del mandato presidencial (permitiéndose la reelección), constituyendo un factor decisivo para mantener la unidad de su coalición de

---

<sup>106</sup> Salas Oroño, Amílcar, “Brasil 2016: Del Presidencialismo de Coalición al Golpismo”, *Revista Prácticas de Oficio*, núm. 17, agosto, 2016, pp. 2-4, <http://ides.org.ar/wp-content/uploads/2012/04/DOSSIER-4-Salas-Oroño.pdf>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>107</sup> Garrido, Antonio, *op cit.*, nota 42, p. 6.

<sup>108</sup> Chasquetti, Daniel, *op cit.*, nota 22, p. 12.

apoyo.<sup>109</sup> Durante sus dos mandatos, construyó dos coaliciones de gobierno que superaban el 70% de los escaños de la cámara, tejiendo una compleja alianza donde fueron incluidos el PMDB, el PFL, el PTB y PP (Partido Progresista).

Durante el Gobierno de Fernando Cardoso hubo un típico caso de “ruptura de coalición de gobierno” fue el abandono del histórico líder Carlos Magalhaes de la presidencia del Senado (del Partido del Frente Liberal, en lo sucesivo PFL), luego de ejercerla durante más de seis años en nombre de una coalición liderada por Cardoso e integrada por PFL, el PMDB, el PTB y el PP, poniendo a uno de la PMDB. Esto no implicó, sin embargo, la salida de los ministros pree-feelistas del gabinete, pues algunos decidieron seguir al presidente y abandonar a su partido. La alianza que había gobernado Brasil desde la destitución de Collor de Melo (1992) hasta esa fecha, encontró un sorprendente final, generando así un punto de inflexión en la capacidad gubernativa del presidente Cardoso. Este suceso fue caracterizado por la prensa de ese país como una crisis de gobierno.<sup>110</sup>

En el primer mandato de Lula en el 2002 que comenzó su gobierno sin tener definido, en su momento, un esquema de coalición con sustentabilidad legislativa asegurada, se apostaba por otro factor: el supuesto realineamiento político que suscitaría su elección, motivada, principalmente, por la fórmula conciliadora en términos de clase que había logrado componerse con José Alencar, del Partido Liberal (PL) como Vicepresidente. Lula y el Partido Laborista Brasileño (PTB) insistiría –y la Carta al Pueblo Brasileño así lo atestigua– a trazar una nueva “frontera política” que fraccionara el necesario respaldo político-parlamentario. Si bien en un principio esta estrategia política funcionó, una vez que se destapó el “escándalo del mensalao” (o “gran mesada” que alude al escándalo de corrupción del partido en el poder), al gobierno de Lula y el PT no le quedó otra opción que adaptarse al intercambio dispuesto por el “presidencialismo de coalición” y

---

<sup>109</sup> Garrido, Antonio, *op cit.*, nota 42, p. 18.

<sup>110</sup> Idem.

establecer compromisos con uno de los principales partidos políticos del sistema: el PMDB.<sup>111</sup>

Hemos dicho que Brasil cuenta con un sistema presidencialista caracterizado por ser un “presidencialismo de coalición”, de modo que depende en gran medida de una coalición parlamentaria que sea fiel al presidente. Tan es así que cuando un presidente —Fernando Collor de Mello— intentó gobernar sin el apoyo del Congreso, recurriendo pura y simplemente a su prerrogativa de edición de medidas provisionales, el Congreso rápidamente reaccionó y rechazó cada vez con mayor frecuencia las políticas gubernamentales,<sup>112</sup> de allí que él mismo decidiera, antes de terminado el juicio político, renunciar al cargo. Esta situación, funcionó traumáticamente como una cláusula política a tener en cuenta por parte de los gobiernos y las fuerzas políticas que le siguieron.<sup>113</sup>

### **C. Actualidad del gobierno de coalición.**

Se ha posicionado al Estado Brasileño con un Gabinete de Coalición vaga o poco estructurada, como característica principal de este tipo de coaliciones están, que combinan los compromisos de gobierno con dos o más partidos y un criterio de selección Ministerial mixto; en países con partidos débiles o indisciplinados como es el caso, una coalición de este tipo es la elegida para gobernar. En estos gabinetes se divide entre un grupo de Ministros con afiliaciones partidistas que representan en el seno del ejecutivo los intereses de las fuerzas políticas a que pertenecen y otro sector compuesto por políticos partidistas cooptados por el presidente sin el aval de sus partidos, por ministros extraparlamentarios (representantes de poderosas

---

<sup>111</sup> Salas Oroño, Amílcar, *op cit.*, nota 100, p. 3.

<sup>112</sup> Cfr. Afonso da Silva, Virgílio, “Presidencialismo y federalismo en Brasil: los desencuentros entre política y derecho”, en Ellis, Andrew, Orozco Henríquez, J. Jesús Zovatto, Daniel (coords), *¿Cómo hacer que funcione el Sistema Presidencial?*, México, UNAM-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/como-hacer-que-funcione-el-sistema-presidencial.pdf>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>113</sup> Salas Oroño, Amílcar, *op cit.*, nota 100, p. 2.

organizaciones civiles, empresariales y sindicales o tecnócratas) o por ambos, como en los casos de Dutra, Vargas, Quadros, Goulart, Sarney o Cardoso.<sup>114</sup>

Los presidentes incluso conceden puestos ministeriales a miembros de los partidos con los que se han enfrentado duramente en la carrera presidencial (debido al apoyo personal a su candidatura desmarcándose de la línea oficial del partido, de su influencia para obtener otro tipo de apoyos o de una simple amistad) o, simplemente, nombran gabinetes de “expertos”. Esta autonomía es la que les permite cambiar sus gabinetes y prescindir de cuantos de sus miembros consideraron oportuno, sin que ello amenace su continuidad en el cargo.<sup>115</sup> La erosión del apoyo parlamentario a la política presidencial ha sido constante durante prácticamente todos los periodos de gobierno, aunque se acentúa en la fase final del mandato, como en los casos de Vargas, Kubistchek, Goulart o Sarney.

A partir de la lectura del texto constitucional de este país, desde un enfoque jurídico-constitucional, puede generar un escenario un tanto diferente políticamente, en relación al poder que parece concentrado en la figura del presidente. Brasil es caracterizado por trabajar junto con el legislativo mediante el llamado “presidencialismo de coalición.” Lo que aproxima el presidencialismo de coalición es el hecho de que, en virtud del fragmentado multipartidismo existente en Brasil, el presidente -cuyo partido por sí solo nunca tiene mayoría en el Congreso-, tiene que formar una coalición partidaria que apoye desde el Congreso para gobernar, ello a través de mecanismos que determinan el funcionamiento de esta coalición, como la distribución de ministerios y el poder de agenda del presidente de la República. El funcionamiento del Congreso brasileño es, en algunos sentidos, muy peculiar y hay muchas votaciones que son decididas por un colegio de líderes partidarios (o sea, sólo votan los líderes de cada partido), esto aumenta mucho la estabilidad de la coalición presidencial, la disciplina partidaria y la previsibilidad de los resultados de las votaciones.

---

<sup>114</sup> Garrido, Antonio, *op cit.*, nota 42, p. 7.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 9.



Es importante resaltar que el “presidencialismo de coalición” debe, también, sus características, a la normatividad y los calendarios electorales. Siendo que las elecciones a presidente ocurren en simultaneidad con las elecciones a los cargos y que cada nuevo mandato del Poder Ejecutivo se inicia con una nueva composición parlamentaria, son mayores los incentivos para que las coaliciones gubernamentales se definan antes de las elecciones, lo que estimula que el perfil y el reparto ministerial sea un elemento permanente de presión a la hora de definir, incluso, el perfil del propio programa de gobierno. Por eso es que el régimen presidencialista brasileño, como aseguran algunos autores, es uno de los más parlamentarios de la región: el Poder Ejecutivo se define en función de lo que suceda en el Parlamento, de allí la expresión “presidencialismo de coalición”.<sup>116</sup>

Sin embargo, autores como Alcar Salas Oroño, argumentan que actualmente y con el *impeachment* a Dilma Rousseff ha sido una ilegalidad; y a juzgar por las actuaciones de ciertos actores, el proceso debe clasificarse como de golpismo. Con un efecto más estructural: seguramente lo que ha terminado de derrumbarse es el “presidencialismo de coalición” brasileño, característico del sistema político hasta el momento<sup>117</sup> que, como sabemos, culminó con la destitución de Dilma Rousseff.

## **6. Francia.**

### **A. Forma de gobierno**

De manera breve, se enunciará la forma de gobierno que tiene este país, revisando únicamente el Poder Ejecutivo y el Parlamentario, por ser estos los que tienen

---

<sup>116</sup> Salas Oroño, Amílcar, *op cit.*, nota 100, pp. 3-5.

<sup>117</sup>Ibidem, p. 6.

efectos directos en la forma de hacer gobiernos de coalición. Francia ha transitado por cinco diferentes repúblicas desde el año 1789, siendo estas las siguientes:

- I. República (1792-1804), la cual se alzó tras la Revolución Francesa, cuando cayó Luis XVI. De un régimen radical pasó al sistema de Asamblea de gobierno de un Directorio y, por último, transitó a un autoritarismo del Consulado.
- II. República (1848-1852), la cual existió por un periodo breve de tiempo. Inició con la destitución de Felipe de Orleans y culminó con la proclamación de Napoleón III como emperador-
- III. República (1871-1852, la cual fue inaugurada después de la guerra franco-prusiana y terminó con la ocupación de Francia por el ejército alemán.
- IV. República (1946-1958), la cual inició al término de la Segunda Guerra Mundial y asimiló la tradición parlamentarista de la III República.
- V. República (de 1958 a la actualidad). Se fundó por Charles De Gaulle. Trató de robustecer al sistema presidencialista y será la materia de análisis del presente documento.

La citada V República, establece el célebre semipresidencialismo francés, que intenta amalgamar los beneficios tanto del sistema presidencialista como del parlamentario. Así, en ese sistema de gobierno tenemos un Jefe de Estado elegido por el pueblo, así como un Jefe de Gobierno o de Gabinete que responde ante el Parlamento. Es decir, el sistema de gobierno francés tiene un representante directo elegido por el pueblo, mediante comicios directos. Si bien, el Jefe de Gabinete o de Gobierno debe ser propuesto por el Jefe de Estado y puede removerlo libremente, lo cierto es que por mandato constitucional necesita la aprobación de la Asamblea

Nacional (Cámara Baja), así se configura el elemento del sistema parlamentarista.<sup>118</sup>

El Poder Legislativo es bicameral, se compone de una Asamblea Nacional (Cámara Baja) y de un Senado (Cámara Alta), la cual tiene un papel secundario. El gobierno no responde frente a la Cámara Alta y, además, sus iniciativas rechazadas por ésta pueden ser aprobadas por la Asamblea, tal como sucede como en la figura del veto presidencial. La Asamblea Nacional tiene labores de legislación en temas fiscales, penales, civiles, mercantiles, electorales y de derechos civiles, mientras que los temas de derecho laboral, educación, gobierno local y seguridad social recaen en el Gobierno.<sup>119</sup>

## **B. Evolución del gobierno de coalición.**

Dado que el presidente es quien nombra al Jefe de Gobierno y, a su vez, requiere de la aprobación de la Asamblea Nacional para su designación, aquel opta por elegir un político afín o perteneciente al o los partidos dominantes en sede Legislativa. Así, el gobierno de coalición ha venido siendo de facto en la Quinta República, toda vez que si el partido del presidente es el dominante, entonces el Jefe de Gabinete será un aliado incondicional del mismo partido que el Parlamento y que el Presidente. En cambio, si el partido dominante es de oposición al presidente, entonces deberá buscar nombrar a un Jefe de Gabinete que siga la agenda política de la oposición, eso con la finalidad de encontrar apoyo en la aprobación de normas.

Esto tiene un efecto importante, ya que en caso de que ocurra el primer supuesto (partido dominante del presidente), entonces tenemos que el Jefe de Estado es quien toma el rol principal en la vida política del país, sucede lo contrario si el partido

---

<sup>118</sup> Aguirre, Pedro (coord.), *Francia, 2ª*, Instituto Federal Electoral, México, 2001, Colección Sistemas políticos y electorales contemporáneos, p. 16, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/522/4.pdf>, [Consultado 17 de mayo de 2022].

<sup>119</sup> Ibidem, p. 22.

dominante es la oposición del Presidente, ya que el Jefe de Gobierno o también llamado *premier* es quien asume la supremacía.<sup>120</sup>

Este último caso, es conocido por la doctrina como “cohabitación”<sup>121</sup> que no es otra cosa que un matiz del gobierno de coalición de facto que se establece en dicho país, debido a que el presidente se ve obligado a entregar la Jefatura de Gobierno a la oposición, en aras de conseguir las mayorías que requiere.

Lo anterior ha ocurrido cuando menos 3 veces en la Quinta República, durante el gobierno del socialista Mitterrand tuvo de ministro al gaullista Chirac, cuando aquel también tuvo de ministro al neogaullista Balladur y Chirac como presidente y como ministro Jospin<sup>122</sup>. Algo relevante para este sistema, consiste en que el Presidente puede disolver a voluntad la Asamblea, sin embargo, existe la condicionante de que no puede hacerlo más de una vez al año, en términos de los artículos 49 y 50 de su constitución.

En el sistema semipresidencialista<sup>123</sup> francés, el presidente puede disolver al Parlamento, no obstante, el Poder Legislativo no tiene las mismas prerrogativas sobre aquel, por lo que la figura del Presidente se muestra mucho más sólida en este sistema que el propio Poder Legislativo.

Así las cosas, el gobierno bicéfalo, a la cabeza del Presidente y del Ministro, es concurrente en labores trascendentales, tales como el refrendo de leyes y reglamentos o la aprobación mutua de determinados funcionarios. Sin embargo, como el presidente nombra al Primer Ministro con aprobación de la asamblea Nacional, lo que surge es una dualidad, ya que por un lado tenemos la

---

<sup>120</sup> Ibidem, p. 20.

<sup>121</sup> Idem.

<sup>122</sup> Idem.

<sup>123</sup> Soto Flores, Armando, *Sistemas constitucionales y políticos Contemporáneos*. México, Porrúa, 2009, p. 207.

representación directa por el pueblo y, por el otro, la confianza que la Asamblea debe depositar en dicho funcionario.

Algunos teóricos<sup>124</sup> sugieren que es a partir del comienzo de la Quinta República cuando las instituciones y actores políticos se ven en la necesidad de generar vías de consenso a fin de poder conducir el gobierno. Los partidos y sus políticos se veían forzados a dimitir del gobierno cuando no existían condiciones viables, sin embargo, en óptica de la Presidencia, esto se vio solventado al entregar plazas de Gobierno a la oposición, se insiste en que el ejemplo más claro de estas coaliciones gubernamentales se encuentra en el caso del Presidente Mitterrand, el cual entregó el espacio de Jefe de Gobierno a la oposición (Chirac), con miras a la gobernabilidad.

Como se ha visto en párrafos arriba, los gobiernos en coalición en Francia no se encuentran expresamente regulados en la Constitución o en alguna ley secundaria, sino que se construyen de facto y por el consenso de los actores políticos.

Los gobiernos de coalición suelen construirse como una alianza derivada de pactos entre partidos políticos, con la finalidad de formar un gobierno en conjunto. Sin embargo, son dos las figuras que coinciden con los principios de un gobierno de coalición, a saber: la coalición y la antes mencionada cohabitación.<sup>125</sup>

Aunado a lo anterior, la coalición en *stricto sensu*, consiste en que el presidente integre un gabinete de composición política plural, nombrando a políticos de filas izquierdistas, centralistas, socialistas, radicales y de ala conservadora.<sup>126</sup> Así, la actual tendencia es que quienes se adhieren al gabinete del presidente, siguen formando parte de su partido original, consagrándose así los principios de un

---

<sup>124</sup> Roa Sánchez, Juvenal, *La elección y el gobierno de coalición: consideraciones para el sistema político mexicano* (tesis doctoral), Universidad Autónoma del Estado de México, Julio de 2017, p. 98.

<sup>125</sup> Ibidem, p. 142.

<sup>126</sup> Idem.

gobierno en coalición. Esta figura es la que se viene desempeñando en la actualidad, con el gobierno del Presidente Emmanuel Macron.<sup>127</sup>

Por otro lado, la cohabitación es aquella que se ha descrito párrafos arriba, entendida como aquella en la que coexisten dos formaciones políticas distintas en la cabeza del Ejecutivo, con miras de garantizar la regularidad en el funcionamiento de las instituciones.<sup>128</sup> Conforme a la Constitución Francesa de 1958 (artículos 8 y 49) el Presidente de la República tiene la facultad de elegir a su Primer Ministro o poner fin a sus funciones, pero también puede ser sometido a una moción de censura por parte de la Asamblea Nacional, sin que en este caso se haga preciso un gobierno de coalición, pues entra en juego la correlación de fuerzas políticas.

El caso francés es sumamente complejo e interesante, ya que, óptica de algunos teóricos, el semipresidencialismo brinda mayor flexibilidad al sistema político, pues permite al Jefe de Estado y al de Gobierno representar al ciudadano, facilitando así la producción de coaliciones legislativas para la realización de leyes<sup>129</sup>.

En razón de todo lo anterior, la premisa toral en gobiernos de coalición en regímenes semipresidencialistas, en específico el caso de Francia, es cómo se dividirá la agenda política y el gabinete tanto el presidente como la Asamblea. En efecto, en estos regímenes que otorgan poderes de agenda predominantemente al gobierno, se fusionan tanto el control del gobierno como el de agenda legislativa, de un modo que se asemeja al Parlamentarismo:

*Le ofrecen al presidente y a la asamblea sólo un control indirecto de la agenda legislativa, que está supeditada a su capacidad de controlar la composición del gobierno. Como resultado, la principal área de negociación entre el presidente y la asamblea es la composición del gobierno. Un caso es Francia. Una vez que se negocia la composición del gobierno, el control de la agenda legislativa*

---

<sup>127</sup> Véase, El País, *Decisiones del presidente francés, rumbo a las elecciones*, Madrid, 18 de mayo de 2017, [https://elpais.com/elpais/2017/05/17/opinion/1495037475\\_803167.html](https://elpais.com/elpais/2017/05/17/opinion/1495037475_803167.html), [Consultada el 17 de mayo de 2022].

<sup>128</sup> Roa Sánchez, Juvenal, *op cit.*, nota 118, p. 143.

<sup>129</sup> Fabrice Lehoucq, “¿Es el semipresidencialismo una opción viable?: Un debate vigente”, *Revista política y gobierno*, Vol. XIV, núm. 2, Segundo Semestre de 2007, p. 513.

*ocurre esencialmente con algunas excepciones menores (como el poder presidencial para rechazar el referendo de las ordenanzas del gobierno) y requiere muy poca negociación posterior. Es improbable que haya una parálisis legislativa*<sup>130</sup>

En conclusión: En el caso francés no existe ninguna regulación expresa, ni en sede constitucional ni legal, respecto al establecimiento de un gobierno de coalición, sino que se han conformado de facto dado el actuar de las instituciones y actores políticos, con miras a lograr a la gobernabilidad. Esto con las dos figuras antes mencionadas: las coaliciones en estricto sentido y la cohabitación.

### **C. Actualidad del gobierno de coalición.**

En el año 2020, el Partido socialista y “Los verdes” celebraron una coalición de izquierda para tratar de vencer al partido en el poder con Emmanuel Macron. Postularon como candidata a Marine Le Pen. Sin embargo, en los pasados comicios del 24 de abril de 2022 fue reelecto el candidato del partido en el poder con el 58.54% de los votos, contra el 41.46%,<sup>131</sup> en una segunda ronda, pues en la primera vuelta dichos contendientes obtuvieron el 27.85% y 23.25% de votos, respectivamente.<sup>132</sup>

En este rubro es pertinente destacar la diferencia entre gobierno de coalición y coalición electoral como destacamos en el primer capítulo de esta investigación y, también en dicho apartado se diferencié entre la segunda ronda electoral, cuyo fin es lograr mayor legitimidad -una mayoría absoluta- del candidato ganador, contra un gobierno de coalición, que busca acuerdos mayoritarios para fomentar la gobernabilidad como un incentivo por unirse en la coalición electoral.

---

<sup>130</sup> Ibidem, p. 523.

<sup>131</sup> El periódico, “Elecciones Francia 2022: Resultados de las elecciones presidenciales (con mapa por departamentos)”, Cataluña, 25 de abril de 2022, <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20220425/elecciones-francia-2022-resultados-presidenciales-mapa-13552044>, [Consultado el 15 de mayo de 2022].

<sup>132</sup> Cr. González, Alex, “Elecciones Francia 2022: Última hora de los resultados y los candidatos Macron y Le Pen”, La Vanguardia, Ediciones S.L.U., Barcelona, 11 de abril de 2022, <https://www.lavanguardia.com/internacional/20220411/8192610/elecciones-francia-macron-le-pain-resultados-sondeos-noticias-directo.html>, [Consultado el 15 de mayo de 2022].

A lo largo del estudio de los países estudiados, es posible anticipar un par de conclusiones: La elección de coalición y el gobierno de coalición se distinguen tanto en el momento que surgen, como en su finalidad. La primera se presenta durante el proceso electoral, mientras que la segunda, al cabo de los comicios electorales. La finalidad de la primera es hacerse con el poder, en tanto que la segunda pretende lograr la gobernabilidad una vez finalizado el proceso electoral.

La segunda conclusión que se avizora, consiste en que el gobierno de coalición es viable tanto en regímenes presidenciales, como en parlamentarios, con la salvedad de que en los presidenciales se hacen más sensibles sus bondades a causa de que en el parlamentarismo, el jefe de gobierno es electo no por sufragio popular directo, sino por los propios parlamentarios, lo que ya de suyo tiene una suerte de convenio de coalición al formarse el gobierno.



### Capítulo III.

#### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE, DIPUTADOS Y SENADORES EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE.

*Sumario:* 1. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. 2. Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836. 3. Las Bases Constitucionales de 1843. 4. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. 5. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. A. Iniciativa del Senador Manlio Fabio Beltrones en materia de gobierno de coalición (reforma constitucional a los artículos 73 fracciones II, XII y 89 fracción XVII, del año 2014). i) Exposición de motivos y teleología de la iniciativa. B. Iniciativa de Reforma del Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática, en materia de Gobierno en Coalición. i) Exposición de motivos de la iniciativa. C. Comparativa de ambas propuestas. D. Algunos aspectos importantes del debate parlamentario en la Cámara de Diputados, Senadores y las Legislaturas locales. i) Iniciativa del Senador Manlio Fabio Beltrones en materia de gobierno de coalición (reforma constitucional a los artículos 73 fracciones II, XII y 89 fracciones XVII, del año 2014). ii) Iniciativa de Reforma del Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática, en materia de Gobierno en Coalición. iii) Debates parlamentarios sobre Gobierno de Coalición en las legislaturas Locales. a) Estado Libre y Soberano de Oaxaca. b) Estado Libre y Soberano de Campeche. c) Estado Libre y Soberano de México. d) Estado Libre y Soberano de Nuevo León. e) Estado Libre y Soberano de Chiapas. E. Reforma constitucional a los artículos 74 fracción III, 76 fracción II, 89 fracciones II y XVII. i) Reforma Constitucional al artículo 89, fracciones II y XVII. ii) Reforma Constitucional al artículo 74, fracción III. iii) Reforma Constitucional al artículo 76 fracción II. 6. Gobierno de Coalición en la Constitución de la Ciudad de México. A. Exposición de motivos. B. Proyecto de Constitución de la Ciudad de México. C. Texto actual de la Constitución de la Ciudad de México.

En el presente capítulo abordaremos los antecedentes constitucionales acerca de los principales órganos constituidos en las constituciones a partir del México independiente, ello con el fin de no incurrir en un regreso hacia el infinito de las constituciones, sino tomando como punto de partida, la Constitución de 1824.

Si bien el “*Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*” mejor conocido como la Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814 representó el inicio de la independencia de la Nación Mexicana, pues declaró la independencia

de la América Mexicana, sustrayéndose de la dominación extranjera, no logró cobrar vigencia, de modo que obviaremos su estudio a fondo, aunque merece la pena reseñar algunos de sus postulados de mayor importancia: Religión oficial (la católica); Soberanía popular; Sufragio universal e igualitario; División de funciones (o poderes) y Derechos humanos individuales.

Aun cuando en todas las constituciones de nuestro país ha consagrado la división de poderes, no lo han hecho de la misma forma, pues dependiendo del momento histórico y la corriente filosófica del constituyente, se da preeminencia uno u otro órgano constituido sobre los demás, existiendo variables en la importancia formal de los órganos entre sí y hasta en su número. “En cuanto a la importancia o rangos existentes entre los órganos, destaca el Poder Legislativo como el órgano de representación popular, mediante el cual el pueblo ejerce en primera instancia, su soberanía, al que se reconoce su preeminencia formal, y funcional como creador de las leyes.”<sup>133</sup>

Por cuanto hace al Poder Ejecutivo, la historia muestra dos de sus tendencias: el incremento en el poder presidencial por un lado y la extensión de su duración. Abordaremos cada constitución enfatizando sus características.

Al abordar la actual constitución, habremos de analizar las iniciativas que confeccionaron la reforma constitucional de 2014, en torno a la formación de Gobiernos en Coalición. Habremos de revisar la iniciativa presentada en el Senado de la República, encabezada por el Senador Manilo Fabio Beltrones y, en segundo término, la propuesta nacida en la Cámara de Diputados, de la mano del Partido Acción Nacional, principalmente.

---

<sup>133</sup> Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, 2ª Edición, México, Editorial Porrúa, 1997, p. 393.

## 1. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Tras la independencia de nuestra Nación, debía tomarse la primera de las decisiones políticas fundamentales: conformar nuestro gobierno con base en la experiencia europea, en la que Iturbide pretendía ser el Emperador, o bien, fluir con las ideas revolucionarias de la época y constituirnos como una república. En la ley fundamental de 1824, se estableció una forma de gobierno Republicana, Representativa y Federal, siendo estos dos últimos adjetivos los que le dotaron del carácter democrático, estableciendo la legitimidad del poder y su distribución, en cuyos procesos participan las partes del nascente pacto federal. Al organizarnos como República, los constituyentes cumplieron con la forma avanzada del pensamiento liberal de su tiempo; con lo de federación, adelantaron a la nueva nación varios años en la historia de las organizaciones políticas modernas.<sup>134</sup>

Esta carta fundamental, fue producto de la creación de hombres notables como Lorenzo de Zavala, Miguel Ramos Arizpe, José Miguel Guridi y Alcocer, Fray Servando Teresa de Mier y Manuel Crescencio Rejón, quienes legaron el Acta constitutiva de la Federación, aprobada el 31 de enero de 1824 y la Constitución de la Federación, la cual fue aprobada por el congreso el 3 de octubre de 1824.<sup>135</sup> Contení 171 artículos y estuvo en vigor hasta 1836, siendo después restablecida el 22 de agosto de 1846, vigente hasta el 5 de febrero de 1857.

En esta norma fundamental se estableció una división de poderes tal y como ahora la conocemos, de acuerdo con la doctrina clásica de Montesquieu: dividida en ejecutivo, legislativo y judicial. El primero depositado en una persona, aunque se instauró el cargo de vicepresidente. El Poder Legislativo estaba compuesto por dos

---

<sup>134</sup> O. Rabasa, Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 3ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017, p. 25, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/431/4.pdf>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>135</sup> Ibidem, p. 163.

Cámaras, la de Diputados y la de Senadores; y el judicial, que se atribuía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>136</sup>

El Poder Ejecutivo, conforme al artículo 74 de la ley fundamental en comento, se ponía en manos de una sola persona, en el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, siendo por demás conocido la importación del sistema federal de la Constitución norteamericana de 1787.<sup>137</sup> Es decir, se instauró un gobierno con sistema presidencialista, no por tradición sino por experimento político, recuérdese que el régimen de gobierno de Estados Unidos se apartó de la tradición de su otrora metrópoli regida por una monarquía constitucional. Establecía en su numeral subsecuente la figura de la vicepresidencia; para ocupar cualquiera de los dos cargos se requería ser ciudadano mexicano por nacimiento, de 38 años y residente en el país, conforme al su artículo 76. Era electo Presidente quien reuniera la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas, nombramiento que era mediante elección indirecta conforme al artículo 84 y vicepresidente el que siga en votos a aquél, contemplando el principio de no reelección relativa<sup>138</sup> El hecho de que la vicepresidencia fuera para el vencido de la votación en la que resultó electo el presidente, trajo como consecuencia que las divisiones ideológicas y políticas surgieran inmediatamente, sucediéndose pronunciamientos y desórdenes que desencadenaron luchas fratricidas.<sup>139</sup> En caso de empate, sería la Cámara de Diputados quien designaría al Presidente.

El presidente y el vicepresidente entraban en funciones el 1 de abril y duraban en sus cargos cuatro años, determinado así por el artículo 95 de ésta Constitución; si no hubieren elecciones o no se presentasen a tomar posesión, la Cámara de

---

<sup>136</sup> Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Harla, 1990, p. 71.

<sup>137</sup> Cfr. Gamboa Montejano, Claudia, *Nacimiento y evolución de las Constituciones Locales, tomando como referencia a todas las constituciones del México independiente, que antecedieron a la constitución federal actual*, LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, febrero, 2012, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-03-12.pdf>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>138</sup> O. Rabasa, Emilio, *op. cit.*, nota 128, p. 19.

<sup>139</sup> Cfr. Villarreal Sandoval, Eduardo, *Análisis a través de la historia de las constituciones mexicanas*, s.p.i., s.e., s.a., <https://eduardovillarreal.files.wordpress.com/2010/08/las-constituciones-mexicanas.pdf>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

Diputados, votando por estados, nombrarían un presidente interino; se seguía el mismo procedimiento si el presidente o el vicepresidente estaban impedidos temporalmente y si, además, no se encontraba reunido el Congreso, el supremo Poder Ejecutivo se depositaría en el presidente de la Corte Suprema de Justicia y en dos individuos votados por el Consejo de Gobierno; el presidente de la Corte Suprema se encargará del supremo Poder Ejecutivo mientras se volvieran a realizar las elecciones contempladas en los artículos 96 y 97.<sup>140</sup>

En lo que respecta al Congreso General, era bicameral, con una Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, los primeros, eran elegidos en su totalidad cada dos años, conforme al artículo 8 de esta Constitución. Cada diputado electo lo era por ochenta mil personas. Por su parte, el senado se compondría de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovadas por mitad de dos en dos años. Conforme al artículo 35, Cada Cámara calificaría las elecciones de sus respectivos miembros.<sup>141</sup>

Finalmente, también se creó un Consejo de Gobierno, formado por la mitad de los senadores, uno por cada estado, presididos por el vicepresidente. Este Consejo estaba encargado, entre otras cosas, de velar sobre la observancia de la Constitución, del Acta Constitutiva y leyes generales. Asimismo, se encargaba de hacer las observaciones que considerase convenientes al presidente de la República para el mejor cumplimiento de la Constitución y de las leyes de la Unión.<sup>142</sup>

Tras la revisión de esta constitución, no encontramos la previsión del gobierno de coalición prevista jurídicamente.

---

<sup>140</sup> O. Rabasa, Emilio, *op cit.* nota 128, p.19.

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>142</sup> Cfr. Villarreal Sandoval, Eduardo, *op cit.*, nota 133.

## **2. Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.**

Conocida también con el nombre de las siete leyes constitucionales, se caracterizó por establecer la forma de República Democrática y Central. Impuesta por la clase conservadora derrotada en 1824, ésta se hizo con el poder años más adelante y reinstauró sus privilegios. Sin lugar a duda, aquí inicia la disputa entre liberadores y conservadores, siendo estos últimos los que lograron imponer el sistema central hasta 1843, por ser mayoría de ellos en el Congreso Federal.<sup>143</sup>

Vulnerando lo dispuesto por el artículo 171 de la Constitución de 1824, que impedía cambiar la forma de gobierno, el Congreso expidió las “Bases Constitucionales Expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835”, estando en vigor hasta el 12 de junio de 1943. Contenía siete estatutos que en realidad eran un esfuerzo de las clases privilegiadas para dar a la República una forma centralizada de gobierno, con el propósito de asegurar su dominio y defender sus privilegios. Con esta tendencia, y a fin de lograr que los gobernantes no se apartaran de aquellas metas y de evitar que alguna rebelión derrocará los poderes estatales y en su nueva organización crearon un cuarto poder, colocado sobre los poderes del Estado, denominado “Supremo Poder Conservador”. Es bien sabido que la finalidad de este cuarto poder era solo con fines meramente políticos, aunque sí contaba con facultades jurídicas de control de la legalidad y la constitucionalidad. Formado por 5 individuos que lo conformaban, disponían de facultad para declarar la nulidad de las leyes, decretos y los actos del Poder Ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia, entre otras tantas cosas.

Con esta constitución, cambio la denominación de los estados, recibiendo para ese momento el nombre de departamentos. Por otro lado, en materia electoral se impuso el sistema censatario, “teniendo solo derecho al voto activo para los cargos de elección popular a favor de los mexicanos que tuviesen una renta anual al menos

---

<sup>143</sup> Cfr. La Constitución Política de la Monarquía Española, s.p.i., s.l.i., <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3370/3.pdf>, p. 19, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

de cien pesos, procedentes de capital fijo o mobiliario, o de industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad”,<sup>144</sup> con lo que claramente lograron los conservadores recobrar sus privilegios.

Por cuanto hace a la cuarta ley, compuesta por 34 artículos denominada “Organización del Supremos Poder Ejecutivo”, se refería la regulación del Poder Ejecutivo, depositado en el presidente de la República, quien duraría en el cargo 8 años y quien podía ser reelecto, fijándose así en el artículo 34 de dicha constitución, junto con los requisitos para ocupar el cargo, la existencia de un Consejo de Gobierno formado por eclesiásticos, militares y miembros de la sociedad, los cuales serían electos de acuerdo al procedimiento que se establecía.<sup>145</sup>

La tercera de las leyes que contenía 58 disposiciones, en el artículo primero refería al Poder Legislativo y su organización, compuesto de dos Cámaras, la de Diputados y de Senadores, lo que de forma conjunta formaban el “Congreso General de la Nación”, siendo importante destacar que sus facultades para legislar eran muy limitadas. Entre otros requisitos, los Senadores debían tener ingresos de dos mil quinientos pesos anuales y los Diputados de mil quinientos pesos.<sup>146</sup>

La elección del Senado “provenía de la Cámara de Diputados, del gobierno reunido en junta de ministros y de la Suprema Corte, entidades que elaboraban por separado una lista de candidatos a senadores para que las juntas departamentales hicieran la elección, recayendo el nombramiento en los sujetos que hubiesen obtenido la mayoría, según el escrutinio que efectuaba el Supremo Poder Conservador (artículo 8 de la Ley Tercera).”<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 7ª edición, México, Editorial Porrúa, 1989, p. 509.

<sup>145</sup> O. Barrasa, Emilio, *op cit*, nota 128, p. 44.

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>147</sup> Burgoa Ignacio, *op cit.*, nota 138, p. 627.

Como se puede concluir, en este ordenamiento, no se previó la figura del gobierno de coalición.

### **3. Las Bases Constitucionales de 1843.**

La pugna entre liberales y conservadores provocó un vaivén de constituciones, en la que cada sector buscaba implementar una constitución favorable a sus intereses, La que ahora estudiamos, se denominó “Bases de Organización Política de la República Mexicana”. Fueron elaboradas por la junta de 80 notables, nombrada así por don Antonio López de Santa Anna y sancionadas por éste el 12 de diciembre de 1842, estando en vigor hasta el 22 de agosto de 1846, fecha en que fue restablecida la Constitución de 1824. Este nuevo texto constitucional, se componía de XI Títulos y 202 artículos, cuya vigencia sólo serían de 3 años.

Este ordenamiento conservó las mismas características de la de 1836, excepto el Supremo Poder Conservador. Sin embargo, a pesar de la habitual división de poderes, dispuso, entre otras cosas, que el Ejecutivo se considerara también como depositario del Poder Legislativo, según su artículo 25.<sup>148</sup> Al igual que la constitución de 1836 contrajo la calidad del ciudadano para tener derecho activo para los cargos de elección popular en favor de los que tuviesen una renta anual a doscientos pesos por lo menos.<sup>149</sup>

La Cámara de Diputados se componía de representantes elegidos por los representantes elegidos a su vez por los departamentos, a razón de uno por cada 60 mil habitantes, renovándose por mitad cada dos años. Por su parte, la Cámara de Senadores se formaba de 63 individuos, elegidos dos tercios por las asambleas departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la

---

<sup>148</sup> Cfr. La Constitución Política de la Monarquía Española, *op cit.*, nota 137, p. 26.

<sup>149</sup> Burgoa Ignacio, *op cit.*, nota 138, p. 509.



República y la Suprema Corte de Justicia. Esta Cámara de renovaba por tercio cada dos años.<sup>150</sup>

En materia electoral, se dividió la población del país en secciones de 500 habitantes, cuyo censo se renovarían cada 6 años, eligiendo, estos, por medio de boletas un elector primero y éste a su vez nombraba a los electores secundarios, los cuales formaban el Colegio Electoral que a su vez elegía a los diputados al Congreso General y vocales de las asambleas locales.<sup>151</sup>

Hasta el estudio de las Bases Constitucionales aludidas, no se aprecia antecedente del gobierno de coalición, que constituye nuestro objeto de estudio.

#### **4. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.**

Lo destacado de esta Ley Suprema es que establece la supremacía de la Constitución, la división de poderes lo mantiene y, define un gobierno Republicano, democrático, representativo y federal. Fue de carácter económico liberal, democrático e individualista y estuvo en vigor hasta 1917.<sup>152</sup> El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, el 17 la asamblea clausuró las sesiones y el 11 de marzo se promulgó.

Dicha Constitución pudo concretarse por los constituyentes, a consecuencia de que el Congreso Constituyente suprimiera al Senado, por su descrédito, prepotencia, reductos conservadores y lentitud en el proceso generador de leyes, decretando su desaparición por los liberales constituyentes y estableciendo el unicameralismo; siendo Juárez quien realizó la iniciativa para que el Poder Legislativo se depositara

---

<sup>150</sup> Cfr. La Constitución Política de la Monarquía Española, *op cit.*, nota 137, p. 26.

<sup>151</sup> Cfr. Villarreal Sandoval, Eduardo, *op cit.*, nota 133.

<sup>152</sup> García González, Vicente, *La constitución de 1917, Constituciones que ha tenido México*, México, 1949, s.p.i., p. 26, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3436/7.pdf>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

en dos cámaras, lo que se concretó el 13 de noviembre de 1874, reformándose el artículo 51 de la citada Constitución.<sup>153</sup>

En el título II del citado ordenamiento Constitucional, se fijó la soberanía nacional y la forma de gobierno; en el Título III es donde se definió la división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial. Conforme a esta Ley Suprema: se depositaba el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; su elección sería indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que dispusiera la ley electoral. Eran requisitos para su elección el ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección. Entraba a ejercer sus funciones el 1º de Diciembre y duraría en el encargo cuatro años.<sup>154</sup> Cabe mencionar que fue en esta constitución donde por primera vez se incorporó la expresión democracia.

Por su parte, al sólo regularse el Poder Legislativo a cargo de los Diputados en la Constitución, refería para su nombramiento por cada cuarenta mil habitantes, o por una fracción que pase de veinte mil; si la población era menor, nombrará ésta a un diputado. Por cada diputado propietario se nombrará un suplente, ello de acuerdo con el artículo 55 de la citada Ley Suprema. Conforme al artículo subsecuente, la elección para diputados era indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto, en los términos que disponía la ley electoral. Se requería ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado o Territorio que hace la elección, y no pertenecer al estado eclesiástico.<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> Cfr. La Constitución Política de la Monarquía Española, *op cit.*, nota 137.

<sup>154</sup> Véase Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>155</sup> Idem.

En opinión de Eduardo Villareal, “esta Constitución doctrinariamente avanzada, no correspondía aun al desarrollo de México, porque, en el afán de imitar los principios individualistas del código francés, no se tomó en cuenta suficientemente la realidad de la vida del pueblo mexicano. Además, aunque contenía una tendencia liberal, todavía no se establecía una completa separación entre el gobierno y el Estado.”<sup>156</sup>

En esta constitución tampoco se reguló institucionalmente la figura del gobierno de coalición, pese a las disputas entre liberales y conservadores que, ciertamente trajo consigo momentos tensos de ingobernabilidad, en los que hubiera sido deseable la previsión del gobierno de coalición.

## **5. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.**

La nueva Constitución incluía los mismos lineamientos que la de 1857, pues la forma de gobierno siguió siendo republicana, representativa, democrática y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, este último dejó de ser unicameral para integrarse por las cámaras de Diputados y Senadores. Se ratificó el sistema de elecciones indirectas y se decretó la no reelección, suprimiendo la vicepresidencia y dando mayor autonomía al Poder Judicial y mayores facultades a las entidades federativas a las que sin razón califica como soberanas, toda vez que se encuentran sujetas al pacto federal.

Entre otras importantes modificaciones, se fortaleció formalmente la figura presidencial frente al parlamento; se eliminó la figura del Vicepresidente y se cambió la forma de elegir al Presidente, ahora de forma directa por los ciudadanos. Esta Constitución fue discutida y aprobada por el Congreso Constituyente convocado por Venustiano Carranza, mediante la publicación de dos decretos presidenciales. Entró en vigor desde el 5 de febrero de 1917, conformada por 136 artículos.

---

<sup>156</sup> Cfr. Villarreal Sandoval, Eduardo, *op cit.*, nota 133., pp. 10 y 11.

Conforme a la Constitución, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La Cámara de Diputados se compone de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cuanto hace a la Cámara de Diputados, por cada diputado propietario, se elegirá un suplente; estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en 5 circunscripciones plurinominales, siguiendo el procedimiento del artículo 53 y 54 de la vigente Constitución.

Por su parte, la Cámara de Senadores se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.<sup>157</sup>

El ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión (nótese la reminiscencia en su nomenclatura) se deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales). Entrará a ejercer su encargo el primero de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya

---

<sup>157</sup> Idem.

desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Si bien en el corte hecho hasta la constitución de 1857 advertimos que en ninguna de las constituciones mexicanas analizadas hasta entonces, se contempló el gobierno de coalición y ello tampoco ocurrió en el texto original de la actual constitución de 1917, fue durante la vigencia de ésta, producto del cerrado resultado de las elecciones presidenciales de 2006 en las que los resultados entre el candidato ganador y el segundo lugar existió una diferencia en las urnas menor al 1%, que para favorecer la gobernabilidad, entre 2007 y 2014, que se lograron reformas importantes, respecto de candidaturas independientes, iniciativa ciudadana, la consulta popular y la reelección de legisladores; pero fue mediante la reforma del 10 de febrero de 2014, que se logró implantar el gobierno de coalición materia de esta tesis, por lo que procede ahora revisar las iniciativas legislativas sobre el particular, fieles a nuestro tema de investigación.

#### **A. Iniciativa del Senador Manlio Fabio Beltrones en materia de gobierno de coalición (reforma constitucional a los artículos 73 fracciones II, XII y 89 fracción XVII, del año 2014).**

En el año 2000, el entonces gobernador de Zacatecas, Ricardo Monreal, impulsó la llamada “Asociación Nacional de Gobernadores”,<sup>158</sup> con la finalidad de establecer vías de comunicación y negociación de los gobiernos locales con el federal y, además, propuso la creación de la figura de Jefe de Gabinete o de Gobierno en Coalición. Esta propuesta es importante, toda vez que será la sustancia, en cuanto a gobierno en coalición, de la iniciativa en estudio y de una más que será estudiada

---

<sup>158</sup> Dirección General Archivo Histórico y Memoria Legislativa, *Boletín Informativo*, Año IX, núm. 56, Septiembre-Diciembre 2011, p. 1. [https://www.senado.gob.mx/64/app/administracion/docs/privacidad/privacidad\\_archivo\\_historico.pdf](https://www.senado.gob.mx/64/app/administracion/docs/privacidad/privacidad_archivo_historico.pdf), pp. 1-4, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

párrafos adelante y que habría de iniciarse en la Cámara de Diputados, en lo que toca a la figura de Jefe de Gabinete.

Dentro de un coloquio en 2005, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y TV Azteca,<sup>159</sup> el ahora protagonista de la reforma, Manilo Fabio Beltrones, entonces Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados (ex Presidente de la cámara de Senadores), propuso explorar la figura de Jefe de Gabinete y una aproximación a la separación entre Jefe de Estado y de Gobierno, lo que sería retomado en 2006 por el subsecuente presidente de la misma mesa de la Cámara Baja.

Durante los años 2007 a 2009, se presentaron en la Cámara de Diputados, 9 propuestas que pugnaban por la ratificación del Gabinete presidencial y de algunos otros funcionarios, ya fuera por la Cámara de Senadores o, en algunos casos, por la Cámara de diputados.<sup>160</sup>

Sin embargo, antes de la propuesta en análisis, su autor, entonces Senador, formuló una iniciativa únicamente a nombre de los Senadores del PRI, decantándose por la colaboración y el fortalecimiento entre las relaciones Ejecutivo-Legislativo. En esa propuesta del año 2010,<sup>161</sup> se incitaba a reformas constitucionales con miras a que el Congreso, o una de sus Cámaras, contaran con facultadas para ratificar a los Secretarios de Estado, a saber:

Para nuestro grupo parlamentario, resulta incuestionable la facultad del Ejecutivo Federal para el nombramiento del primer círculo de colaboradores que conforman la Administración Pública Federal. Sin embargo, también lo es que el Senado de la República debe adquirir un papel preponderante en el marco de la colaboración de funciones, en particular en la ratificación de funcionarios de alto nivel, por sus

---

<sup>159</sup> Ibidem, p. 2.

<sup>160</sup> Gamboa Montejano, Claudia, *Ratificación de Gabinete Estudio Teórico Conceptual de Derecho Comparado y de Iniciativas presentadas en la materia*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Octubre, 2010, p. 14., <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-27-10.pdf>, [Consultada el 22 de mayo de 2018].

<sup>161</sup> Gaceta del Senado de la República, núm. LXI/1SPO-88/24025, 23 de febrero de 2010. Documento adjunto, pp. 10-15., [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2010-02-23-1/assets/documentos/disposiciones\\_CPEUM.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2010-02-23-1/assets/documentos/disposiciones_CPEUM.pdf), [Consultada el 22 de mayo de 2022].

responsabilidades en la conducción del país. Extender el alcance de corresponsabilidad de ciertos nombramientos al criterio democrático y plural que se manifiesta en el Senado, implica necesariamente la colaboración de forma corresponsable de los Poderes de la Unión en el ejercicio de las funciones públicas del más alto nivel para la Nación. Esta medida de control y de mera verificación sobre la idoneidad de los colaboradores del presidente, no busca impedir o limitar la capacidad de gobernar un país; por el contrario, su objetivo es impedir la improvisación de los funcionarios y evitar que el ejercicio del poder público se lleve a cabo de una manera irresponsable, en perjuicio de la sociedad. La ratificación por parte del Congreso implica una gran ventaja desde el punto de vista de la efectividad del gobierno: el hecho de que los colaboradores del Ejecutivo sean ratificados, facilita la cooperación política entre estos dos poderes, sobre todo en un escenario en el cual el partido del presidente pudiera no tener la mayoría parlamentaria<sup>162</sup>

Acerca del gobierno de coalición ya se discutía en foros académicos como el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en donde se propuso que los secretarios de Gobernación, Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Defensa, Marina, Hacienda y Crédito Público y Economía fueran nombrados por mayoría simple en el Pleno del Senado y previo dictamen de la Comisión pertinente.<sup>163</sup>

La propuesta de Beltrones y los miembros del PRI pretendía medularmente que el Senado tuviera facultades para ratificar a todos y cada uno de los Secretarios de Estado, titulares de petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua, así como de órganos de inteligencia y seguridad nacional. Esta propuesta fungiría como referente notable en las reformas constitucionales de 2014.

No obstante, para que dicha reforma se abriera paso y llegara hasta el texto constitucional, existió un detonante fáctico que le dio un impulso determinante: las dificultades del partido en el poder para conseguir apoyo legislativo en el Congreso, en el que carecía de una mayoría y lo forzaba a realizar alianzas parlamentarias. Esta falta de mayoría en él desencadenó el llamado “Pacto por México”, consistente en una gran coalición de partidos que produjo reformas en materia de telecomunicaciones, educación, transparencia, financiera y endeudamiento de

---

<sup>162</sup> Idem.

<sup>163</sup> Barceló Rojas, Daniel A., *La Reforma del Estado. Propuestas del IJ UNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano*. México, 2009, p. 9., <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2728/18.pdf>.

Entidades Federativas.<sup>164</sup> Esta experiencia aceleró la implementación del gobierno de coalición, con regulación constitucional.

### **i) Exposición de motivos y teleología de la iniciativa.**

La iniciativa fue presentada por el Senador Manilo Fabio Beltrones, del Partido Revolucionario Institucional. Si bien tiene antecedente en su anterior propuesta, también se aparta de ella en temas específicos ya que no se limita a proponer intervención del Senado en ratificaciones de los Secretarios de Estado, sino plantea un cambio de paradigma en cómo se concibe el presidencialismo mexicano. Veamos:

A partir de 1997, cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría en el Congreso, se suscitó una nueva era de relaciones ejecutivo-legislativo. Sin embargo, no se debe perder de vista que dicha relación era de carácter económico, con motivos presupuestarios y no abundaban los temas de gobernabilidad democrática.<sup>165</sup>

La exposición de motivos de esta propuesta tomó ese mismo año, 1997, como referente hablar de una era de gobiernos divididos, identificando como problema central, que el Ejecutivo Federal no tuviera la mayoría en el Congreso, escenario completamente nuevo y distinto al fuerte presidencialismo mexicano que habíamos vivido con un partido dominante en el Congreso, que respaldaba al Ejecutivo Federal al provenir del mismo partido político. Se había terminado la era del partido hegemónico y había que encontrar mecanismos para gobernar con las nuevas circunstancias, lo que se agravó en el año 2000 con el arribo del Partido Acción

---

<sup>164</sup> Escamilla Cadena, Alberto, "Gobierno de Coalición y ratificación del gabinete presidencial", capítulo 10, en González Madrid, Miguel Alberto y Escamilla Cadena, Miguel (Coord.), *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*, México, Universidad Autónoma Metropolitana. <http://cede.izt.uam.mx:8089/cedeSys/faces/cede/page.xhtml?pageId=168>, [Consultado el 22 de mayo de 2018].

<sup>165</sup> Cayeros Díaz, Alberto y Magaloni, Beatriz, "Autoridad presupuestal del poder legislativo en México", *Revista Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1998, p. 504, <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/viewFile/499/727>, [Consultado el 22 de mayo de 2018]



Nacional a la presidencia, dando inicio a la alternancia y la falta de respaldo parlamentario al Presidente.

En esta iniciativa se estima pertinente reformar el sistema normativo a fin de hacer operante al gobierno y conseguir una mejor colaboración entre ejecutivo y legislativo. En la óptica de Beltrones, la pluralidad política no amenaza la democracia, sino que sirve para redefinir el concepto tradicional de poder y encontrar nuevas modalidades de organización para el gobierno. El reto era entonces conseguir mediante alianzas una mayoría parlamentaria que respaldara la tarea del gobierno, sin vulnerar la sana división de poderes y llegar a un consenso para poner en marcha la maquinaria de los asuntos públicos del país. He aquí la teleología de la iniciativa: la modificación del sistema de distribución de poder que actualmente tenemos, no en su estructura orgánica ni en la fase de la conformación de los órganos legislativo y ejecutivo, sino en su funcionalidad post elecciones, es decir, en la fase del ejercicio del poder. Dicho en otras palabras: favorecer la gobernabilidad aun cuando el partido en el gobierno, careciera de mayoría en las Cámaras del Congreso General.

Lo más valioso de esta iniciativa consiste en reformar la distribución del poder en la fase de su ejercicio más que en su integración, tan es así, que el otrora Senador llegó a proponer figuras afines al sistema parlamentario y el abandono de las instituciones que nacieron con el Constituyente de 1917. Propuso la “apertura” del sistema presidencialista mexicano.

La iniciativa consistió en un mecanismo normativo a nivel constitucional para dos posibles soluciones que brinden gobernabilidad democrática ante la pluralidad de partidos políticos en el Congreso y el gobierno, a saber:

El mecanismo propuesto para la apertura del régimen presidencial se traduce en fortalecimiento institucional. Es un motor de dos tiempos que hace funcionar al presidencialismo en la democracia. En esta concepción, única y específica para el sistema político mexicano, si en un primer momento el titular del Ejecutivo no considera necesario formar un gobierno de coalición, ya sea porque cuenta con la mayoría suficiente para gobernar o porque la alcance al momento de las elecciones

federales intermedias, siempre tendrá las facultades para nombrar y remover libremente a los integrantes de su gabinete y gobernar conforme al mandato conferido, sin requerir del proceso de ratificación.

El segundo motor democrático operaría en caso de que el titular del Ejecutivo Federal optara por la integración de un gobierno de coalición, ya sea para fortalecer institucionalmente su mandato o para construir una mayoría gobernante. En esta eventualidad, los integrantes del Gabinete presidencial serán ratificados por el Senado y las políticas públicas que se convinieran por la coalición se registrarán en las Cámaras del Congreso para su seguimiento<sup>166</sup>

Lo anterior significa que en caso de que el Ejecutivo Federal se encuentre en condiciones para poder gobernar por contar con la mayoría en el Parlamento, podrá optar por nombrar a su gabinete y removerlo libremente; en caso contrario, optaría por un gobierno en coalición necesitando dicho gabinete de la ratificación por el Senado, así como el registro de las políticas públicas (agenda programática) de los partidos que formarán la Coalición. Asimismo, el Ejecutivo conserva la posibilidad de disolver la coalición y remover y nombrar libremente al gabinete en caso de que alcance mayoría en las elecciones federales intermedias.

Para tal efecto, el senador Beltrones propuso reformar los artículos 74 fracción II, 76 fracciones XII y XIII y 89 fracciones XVII y XIX de la Constitución General,<sup>167</sup> dichas reformas se citan a pie de página por razones de claridad y de método.

---

<sup>166</sup> Senado de la República, LXV Legislatura, núm. LXI/3PPO-268/31778, 14 de septiembre de 2011, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=31778>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>167</sup> Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...] II. En caso de que el titular de Ejecutivo Federal opte por un Gobierno de Coalición, conocer las políticas públicas convenidas por las partes. Cada una de las Cámaras registrará las políticas públicas enviadas para su observancia.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

[...] XII. Ratificar a los secretarios de despacho cuando el titular del Ejecutivo Federal opte por el Gobierno de Coalición en los términos que dispongan esta Constitución y las leyes que de ella emanen,

XIII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

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

[...] XVII. Podrá optar por el Gobierno de Coalición, en cuyo caso acordará las políticas públicas convenidas, turnándolas para su registro y seguimiento a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores. Asimismo, someterá a cada uno de los secretarios de despacho y por separado a ratificación del Senado por mayoría simple de los miembros presentes y en sus recesos por la Comisión Permanente. Si en el primer nombramiento no se alcanzara la mayoría de votos, el Presidente de la República hará un segundo nombramiento distinto, que deberá ser votado en los mismos términos y condiciones que el primero; si el segundo nombramiento no alcanzara la mayoría de votos, el Presidente de la República hará el nombramiento definitivo.

## **B. Iniciativa de Reforma del Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática, en materia de Gobierno en Coalición.**

### **i) Exposición de motivos de la iniciativa.**

Esta iniciativa surgió en la Cámara de Diputados, encabezada entre otros, por los Diputados Javier Corral Jurado y Guadalupe Acosta Naranjo<sup>168</sup> y, de igual forma, sitúa el año de 1997 como un parteaguas en la gobernabilidad. El problema era el mismo: los partidos integrantes del Congreso habían arrancado la mayoría al partido en el gobierno, fenómeno que se replicaba además en los Congresos locales y el Gobernador en turno.

En 1997, tras la pérdida de la mayoría en el Congreso del partido dominante, le siguió, en el año 2000, la alternancia del partido en el gobierno, de modo que el PRI además de haber dejado de ser el partido hegemónico, perdió la Presidencia de la República, entre otros cambios como la adscripción del viejo Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial Federal; la creación del Instituto Federal Electoral (hoy Instituto Nacional Electoral) como un órgano constitucional autónomo, garante del voto ciudadano y la vigilancia de las elecciones. El partido sin duda quedó algo débil y acotado. “El Ejecutivo antecesor, el Presidente Zedillo, pudo contar con una mayoría en el Senado los últimos tres años de su gobierno, el Presidente Fox en cambio, no tuvo esa condición, y lo que es más, no tuvo nunca a ninguna de las dos Cámaras con mayoría propia. Y, por si fuera poco, Fox empezó su gobierno frente a una veintena de gobernadores que no eran de su partido”.<sup>169</sup>

---

[...] XIX. El Presidente de la República tendrá voz en las Cámaras del Congreso por sí o a través del Secretario de Gobernación, para presentar iniciativas, informes o responder a preguntas, mediando solicitud para hacerlo o por invitación o requerimiento de alguna de las Cámaras de Congreso, en los términos de esta Constitución y en las leyes que de ella emanen.

<sup>168</sup> Cfr. Sanders, Nadia, “El gobierno de coalición ¿la solución a un Congreso dividido?” , CNN México, México, 10 de octubre de 2011, <https://expansion.mx/nacional/2011/10/10/el-gobierno-de-coalicion-la-solucion-a-gobiernos-dividos>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>169</sup> Cámara de Diputados, núm. 3353-VII, 22 de septiembre de 2011, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/sep/20110922-VII.html>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

La iniciativa proveniente de la Cámara de Diputados realizó un análisis más directo del que la iniciada en la Cámara de Senadores carecía: si bien la construcción del Poder Ejecutivo era formalmente igual en la Constitución como en épocas anteriores, lo cierto es que materialmente el presidente cada vez tenía más trabas y debía realizar mayores esfuerzos para lograr el presupuesto anual y las reformas que el país necesitaba. El último presidente que gozó de mayoría parlamentaria fue Carlos Salinas de Gortari, hecho que daría un vuelco hasta la segunda mitad del sexenio Calderonista, pues el entonces presidente del PAN se encontraba en condiciones adversas frente a una Cámara Baja de 48% de miembros del PRI.<sup>170</sup>

Fuera de la conciencia histórica que contiene la iniciativa, se realizó en ella un análisis de las tipologías sobre las formas de gobierno, contiene un minucioso estudio sobre las variables que podrían influir en la armonización de relaciones con el Poder Legislativo.<sup>171</sup> Se reconoce que México es uno de los países de Latinoamérica que no ha modificado dichas variables de relaciones de poder, desde la forma de gobierno heredada del siglo XIX y del Constituyente de 1917, de modo que en la iniciativa se opta por abolir el antiestatismo para regular los poderes fácticos que surgen desde el seno de la sociedad.

A mayor abundancia, la iniciativa toma la teleología de un documento denominado “Equidad Social y Parlamentarismo”, en el que se puede leer:

---

<sup>170</sup> Idem.

<sup>171</sup> Idem. En la iniciativa se toman las siguientes variables como análisis:

- 1) La distribución de atribuciones, la capacidad de incidir en la vida y operación del otro poder, ejecutivo-legislativo ó legislativo-ejecutivo;
- 2) La conformación del Poder ejecutivo (unipersonal, o compartir la gestión con los ministros);
- 3) Las facultades propias del Presidente (legislativas, definición del presupuesto público, poder de veto; atribuciones en emergencias; expedición de decretos; los mecanismos para emitir decretos-ley);
- 4) El control de la agenda;
- 5) La convocatoria a referéndum o plebiscito;
- 6) La designación y remoción de ministros;
- 7) Las diversas funciones del gabinete;
- 8) El control legislativo sobre el ejecutivo (moción de confianza; censura; informes; pregunta parlamentaria; interpelaciones e investigaciones).

*“...se trata, como es evidente, de una tarea de largo aliento que requiere de esfuerzos y compromisos sostenidos y que no puede reducirse a modificaciones legales puntuales. Lo que sin duda requiere de la formación de coaliciones y mayorías capaces de trascender intereses puramente electorales y de coyuntura, pero no de mayorías al servicio del presidente en turno, sino de verdaderos gobiernos de coalición sustentados en acuerdos públicos y transparentes y en proyectos de largo plazo. Y en este sentido el mayor obstáculo, otra vez lo subrayamos, no es el pluralismo político sino un presidencialismo que a lo largo de toda la historia mexicana ha mostrado sólo ser eficaz cuando se vuelve autoritario.”*<sup>172</sup>

Bajo esta guisa, la iniciativa concuerda en esencia con la propuesta de la Cámara de Senadores, expuesta por el senador Manilo Fabio Beltrones y la teoría de los dos motores, ya analizada.

En la propuesta de la Cámara Baja, se pretende la implementación de la figura del Jefe de Gabinete en circunstancias específicas. Esto quiere decir que, si bien optan por tomar las premisas fundamentales de la iniciativa de su colegisladora, también es cierto que ponen el acento en crear un nuevo contrapeso al legislativo, pretendiendo separar las tareas del Ejecutivo Federal. Por una parte, las funciones como Jefe de Estado (Presidente) y las tareas de índole administrativa o de gobierno propiamente dicho (Jefe de Gabinete).

Para decirlo con claridad, en esta iniciativa se propone que cuando se susciten las elecciones presidenciales, el candidato que quede electo y logre mayoría de gobierno en sede legislativa, entonces podrá optar por seguir la fórmula tradicional que establece la Constitución para designar a los miembros de su gabinete, es decir, sin establecer un gobierno de coalición y conservando todas sus potestades y atribuciones.

En cambio, si el presidente electo no lograra dicha mayoría de gobierno, podrá optar por la opción de gobierno en coalición, en el que someterá la ratificación de cada

---

<sup>172</sup> Idem.

uno de sus miembros del Gabinete tanto a la Cámara de Diputados como de Senadores. Aquí hay otra innovación, pues, contrario a la propuesta vista supra, no solo serán ratificados por la Cámara Alta, sino también por la Baja. Además, deberá instaurarse la figura de Jefe de Gabinete, el cual contará con la legitimidad del Presidente y del Congreso para desempeñar las tareas de índole de la administración pública, más parecido al régimen parlamentario del que se predica es bicéfalo.

Es decir, se tiene que dicho Jefe de Gabinete sería el representante del Ejecutivo Federal para lograr los acuerdos de colaboración con el Congreso y así establecer un gobierno en coalición. De igual manera, dicho funcionario, al igual que el resto de los Secretarios de Estado quedarían expuestos a la posibilidad de sujetarse a una moción de censura promovida por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores y aprobada por dos tercios de los miembros presentes, con la salvedad del Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien es ratificado y censurado por la Cámara Baja. Encontramos aquí claramente la influencia del régimen parlamentario pues la moción y voto de censura representa una figura de control político del parlamento hacia el gobierno, que sin duda fortalece la democracia.

La iniciativa establece:

Esto es debido a que de esta forma se promueve un esquema de coaliciones y alianzas duraderas por un lado, pero también se posibilita la formación de mayorías con algunas variantes, es decir, con cuando menos dos combinaciones de distintos partidos políticos relevantes, para darle flexibilidad y margen de maniobra al Jefe de Estado en caso de enfrentar algunas crisis de gobierno, en donde pudiera disolver eventualmente su coalición gobernante en caso de ruptura entre los socios que conforman la misma y tuviera la posibilidad de buscar una nueva mayoría gobernante a través de una coalición distinta, con un nuevo Jefe de Gabinete al frente de la misma.<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup> Cfr. Gaceta Parlamentaria, año XIV, núm. 3353-VII, jueves 22 de septiembre de 2011, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/sep/20110922-VII.html>, [Consultado el 15 de mayo de 2022].

Con lo dicho hasta ahora, se puede advertir el reconocimiento de la dificultad de alcanzar acuerdos entre legislativo y ejecutivo, a causa de la pluralidad partidista representada en el Congreso y el Gobierno Federal, lo que fuerza a encontrar mecanismos que posibiliten la gobernabilidad que no se ha alcanzado desde 1997. En las iniciativas analizadas, se advierte también la tendencia a introducir instituciones afines a regímenes parlamentarios, tal como el voto de confianza (enfocado sólo a los Secretarios de Estado y otros servidores de similar relevancia, no así al titular del Ejecutivo Federal) así como la moción y voto de censura privativos de los sistemas parlamentarios, quizá por ser estructuras probadas, sobre todo, producto de una evolución natural que además resultan más afines al tipo de Estado democrático, de lo que es el Presidencialismo.

También es pertinente destacar que se propone dotar al Legislativo de mayores facultades fiscalizadoras<sup>174</sup> reales, así como atribuciones para remover ministerios (para nosotros: Secretarios de Estado), lo que en la doctrina se conoce como sistemas presidencialistas parlamentarios o atenuados.<sup>175</sup>

En todo caso, la propia iniciativa concibe dos sistemas o dos tiempos como la propuesta del senador Beltrones, a saber: i) Seguir el presidencialismo tradicional, o bien ii) establecer un sistema presidencialista con rasgos parlamentarios con la figura de Jefe de Gabinete.<sup>176</sup>

---

<sup>174</sup> Idem. En la iniciativa se puede leer “En este contexto, ponemos a su consideración un conjunto de reformas que buscan el fortalecimiento del Poder Legislativo ya que se trata de dotar al Congreso de la Unión de mecanismos que aumenten su capacidad fiscalizadora, controladora y ratificadora sobre acciones y decisiones del Poder Ejecutivo”.

<sup>175</sup> Duque Daza, Javier, “La moción de censura en Colombia. Reglas, coaliciones e intentos fallidos”, *Revista Colombia Internacional*, núm. 83, enero de 2015, p. 46., <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint83.2015.03>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>176</sup> La iniciativa resume las dos premisas de la siguiente manera: “*El partido político que haya ganado una elección con una mayoría relativa amplia o absoluta, tiene el legítimo derecho de formar un gobierno por sí solo, en un esquema presidencial tradicional. De igual forma, el partido político que haya ganado una elección con una mayoría relativa y que logre construir una coalición estable de mayoría, tiene también el legítimo derecho de formar un gobierno, en un esquema presidencial con elementos parlamentarios. En todo caso, se trata de que la oposición efectivamente confiera un voto de confianza a ese nuevo gobierno que reúne dos cualidades: primera, que ganó una elección, y segunda, que forma una coalición estable de mayoría bajo acuerdos programáticos, legislativos y públicos. No olvidemos, que esa coalición gobernante,*

En este sentido, la propuesta no se limita a reformas a los artículos 73, 76 y 89 como la estudiada en el apartado anterior, sino que propone un esquema de reformas integral que modifiquen los artículos 29, 69, 70, la fracción II del artículo 76, la fracción VI del artículo 82, 90, 93, 102, 110, 111 y 131 y se adicionan la fracción VII del artículo 74, y sus párrafos primero y segundo; los párrafos segundo y tercero de la fracción II del artículo 76; la fracción VII del artículo 89 y sus párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, quinto y sexto, y la fracción XIX del mismo artículo; así como el numeral 1 del artículo 91.<sup>177</sup>

### C. Comparativa de ambas propuestas.

Para facilitar la comparación entre ambas iniciativas, ofrecemos el siguiente esquema que las sintetiza:

INICIATIVA DIPUTADOS	INICIATIVA SENADO
<p><i>Propone modificaciones al artículo 29 constitucional, con la finalidad de engazar la figura de Jefe de Gabinete para el caso de suspensión de garantías. Es decir, sujeta la decisión del Presidente a la aprobación del Jefe de Estado, para el caso de que se decida optar por este tipo de presidencialismo con rasgos parlamentarios.</i><sup>178</sup></p>	<p>No contiene propuesta alguna de modificación a dicho artículo, toda vez que la figura de Gabinete no se presenta en esta iniciativa.</p>

*tendría de todos modos que construir consensos más amplios para cualquier proyecto de reforma constitucional, la cual requiere de mayoría calificada en ambas cámaras del Congreso de la Unión, y la mayoría simple de los congresos locales de las entidades federativas que dan cuerpo al Constituyente Permanente; y que justamente, esta labor de construcción de consensos sería la principal de la figura propuesta, en estos casos, es decir, la del Jefe de Gabinete presidencial”.*

<sup>177</sup> Cfr. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, núm. 3353-VII, 22 de septiembre de 2011, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/sep/20110922-VII.html>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>178</sup> Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el Jefe del Gabinete, en su caso, y con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá



<i>Se contempla la citación de rendir informes al Jefe de Gabinete, para el caso de periodos extraordinarios de una de las cámaras del Congreso, en cuanto al análisis del informe presidencial sobre la administración pública del país.<sup>179</sup></i>	No existe propuesta en este sentido.
<i>Contrario a su colegisladora, la Cámara de diputados contempló la posibilidad de disolución del Gobierno en Coalición al que se lleve.<sup>180</sup></i>	No existe propuesta en este sentido. Establece, de manera principal, en el artículo 73, fracción II, <sup>181</sup> la atribución del Congreso para conocer las políticas públicas convenidas en el acuerdo de un Gobierno de Coalición, en caso de que el Ejecutivo opte por este sistema.
<i>La Cámara de Diputados establece un esquema en el artículo 74,<sup>182</sup> con la posibilidad de optar por la moción de Censura del Secretario de Hacienda y Crédito Público, la cual debe ratificar tras el</i>	No hay propuesta en ese sentido.

suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación [...]

<sup>179</sup> Artículo 69. [...] Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar al Jefe de Gabinete, en su caso, los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

<sup>180</sup> Artículo 70. [...] La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados y de los senadores, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en las Cámaras. En su caso, también determinará las formas y procedimientos para la formación y disolución de coaliciones legislativas, a petición expresa del Presidente de la República.

<sup>181</sup> Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...] II. En caso de que el titular de Ejecutivo Federal opte por un Gobierno de Coalición, conocer las políticas públicas convenidas por las partes. Cada una de las Cámaras registrará las políticas públicas enviadas para su observancia

<sup>182</sup> Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

[...]

VII. Ratificar, por mayoría absoluta de los diputados que integran la cámara, el nombramiento que haga el Presidente de la República del Secretario de Hacienda y Crédito Público y empleados superiores de Hacienda, en caso de que haya solicitado la formación de un gobierno de coalición a las cámaras del Congreso de la Unión.

Solicitar por mayoría absoluta de los diputados que integran la cámara, una moción de censura para el Secretario de Hacienda y Crédito Público, que cuando menos haya desempeñado su cargo durante seis meses y éste haya sido ratificado por la misma cámara.

Aprobar por mayoría calificada de los diputados presentes al momento de la votación, una moción de censura para el Secretario de Hacienda y Crédito Público que cuando menos hayan desempeñado su cargo durante seis meses y éste haya sido ratificado por la misma cámara. En caso de aprobarse esta moción de censura, el servidor público implicado deberá ser cesado inmediatamente de su encargo por el Presidente de la República

<i>nombramiento del Presidente de la República.</i>	
<p><i>Se detallan más a fondo las condiciones de las ratificaciones y respecto de cuáles funcionarios es posible. Las características principales se resumen en:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>1. La ratificación será por mayoría absoluta.</i></li> <li><i>2. Se enlistan una serie de servidores públicos sujetos a ratificación y a su correspondiente remoción, no siendo exclusivos los Secretarios de Estado, inclusive se incluye al Procurador General de la República y a los cónsules en este catálogo.<sup>183</sup></i></li> </ol>	<p>La propuesta del Senado, pugna por establecer como facultad exclusiva del Senado, el poder ratificar a los Secretarios de Estado cuando el Presidente opte por un Gobierno en Coalición. Sin embargo, delega a la propia Constitución y a las leyes secundarias establecer las condiciones de dicha ratificación.<sup>184</sup></p>
<p><i>En la fracción XVII, del artículo 89, se propone la opción de un gobierno en coalición, en un convenio en el que se acuerden las políticas públicas y el número de legisladores que lo sustenten. Asimismo, se establecerá la ratificación por</i></p>	<p>En la fracción XVII, del artículo 89, también establece la posibilidad de optar por un Gobierno de Coalición, el que se dará seguimiento ante la Cámara de Diputados y Senadores con las políticas públicas convenidas.<sup>186</sup></p>

<sup>183</sup> Artículo 76. ...

II. Ratificar por mayoría absoluta de los senadores que integran la cámara, el nombramiento que el Presidente de la República haga del Jefe de Gabinete, de los Secretarios de Despacho, sólo en el caso de que el Titular del Ejecutivo haya solicitado a las cámaras del Congreso de la Unión la formación de un gobierno de coalición; del Procurador General de la República, Ministros, de los Agentes Diplomáticos, cónsules generales, coroneles, y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

Solicitar por mayoría absoluta de los senadores que integran la cámara, una moción de censura para el Jefe de Gabinete, para los Secretarios de Despacho, y para el Procurador General de la República, siempre y cuando éstos hayan sido ratificados por la misma cámara.

Aprobar por mayoría calificada de los senadores presentes al momento de la votación una moción de censura para el Jefe de Gabinete, para los Secretarios de Despacho, y para el Procurador General de la República, que cuando menos hayan desempeñado su cargo durante seis meses, siempre y cuando éstos hayan sido ratificados por la misma cámara. En caso de aprobarse esta moción de censura, el servidor público en cuestión deberá ser cesado inmediatamente de su encargo por el Presidente de la República.

<sup>184</sup> Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

[...] XII. Ratificar a los secretarios de despacho cuando el titular del Ejecutivo Federal opte por el Gobierno de Coalición en los términos que dispongan esta Constitución y las leyes que de ella emanen,

<sup>186</sup> Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

[...] XVII. Podrá optar por el Gobierno de Coalición, en cuyo caso acordará las políticas públicas convenidas, turnándolas para su registro y seguimiento a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores. Asimismo someterá a cada uno de los secretarios de despacho y por separado a ratificación del Senado por mayoría simple de los miembros presentes y en sus recesos por la Comisión Permanente. Si en el primer nombramiento no se alcanzara la mayoría de votos, el Presidente de la República hará un segundo nombramiento distinto, que deberá ser votado en los mismos términos y condiciones que el primero; si el segundo nombramiento no alcanzara la mayoría de votos, el Presidente de la República hará el nombramiento definitivo.

*el senado, del Jefe de Gabinete, de los Secretarios de Despacho, del Procurador General de la República, de los agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, así como la posibilidad de sujetarlos a su respectiva moción de censura.*

*Mientras que en la fracción XIX, se establece al jefe de Gabinete como la voz del Presidente en sede de Congreso.* <sup>185</sup>

No obstante, contrario a la colegisladora, únicamente sujeta a ratificación del Senado a los Secretarios de Estado, más no a algún otro funcionario y, por tanto, no existe moción de censura al no haber figura de Jefe de Gabinete.

[...] XIX. El Presidente de la República tendrá voz en las Cámaras del Congreso por sí o a través del Secretario de Gobernación, para presentar iniciativas, informes o responder a preguntas, mediando solicitud para hacerlo o por invitación o requerimiento de alguna de las Cámaras de Congreso, en los términos de esta Constitución y en las leyes que de ella emanen.

<sup>185</sup> Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

XVII. Podrá optar por el gobierno de coalición, en cuyo caso acordará las políticas públicas, iniciativas, mediante convenio en el que se especifique los objetivos del gobierno común y el número de legisladores que lo sustenten.

En tal caso solicitará la ratificación a la Cámara de Senadores, del Jefe de Gabinete, de los Secretarios de Despacho, del Procurador General de la República, de los agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

Si en el primer nombramiento del Jefe de Gabinete y de los Secretarios de Despacho no se alcanzara la mayoría absoluta de votos de los integrantes de la cámara, el Presidente de la República hará un segundo nombramiento distinto; si el segundo nombramiento no alcanzara la mayoría absoluta de votos de los integrantes de la cámara, el Presidente de la República hará el nombramiento definitivo. Al Jefe de Gabinete y a los Secretarios de Despacho los podrá remover libremente o como resultado de una moción de censura aprobada por la Cámara de Senadores.

Al Procurador General de la República podrá removerlo libremente o como resultado de una moción de censura presentada por esta misma Cámara.

A la Cámara de Diputados, solicitará la ratificación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y de los empleados superiores de Hacienda, a quienes podrá remover libremente o como resultado de una moción de censura aprobada por la misma Cámara.

Si en el primer nombramiento del Secretario de Hacienda y Crédito Público no se alcanzara la mayoría absoluta de los votos de los integrantes de la cámara, el Presidente de la República hará un segundo nombramiento distinto; si el segundo nombramiento no alcanzara la mayoría absoluta de votos de los integrantes de la cámara, el Presidente de la República hará el nombramiento definitivo.

[...] XIX. El Presidente de la República tendrá voz en las Cámaras del Congreso por sí o a través del Jefe de Gabinete, en su caso, o del Secretario de Gobernación, para presentar iniciativas, informes o responder preguntas, mediando solicitud para hacerlo o por invitación o requerimiento de alguna de las Cámaras del Congreso, en los términos de esta Constitución y de las leyes que de ella emanen.

#### **D. Algunos aspectos importantes del debate parlamentario en la Cámara de Diputados, Senadores y las Legislaturas locales.**

Tras discutirse y aprobarse en el Congreso la propuesta de reforma político electoral relativa al gobierno de coalición, el 10 de febrero de 2014 se publicó la reforma que modernizó el sistema presidencial, con la integración de gobiernos de coalición, con formalidades reguladas en la misma constitución, en la cual se estableció que para el sexenio 2018-2024 el Presidente de la República podría optar por esta forma de gobierno en cualquier momento de su gestión y no estará sujeto a plazo de duración.

En la temática del presente estudio, se abordará en primer lugar los aspectos más relevantes en los debates parlamentarios en el Congreso en materia de gobierno de coalición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente a los artículos 74 fracción III, 76 fracción II y 89 fracciones II y XVIII; abordando el análisis a través del proceso legislativo que tuvo como resultado la reforma del 10 de febrero de 2014, donde se incluye la iniciativa en materia de gobiernos de coalición, presentada ante la Cámara de Senadores, por el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, (PRI), con fecha 14 de septiembre del 2011. Aunado a ello, las consideraciones pertinentes a la propuesta presentada en la Cámara de Diputados el 22 de septiembre del 2011 por parte del diputado del PRD, Guadalupe Acosta Naranjo y del diputado del PAN, Javier Corral Jurado, secundado por 17 legisladores de los diversos grupos parlamentarios que conforman la Cámara Baja.

En segundo orden, se analizará el cumplimiento de dicha reforma del 10 de febrero del 2014 en algunas legislaturas locales, lo anterior destacando lo más relevante en los diarios de los debates.

**i) Iniciativa de Reforma del Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática, en materia de Gobierno en Coalición.**

Una propuesta similar se presentó en la Cámara de Diputados el 22 de septiembre del 2011 por parte del diputado del PRD, Guadalupe Acosta Naranjo y del diputado del PAN, Javier Corral Jurado, secundado por 17 legisladores de los diversos grupos parlamentarios que conforman la Cámara Baja, presentando la iniciativa de reformas de artículos constitucionales, para ampliar las facultades del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, dotándolos de un Jefe de Gabinete y de mecanismos para construir gobiernos de coalición sustentados en coaliciones legislativas estables en circunstancias específicas.<sup>187</sup>

En su Iniciativa ante la Cámara de Diputados, no se limita a reformas a los artículos 73, 76 y 89 como la propuesta inicial en la Cámara Alta, sino que propone un esquema de reformas integral que modifiquen los artículos 29, 69, 70, la fracción II del artículo 76, la fracción VI del artículo 82, 90, 93, 102, 110, 111 y 131 y se adicionan la fracción VII del artículo 74, y sus párrafos primero y segundo; los párrafos segundo y tercero de la fracción II del artículo 76; la fracción VII del artículo 89 y sus párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, quinto y sexto, y la fracción XIX del mismo artículo; así como el numeral 1 del artículo 91.<sup>188</sup>

Sin embargo, a pesar de su importancia, la misma no fue materia de debate en parlamento, debido a que fue desechada el 15 de junio de 2012 por la Comisión.<sup>189</sup>

---

<sup>187</sup> Cfr. Boletín Informativo, de la Dirección General Archivo Histórico y Memorial Legislativa, Año IX, N°56, Septiembre- Diciembre 2011. Gobierno de Coalición, Jefe de Gabinete, Jefe de Gobierno, o Sistema Parlamentario: ¿Futuro sistema político en México?, p. 4., [http://www.senado.gob.mx/library/archivo\\_historico/contenido/boletines/boletin\\_56.pdf](http://www.senado.gob.mx/library/archivo_historico/contenido/boletines/boletin_56.pdf), [Consultado el 21 de julio de 2018].

<sup>188</sup> Véase en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2011/sep/20110922-VII/Iniciativa-1.html>, [Consultado el 24 de julio de 2018].

<sup>189</sup> Véase iniciativas presentadas por diputado en la LXI legislatura turnadas a comisión, [http://siti.diputados.gob.mx/LXI\\_leg/iniciativas\\_por\\_pernplxi.php?iddipt=301&pert=9](http://siti.diputados.gob.mx/LXI_leg/iniciativas_por_pernplxi.php?iddipt=301&pert=9), [Consultado el 24 de julio de 2018].

**ii) Iniciativa del Senador Manlio Fabio Beltrones en materia de gobierno de coalición (reforma constitucional a los artículos 73 fracciones II, XII y 89 fracción XVII, del año 2014).**

Una de las iniciativas más conocidas y base fundamental de la regulación actual del gobierno de coalición está en la iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gobiernos de coalición, presentada ante la Cámara de Senadores, por el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, (PRI), con fecha 14 de septiembre del 2011. Se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos y se analizó en Diario de los Debates el 14 de septiembre de 2011.

En la sesión parlamentaria, después de dar su discurso inicial con motivo de su iniciativa, externó su exposición de motivos y su iniciativa. En la misma propuso establecer la posibilidad de que el Ejecutivo Federal opte por establecer un Gobierno de Coalición, cuyas políticas públicas serían convenidas por las partes y hechas del conocimiento del Poder Legislativo Federal. En el caso de ejercerse esa opción, los secretarios del despacho serían objeto de ratificación por el Senado de la República o en sus recesos por la Comisión Permanente, en los términos que dispusieran la norma constitucional y las leyes. A su vez, se planteaba que el Presidente de la República tuviese la atribución de concurrir por sí o a través del Secretario de Gobernación, a las sesiones de las Cámaras del Congreso para presentar iniciativas, informes o dar respuesta a las preguntas que se le formulen, sobre la base de la solicitud que formule para hacerlo o en virtud de la invitación o requerimientos que se le haga por alguna de las Cámaras del Poder Legislativo de la Unión.<sup>190</sup>

Ahora bien, la misma fue objeto de dictamen ante las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, primera y de Estudios legislativos Segunda, junto con otras 37 iniciativas, quien

---

<sup>190</sup> Cfr. Comisión de estudios legislativos, memorias LXII legislatura, Senado de la República. [http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios\\_legislativos2/docs/Informe\\_LXII.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/Informe_LXII.pdf), [Consultado el 17 de mayo de 2022].

dictaminó a favor del gobierno de Coalición, entre otros temas político-electoral. El mismo dictamen fue discutido en sesión del 3 de diciembre del 2013 ante la Cámara de Senadores, quienes resolvieron aprobarlo en lo general y en lo particular de los artículos no reservados, por 107 votos en pro, 16 en contra y 1 abstención. Se turnó a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.<sup>191</sup>

De la discusión del dictamen ante la Cámara de Senadores, tenemos que de los integrantes de las Comisiones que Resolvieron el Dictamen expresaron inicialmente sus argumentos para aprobar la reforma Constitucional, entre ellos, resaltan argumentos tales como el de los Senadores Enrique Burgos García y Miguel Ángel Chico Herrera, quienes expresaron que al incorporar el gobierno de coalición de forma optativa generaría la posibilidad, que de no preferirse esta forma de gobierno, la Cámara de Diputados ratificara el nombramiento otorgado por el titular del Ejecutivo Federal al Secretario de Hacienda y Crédito Público, y el Senado de la República deberá hacer lo propio con el nombramiento del titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Estos presupuestos están fundados en el principio de pesos y contrapesos para equilibrar el ejercicio del poder, en coparticipación todos los actores que hagan posible la democracia.<sup>192</sup> Es decir, de no existir en el 2018 la coalición, se obliga a quien ocupe la Presidencia de la República a ratificar al secretario de Hacienda en la Cámara de Diputados y al de Relaciones Exteriores en el Senado. Por su parte, la senadora Cristina Díaz Salazar opinó que los gobiernos de coalición permitirán a los mexicanos transitar hacia una etapa en la que las decisiones de gobierno no son responsabilidad de una fuerza política únicamente, ahora esos gobiernos de coalición permitirán ser corresponsables del destino de la nación; hasta aquí con las posiciones dictaminadoras.<sup>193</sup>

---

<sup>191</sup> Cfr. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, DOF 10 de febrero de 2014, México, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/216\\_DOE\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/216_DOE_10feb14.pdf), [Consultado el 24 de julio de 2018].

<sup>192</sup> ibídem, p. 601.

<sup>193</sup> ibídem, p. 604.

De los senadores que optaron a favor de la reforma, resaltan las opiniones siguientes: el Senador Luis Armando Melgar Bravo,<sup>194</sup> quien señaló que, con la reforma en materia de coalición, se fortalece el federalismo y la división de poderes, además de establecer mecanismos para hacer un ejercicio de poder y en el ejercicio del poder una verdadera herramienta al servicio de los ciudadanos. Al igual los Senadores Carlos Alberto Puente Salas y María Verónica Martínez Espinoza<sup>195</sup> coincidieron en que la reforma plantea un esquema de gobiernos de coalición flexible, concordaron en que dicha forma de gobierno permitirá que aquellos partidos que formen parte de la coalición puedan incluir temas de su interés en la agenda de trabajo generando un modelo de corresponsabilidad que lleve a marcos de mayor legitimidad y pluralidad en la toma de decisiones; en caso de que el Presidente no opte por conformar un gobierno de coalición, esta reforma contempla diversas medidas que dotará al Poder Legislativo de mayores atribuciones. Por su parte los Senadores Javier Corral Jurado<sup>196</sup> y María Del Pilar Ortega Martínez coincidieron en sus argumentos en que la incorporación de la figura del gobierno de coalición es el primer paso decisivo en la ruta para empezar a discutir un rediseño de nuestro régimen político hacia la posibilidad del parlamentarismo, el sistema de gobierno que trabaja en la pluralidad.

En oposición, el Senador Mario Delgado Carrillo<sup>197</sup> afirmó que, aunque el gobierno de coalición es voluntario, se pone el gran candado de quien lo intente hacer tendrá que sujetar a la aprobación del Congreso a todo su gabinete, y esto se hace simplemente para darle la vuelta al tema de la segunda vuelta electoral. Aunado a lo anterior, el Senador David Monreal Ávila,<sup>198</sup> concluyó en su discurso que la reforma político electoral es un traje hecho a la medida para proteger como siempre los intereses particulares de algunos cuantos, difícilmente dichas innovaciones coadyuvarán al fortalecimiento de la democracia mexicana.

---

<sup>194</sup> ibídem, p. 615.

<sup>195</sup> ibídem, p. 627.

<sup>196</sup> ibídem, p. 637.

<sup>197</sup> ibídem, p. 712.

<sup>198</sup> ibídem, p. 804.



En último lugar, el Presidente Cervantes Andrade, al informar que se habían agotado las reservas, como consecuencia quedaban aprobados en lo general y en lo particular el proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remitiéndolo a la Cámara de Diputados, quienes en fecha 05 de diciembre del 2013 aprobaron en lo general y en lo particular de los artículos no reservados, por 409 votos en pro, 69 en contra y 3 abstenciones, devolviendo la minuta con acuerdo de la Junta de Coordinación Política al Senado.

Por evidentes razones, algunos de los Diputados que se posicionaron a favor ésta, entre ellos, la Diputada Ruth Zavaleta Salgado, resaltando la importancia de que el congreso, a través de sus dos cámaras voten a favor de la reforma, en el sentido de que aquello que habían criticado durante muchos años de funciones meta constitucionales para el presidente, a lo que se concluía decir el presidencialismo, se verá limitado y esta honorable asamblea tendrá posibilidades de ratificar un gabinete en medida de que haya una coalición mayoritaria que el presidente busque precisamente para tener gobernabilidad y para construir el Estado mexicano que se ha querido consolidar.<sup>199</sup> El Diputado Silvano Aureoles Conejo afirmó que la introducción de la figura del gobierno de coalición permitirá que las políticas públicas ya no estén como ahora al servicio solamente de un proyecto político, en detrimento de la competencia libre y democrática y en condiciones de igualdad.<sup>200</sup>

Un análisis interesante fue el del Diputado Fernando Belaunzarán Méndez, quien es su posicionamiento refirió que era un paso hacia el parlamentarismo todavía tímido, todavía insuficiente, aunque importante, en sus palabras refirió: “Es cierto que queda opcional si es que el presidente electo decide conformar un gobierno de coalición o no. Debiera ser una obligación. Cualquier presidente debería tener gobernabilidad en las Cámaras y construir su mayoría, como sucede en muchos

---

<sup>199</sup> ibídem, p. 807.

<sup>200</sup> ibídem, p. 810.

países del mundo. Sin embargo, es un paso importante. La siguiente demanda será que el gobierno de coalición no sea una opción, sino sea una obligación que haya una mayoría estable en las Cámaras”.<sup>201</sup>

Los diputados Lilia Aguilar Gil, Catalino Duarte Ortuño y Ricardo Monreal Ávila,<sup>202</sup> expresaron su desacuerdo total con argumentos poco sólidos, sin embargo, Ricardo Monreal expresó un poco mejor su idea al decir que la presente reforma genera la posibilidad de crear gobiernos de coalición, siempre y cuando el presidente en turno así lo estime conveniente. Planteado de esta forma, como una facultad discrecional del Ejecutivo, el gobierno de gabinete se convierte en una decisión voluntariosa, personalísima y unilateral, se pierde el carácter estatal obligatorio y fundacional de un auténtico gobierno de coalición como forma de gobierno parlamentario.

Por último, el 13 de diciembre del 2013 en la Cámara de Senadores se dio segunda lectura del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación, De Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera; y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, aprobándose en lo general y en lo particular, por 99 votos en pro, 11 en contra y 2 abstenciones, turnándose así a las Legislaturas de los Estados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 135 constitucional.<sup>203</sup>

En esta última sesión, siendo la más corta de todas, fue muy breve al estar sujeta a meras posiciones de los senadores, unos a favor como Elena Corrales Corrales y Fernando Herrera Ávila, reiterando los beneficios de la misma y otros pocos en contra, sin embargo, el mismo fue aprobado, en los términos en que se publicó la reforma del 10 de febrero del 2014.

---

<sup>201</sup> ibídem, p. 819.

<sup>202</sup> ibídem, p. 804.

<sup>203</sup> Ibídem, p. 1055.

### **iii) Debates parlamentarios sobre Gobierno de Coalición en las legislaturas Locales.**

#### **a) Estado Libre y Soberano de Oaxaca.**

Mediante sesión extraordinaria del primer periodo ordinario de sesiones de fecha 19 de diciembre de 2013, de la LXII legislatura Constitucional del Estado, acusa de recibo y turna a la Comisión Permanente de Gobernación el oficio número DGPL-1P2A.-5709.19, enviado por la Vicepresidenta de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, con el que remite Minuta Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia Política-Electoral.<sup>204</sup> Fue hasta la sesión ordinaria del 19 de febrero del 2014 en que se discutió el dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan, diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia Político Electoral.<sup>205</sup>

Antes de dar cuenta sobre el dictamen, en un primer momento el Diputado Rafael Armando Arellanes Caballero determinó que en su óptica la reforma constitucional del 10 de febrero del 2014, afecta o reforma 27 artículos Constitucionales y agrega 21 transitorios, posicionando que cuando se presentó a la Cámara de Diputados se dispensó todo tipo de trámite y se votó de inmediato, que evidentemente no fue un proceso deliberativo, un proceso de reflexión, de análisis sobre las ventajas y desventajas que pudieran tener cada uno de los artículos y que el resultado de que se probara o no, finalmente no tenía mayor relevancia en virtud que ya había sido promulgada y publicada sin análisis.

---

<sup>204</sup> Cfr. Diario de los debates, Primer periodo ordinario de sesiones LXII Legislatura Constitucional del Estado de Oaxaca, núm. 009, año 2013, sesión del 19 de diciembre de 2013, [http://187.217.210.214/62/debates/files/ver\\_debate008.pdf](http://187.217.210.214/62/debates/files/ver_debate008.pdf), [Consultado el 28 de junio de 2018].

<sup>205</sup> Cfr. Diario de los debates, Primer periodo ordinario de sesiones LXII Legislatura Constitucional del Estado de Oaxaca, núm. 016, año 2013 sesión del miércoles 19 de febrero de 2014, [http://187.217.210.214/62/debates/files/ver\\_debate017.pdf](http://187.217.210.214/62/debates/files/ver_debate017.pdf), [Consultado el 18 de junio de 2018].

Por su parte, el Diputado Anselmo Ortiz García alentó que no se debía avalar tal reforma, que si bien es cierto contiene algunos aspectos positivos, también representa serios y más retrocesos en varios otros puntos, como ser una reforma de claroscuros. Sin embargo, dentro de los aspectos positivos identificó la paridad entre hombres y mujeres en el Congreso, la posibilidad de establecer gobiernos de coalición a nivel federal, la ratificación del gabinete, entre otros. Concluyó haciendo énfasis que al momento la reforma política ya había sido avalada por más del 50% de las Legislaturas locales.

Finalmente, se emitieron 19 votos a favor y ocho votos en contra de la citada reforma, ordenando se comunicara el decreto al Congreso de la Unión para los efectos constitucionales y legales procedentes.

#### **b) Estado Libre y Soberano de Campeche.**

En esta Entidad Federativa se discutió la reforma constitucional en materia político-electoral en fecha 24 de enero de 2014. El Diario de debates dejó como acciones que llaman la atención, la participación de la Diputada Ana María López Hernández, del Partido del Trabajo (PT), ya que en su óptica esta reforma, denominada como *Ley del Control Remoto*, únicamente es un mecanismo de centralización del poder y deja los controles democráticos del Estado en manos de la Federación; por otro lado, el diputado Mario Trinidad Tun Santoyo, del Partido Nueva Alianza (PANAL), destacó la profesionalización que deben tener los miembros del Congreso tanto local como federal. De igual manera, algunos diputados independientes tildan la reforma como centralista, carente de sentido e, inclusive, irregular en el seno de algunas propuestas que dieron vida a la reforma, como la de Javier Corrales.<sup>206</sup>

En general, los políticos independientes y de partidos de izquierda se oponen a la reforma. En contraste, los de derecha la apoyan, sin embargo, ningún político de

---

<sup>206</sup> Cfr. <http://congresocam.gob.mx/index.php/trabajo-parlamentario?id=194>, [Consultado el 27 de julio de 2018].

esta Entidad aborda como tal el gobierno en coalición, ni tampoco realizan aportaciones jurídicas relevantes. La reforma fue aprobada en sede local en misma fecha.<sup>207</sup>

### **c) Estado Libre y Soberano de México.**

En algunas demarcaciones, como el Estado de México, se aprobó de forma casi inmediata a su recepción, en fecha 17 de diciembre de 2013. De hecho, en dicha entidad se aprobaron de forma conjunta la reforma constitucional en materia de energía y la político-electoral sin mayor discusión o aporte relevante, ni en gobiernos de coalición ni en materia electoral en general.<sup>208</sup>

### **d) Estado Libre y Soberano de Nuevo León.<sup>209</sup>**

En esta Entidad Federativa la discusión parlamentaria fue mucho más razonada, ya que si bien, los actores políticos de derecha, como el PRI, trataron de ensanchar los beneficios de la reforma en materia electoral, también es cierto que el resto de funcionarios argumentaban un mal centralista en esta reforma, a saber: la creación de ciertos organismos electorales, Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE, le restaba facultades de designación a miembros del organismo electoral local (Comisión Estatal Electoral). Así mismo, la oposición aglutinaba argumentos relativos a la reelección de funcionarios, tratando de cierto modo retórico, contrastar con el lema revolucionario contra dicha institución. No obstante, en materia de gobiernos de coalición no existe un solo argumento en pro o en contra, ni que vislumbren los beneficios de dicha figura. Finalmente, el dictamen en la materia fue

---

<sup>207</sup> Cfr. <http://congresocam.gob.mx/docs/DEC118.pdf>, [Consultado el 27 de julio de 2018].

<sup>208</sup> Cfr. Gaceta del Gobierno, Estado de México, 17 de diciembre de 2013 núm. 115. <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/vigentes/dic174.PDF>, [Consultado el 27 de julio de 2018].

<sup>209</sup> Cfr. Diario de los Debates, Primer periodo, año II, núm. 150-LXXIIIS.O., martes 17 de diciembre de 2013, [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/pdf/DDE%20150%20%20SO%20COMPLETO%20REVI SADO.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/DDE%20150%20%20SO%20COMPLETO%20REVI SADO.pdf), [Consultado el 27 de julio de 2018].

aprobado con treinta y seis votos a favor y uno solo en contra, lo que contrasta con lo ocurrido en los debates.

#### **e) Estado Libre y Soberano de Chiapas.**

Es de hacer notar que, en el estado de Chiapas, aún en las sesiones ordinarias del día 17<sup>210</sup> y 19<sup>211</sup> de diciembre de 2013 correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional del presente Estado, aún no les había llegado el decreto de reforma para su discusión, dictamen y votación. En la sesión ordinaria del día quince de enero de dos mil catorce, correspondiente al primer receso del segundo año de ejercicio constitucional, se dio lectura se tiene por recibido proyecto de decreto que reforma ordenando se turnara a la comisión de gobernación y puntos constitucionales, para su estudio y dictamen.<sup>212</sup>

Posteriormente, en sesión del 20 de enero,<sup>213</sup> es donde se dio lectura al dictamen donde la Comisión resolvió aprobarse la Minuta Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, se discutió y votó sobre el mismo, aprobándose con 34 votos a favor y 3 en contra. A pesar de las posiciones que externaron ciertos Diputados, que, si bien fueron sólo cinco, (cuatro a favor y una

---

<sup>210</sup> Cfr. Diario de los Debates del Estado de Chiapas, LXV Legislatura, Primer periodo ordinario, sesión del 17 de diciembre de 2013, [http://congresochiapas.gob.mx/pdf/debates/LXV/II/Primer%20Periodo%20Ordinario/DIC/SPO\\_17\\_Diciembre\\_2013.pdf?v=MzI2NTc3Mjk3](http://congresochiapas.gob.mx/pdf/debates/LXV/II/Primer%20Periodo%20Ordinario/DIC/SPO_17_Diciembre_2013.pdf?v=MzI2NTc3Mjk3), p. 8., [Consultado el 28 de junio de 2018].

<sup>211</sup> Cfr. Diario de los Debates del Estado de Chiapas, LXV Legislatura, Primer periodo ordinario, sesión del 19 de diciembre de 2013, [http://congresochiapas.gob.mx/pdf/debates/LXV/II/Primer%20Periodo%20Ordinario/DIC/SPO\\_19\\_Diciembre\\_2013\\_Solemne.pdf?v=MTQ1ODcxMjlxMQ](http://congresochiapas.gob.mx/pdf/debates/LXV/II/Primer%20Periodo%20Ordinario/DIC/SPO_19_Diciembre_2013_Solemne.pdf?v=MTQ1ODcxMjlxMQ), p. 10., [Consultado el 28 de junio de 2018].

<sup>212</sup> Cfr. Diario de los Debates del Estado de Chiapas, LXV Legislatura, Primer periodo ordinario, sesión del 19 de 15 de enero de 2014, <http://congresochiapas.gob.mx/pdf/debates/LXV/II/Primer%20Periodo%20Permanente/ENE/SPO-15-Enero-2014.pdf?v=MTA3NTY5NzAzNA>, p. 4., [Consultado el 28 de julio de 2018].

<sup>213</sup> Cfr. Diario de los Debates del Estado de Chiapas, LXV Legislatura, Primer periodo extraordinario, sesión del 19 de 20 de enero de 2014, <http://congresochiapas.gob.mx/pdf/debates/LXV/II/Primer%20Periodo%20Permanente/ENE/SPE-20-Enero-2014-Extraordinaria.pdf?v=MjA4MTc4NjY0NQ>, p. 8, [Consultado el 28 de junio de 2018].

en contra) en ninguna de ellas hacen un pronunciamiento en materia de Gobierno de Coalición.

### **E. Reforma Constitucional a los artículos 74, Fracción III, 76 Fracción II y 89 fracciones II y XVII.**

El Gobierno de Coalición en nuestro país se define como el acuerdo pactado por el jefe del Ejecutivo Federal y los partidos políticos que en él intervengan, es regulado por convenio y por un programa de gobierno sometido a la aprobación definitiva de la mayoría de los miembros presentes del Senado y ejecutado por el Gabinete que acuerden los partidos políticos coaligados;<sup>214</sup> regulado constitucionalmente en los artículos 74, 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su mayoría de la reforma del 10 de febrero de 2014, en la cual se estableció que para el sexenio 2018-2024 el Presidente de la República podría optar por esta forma de gobierno en cualquier momento de su gestión.

Esta reforma entró en vigor el primero de diciembre de 2018. En este sentido, para entender su incorporación a nuestra Carta fundamental, a continuación, se desglosarán y se analizarán brevemente las reformas constitucionales a estos tres artículos, específicamente en lo que respecta a: iii) el artículo 74, fracción III; ii) el artículo 76, fracción II y; iii) el artículo 89, fracciones II y XVII. Por razones de método, se analizan en atención a su importancia.

#### **i) Reforma Constitucional al artículo 89, fracciones II y XVII.**

A pesar de que el artículo 89 ha sufrido 18 reformas constitucionales a partir de su regulación original de la Carta Fundamental del 5 de febrero de 1917, ninguna de ellas ha generado una transformación tan evidente a estas dos fracciones, como la

---

<sup>214</sup> Cfr. Secretaría de Gobernación, Sistema de Información Legislativa, México <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=265>, [Consultado el 22 de julio de 2018].

reforma del 10 de febrero de 2014. Partamos de su regulación actual, misma que es del tenor literal siguiente:

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

(...)

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo.

En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República;

(...)

XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

*(Adicionada en su contenido mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. N. E. de IJ: Entrará en vigor el 1o. de diciembre de 2018, de conformidad con el Artículo Décimo Segundo Transitorio del Decreto).*

De lo anterior, tenemos entonces que del mismo se desprende que el presidente de forma potestativa puede optar por esta forma de gobierno en coalición, sujetándose con las formalidades del párrafo segundo de la fracción XVII; además, en la fracción II del artículo en comento, se desprende la incorporación de esta figura, estableciendo la exclusión de la misma como condicionante necesario para la ratificación doble del nombramiento de los secretarios de Hacienda y de Relaciones Exteriores, en la utilización de su cargo. De igual forma, cabe advertir que a pesar de la existencia de una última reforma a este artículo 89 constitucional, en nada modificó a estas dos fracciones.

Por lo que hace a la fracción segunda, ha sufrido de seis reformas constitucionales<sup>215</sup> desde su emisión, veamos:

---

<sup>215</sup> Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, LXV Legislatura, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm), [Consultado el 21 de julio de 2018].



- De la reforma del 08 de octubre de 1974, se determinó que el presidente tenía la facultad de nombrar y remover a los Secretarios del Despacho, al procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleadores superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la constitución o en las leyes. Lo anterior cambió al texto original, al descartar a los gobernadores de los territorios y al procurador general de justicia de los Territorios.
- Con la reforma constitucional de fecha 10 de agosto de 1987, a diferencia de la reforma anterior, se cambió la parte del Gobernador del Distrito Federal y del Procurador General de justicia del Distrito Federal, por el Titular del Órgano u Órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal.
- En la de fecha 25 de octubre de 1993, ya se había eliminado también la adición del Titular del Órgano u Órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal.
- Para un año después, tenemos eliminado también al Procurador General de la República. Es decir, las facultades del ejecutivo en esta fracción con la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 eran para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la constitución o en las leyes.
- Para el 09 de agosto del 2012, quedó en los siguientes términos: Nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, remover a los embajadores,

cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

- Finalmente, con la reforma del 2014, quedó en los términos que hoy se regula.

En lo que toca a la fracción XVII<sup>216</sup>, se debe decir lo siguiente:

- Han existido cinco reformas desde su regulación primigenia en la Constitución de 1917, sin embargo, sólo una de ellas, la del 10 de febrero del 2014, ha generado el impacto que hoy nos ocupa.
- En un inicio, se dejó dicha fracción para encuadrar cualquier otra facultad regulada que tuviera el presidente, en las diversas leyes no reguladas en el listado de las mencionadas en dicho artículo, sin embargo, tres reformas (1ra el 20 agosto de 1928; 2da el 08 de octubre de 1974 y; 3ra el 10 agosto de 1987) regularon la facultad del ejecutivo sobre el nombramiento de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, mientras que la cuarta reforma del 25 de octubre de 1993 derogó dicha fracción.
- Fue hasta la reiterada reforma de los años 2014 en que se incorporó el gobierno de coalición de la forma en que ahora se regula.

Como adición al análisis anterior, entre las iniciativas legislativas hasta hoy propuestas por diferentes fuerzas políticas, no existe coincidencia en la forma en que los documentos rectores se deben aprobar pues, “aunque la mayoría no modifica la atribución que actualmente ostenta el Senado, se expone la posibilidad de que esta sea compartida entre ambas Cámaras del Congreso (GPPRD), o

---

<sup>216</sup> Cfr. Idem.

trasladada por completo a la Cámara de Diputados (GPPVEM). Adicional a ello, tres de las iniciativas proponen la expedición de una Ley (Federal) del Gobierno de Coalición, reglamentaria de los artículos constitucionales antes señalados”.<sup>217</sup>

## ii) Reforma Constitucional al artículo 74, fracción III.

El aludido precepto ha tenido 16 reformas, sin embargo, todas diferentes de su regulación actual, el cual establece lo siguiente:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...)

III. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda;

(...)

De lo anterior, podemos deducir que mientras el presidente de la república no opte por un gobierno de coalición, la Cámara ratificará el nombramiento que haga aquél sobre el Secretario de Hacienda. Si el presidente opta por el gobierno de coalición, se ratificará conforme al artículo 76, fracción II.

Anteriormente a esta reforma, dicha fracción establecía la facultad de la Cámara de Diputados de nombrar a los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor.<sup>218</sup> Sin embargo fue a partir del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que se reguló de esta manera, sin dejar de lado que es la primera y única reforma a esta fracción que entró en vigor a partir del 1 de diciembre de 2018, de conformidad con el Artículo Décimo Segundo Transitorio del Decreto.

---

<sup>217</sup> Cfr. Palazuelos Covarrubias, Israel, Cuadro Analítico de Propuestas Legislativas Formación e integración de un Gobierno de Coalición en México, Ocho preguntas sobre ocho iniciativas, *Dirección General de Análisis Legislativo*, Senado de la República, LXIII Legislatura, México, <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3829/Cuadro%20Anal%C3%ADtico%2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, [Consultado el 24 de julio de 2018].

<sup>218</sup> Cfr. Diario Oficial, Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana, Tomo V, cuarta época, núm. 30, lunes 5 de febrero de 1917, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf), [Consultado el 24 de julio de 2018].

### iii) Reforma Constitucional al artículo 76 fracción II.

El presente artículo ha tenido 15 reformas constitucionales, siendo cinco las que modificaron esta fracción. La regulación actual del citado precepto es del tenor siguiente:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

(...)

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

(...)

Con lo señalado por el artículo en comento, se entiende que la Cámara de Senadores tiene la facultad de ratificar los nombramientos que haga el ejecutivo en relación a los Secretarios de Estado, siempre y cuando éste opte por un gobierno de coalición; lo anterior con las excepciones pertinentes. Ahora bien, las cinco reformas al texto original<sup>219</sup> consisten en lo siguiente:

- La Carta Fundamental de 1917 establecía la facultad del Senado sobre los nombramientos que el ejecutivo hiciera de Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes supremos del Ejército y Armada Nacional, en los términos que la ley dispusiera.<sup>220</sup> La reforma del 10 de febrero de 1944 agregó al final de los ya mencionados, a la Fuerza Aérea Nacional.

---

<sup>219</sup> Cfr. Cámara de Diputados, op cit., nota 209. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm), [Consultado el 21 de julio de 2018].

<sup>220</sup> Cfr. Diario Oficial, Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana, op cit., nota 212. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf), [Consultado el 21 de julio de 2018].

- Con la reforma del 31 de diciembre de 1994, se agregó a la lista anterior sobre las facultades del Senado de ratificar nombramientos, ahora también del Procurador General de la República, dejando intacto el resto de su contenido.
- Con fecha 09 de agosto del 2012 se modificaron varios nombramientos de la lista, para concluir que el senado podría ratificar los nombramientos que el ejecutivo hiciera del Procurador General de la República, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.
- Antes de que el multicitado artículo quedara de la forma en que hoy se regula, una reforma anterior, la de fecha 10 de febrero de 2014 no contemplaba en la lista que hoy contempla, al Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal, siendo la única modificación a la reforma mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

En conclusión, el Gobierno de Coalición se caracteriza por la unión de cierto número de partidos en el ejercicio del poder, se prevé que el gabinete ostente un carácter de órgano colegiado con representación de cada uno de los partidos que componen la coalición, actualmente es facultad exclusiva del Senado ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de los Secretarios de Estado en caso de que éste opte por un Gobierno de Coalición, con las excepciones referidas anteriormente, cabe resaltar que de la mayoría de las iniciativas legislativas hasta hoy propuestas, de diferentes fuerzas políticas conservan esta disposición.

## **6. Gobierno de Coalición en la Constitución Política de la Ciudad de México.**

El Distrito Federal, hoy Ciudad de México, ha sufrido cambios importantes, porque en 1977 superamos la figura del Regente designado por el Ejecutivo Federal para instaurar un gobierno electo por el sufragio universal, directo y secreto de sus habitantes. También se creó la Asamblea Legislativa local en el año 2000 y hoy día es el Congreso de la Ciudad de México (II Legislatura). En 2016 las otrora Delegaciones Políticas pasaron a ser Alcaldías con su titular también de elección popular. Con la creación de la Ciudad de México mediante su Constitución Política de la Ciudad de México, se abandonó el antiguo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En primer término, cabe destacar que la figura en análisis es totalmente armónica con los principios que orientan la Ley Fundamental de la Ciudad, a saber: el pluralismo político.<sup>221</sup> En efecto, dicho ordenamiento a lo largo de su articulado consagra de forma expresa que la Ciudad de México se compone de tejido social con tendencias políticas amplias. Con la expedición de la Constitución de la Ciudad de México contempló el gobierno de coalición, previendo la posibilidad de que el partido en el gobierno no tenga mayoría en el legislativo local, poniendo en jaque a la gobernanza, como se verá en los apartados siguientes.

---

<sup>221</sup> Artículo 1 De la Ciudad de México

[...] 3. La Ciudad adopta para su gobierno la forma republicana, democrática, representativa, laica y popular, bajo un sistema de división de poderes, pluralismo político y participación social.

Artículo 29

E. Del funcionamiento del Congreso de la Ciudad de México

El Congreso de la Ciudad de México contará con una mesa directiva y un órgano de coordinación política que reflejarán en su composición la pluralidad y proporción de los grupos parlamentarios que integren al pleno.

## **A. Exposición de motivos.<sup>222</sup>**

La constitucionalización de la figura de gobierno de coalición no es una mera ocurrencia legislativa, sino que de la exposición de motivos se desprende que constituye uno de los pilares para modernizar el sistema democrático de la ciudad. En este sentido, una de las apuestas de dicho ordenamiento consiste en revolucionar el régimen político y el equilibrio de los poderes, a través de la modernización de las instituciones con miras a la descentralización del poder.

Lo anterior pretende lograrse a través de diversos ámbitos, desde la instauración de mecanismos de democracia directa y participativa, pasando por la armonización de funciones entre el Poder Legislativo, ejecutivo, judicial y organismos constitucionales autónomos, controles de gobierno parlamentario e, inclusive, la apertura hacia un federalismo cooperativo o concurrente,<sup>223</sup> tal como lo ha llamado la doctrina.<sup>224</sup> Así, otro de los mecanismos por modernizar la distribución del poder consiste en el gobierno en coalición, del cual se analizará su regulación a continuación.

## **B. Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México.<sup>225</sup>**

Antes de entrar a su actual regulación, es necesario abordar cómo se pretendía instaurar el gobierno en coalición en el Proyecto inicial publicado en 16 de septiembre de 2016 en la Gaceta del otrora Distrito Federal. Veamos:

---

<sup>222</sup> Mancera, Miguel Ángel, Iniciativa Con proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, Exposición de motivos, México, 15 de septiembre de 2016, <https://v3.pubpub.org/pub/constitucioncdmx-motivos?discussion=28>, [Consultado el 20 de julio 2018].

<sup>223</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 19 de la Constitución para la Ciudad de México.

<sup>224</sup> Serna Garza de la, José María, *El Sistema Federal Mexicano. Un análisis jurídico*, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 103.

<sup>225</sup> Grupo de trabajo que apoyó al Jefe de Gobierno en la elaboración del proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, México 15 de septiembre de 2016, [https://www.te.gob.mx/Eleccion\\_Constituyente/media/pdf/5f4de0311264809.pdf](https://www.te.gob.mx/Eleccion_Constituyente/media/pdf/5f4de0311264809.pdf), [Consultado el 17 de mayo de 2022].

El gobierno en coalición se encontraba regulado en el artículo 39 del Proyecto de Constitución de la Ciudad de México, este se dividía en dos apartados, siendo el apartado B, el que regulaba nuestra materia de estudio. Así mismo, dicho apartado se subdividía en 8 puntos y desarrollaban de manera más amplia las implicaciones de un gobierno en coalición, en comparación con el texto actual, tal como se verá *infra*.

Así las cosas, en el Proyecto, artículo 39, apartado B, punto 1,<sup>226</sup> se facultaba de manera genérica al Poder Ejecutivo para formar un gobierno en coalición, con miras a alcanzar la gobernabilidad y delegando los términos y condiciones a la ley secundaria.

La definición de gobierno en coalición, tal como se ha adoptado para el caso latinoamericano, se consagra en el punto 2<sup>227</sup> del apartado B, resaltándose los matices característicos de la misma, a saber: a) los titulares de las secretarías locales son propuestos por el Jefe de Gobierno; b) los mismos deben ser ratificados por el Pleno del Congreso; y c) obliga a ambos poderes a trabajar en conjunto por el bienestar democrático. La misma fórmula que se adopta en la Constitución General en el seno de los Poderes Federales.

En el punto 3,<sup>228</sup> de dicho apartado B, se introduce una cláusula atípica, debido a que le otorga facultades al Gabinete para refrendar la remoción de los titulares de la Secretarías, presupuesto de egresos, entre otros. Lo anterior blinda de facultades

---

<sup>226</sup> 1. El Poder Ejecutivo podrá formar un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso local, de acuerdo a lo establecido por la ley, a fin de garantizar mayorías en la toma de decisiones de gobierno, así como la gobernabilidad democrática.

<sup>227</sup> 2. El gobierno de coalición es un cuerpo colegiado integrado por las personas titulares de las Secretarías de la Administración Pública local, propuestas por la Jefatura de Gobierno y ratificadas por el pleno del Congreso de la ciudad, el cual obliga a los poderes legislativo y ejecutivo a garantizar un gobierno democrático y efectivo, así como la buena administración.

<sup>228</sup> 3. Corresponde al Gabinete el refrendo, mediante acuerdo de la mayoría simple de sus integrantes, de las iniciativas, decretos, proyectos de ingresos y de presupuesto de egresos, observaciones a leyes y decretos, expedición de reglamentos y remoción de una o más de las personas titulares de las Secretarías.



amplias al Gabinete y, en contrapartida, le resta poderío al Congreso de la Ciudad de México, lo cual no es unívoco con lo que se busca con la instauración de un Gobierno en Coalición. De igual manera, sucedía lo mismo en el punto 4,<sup>229</sup> ya que permitía al Jefe de Gobierno disolver la totalidad del Gabinete, sin que mediaran controles parlamentarios en dicha disolución, cuestión que es imprescindible en un gobierno en coalición si se sigue de manera puntual la figura nacida en el parlamentarismo.

Por otro lado, en el punto 5,<sup>230</sup> el Proyecto sujetaba la regulación del gobierno en coalición al establecimiento de un convenio y programas, los cuales debían ser aprobados únicamente por la mayoría de Congreso de la Ciudad.

El Punto 6,<sup>231</sup> del apartado B, artículo 39, del Proyecto en comento, contenía una regulación novedosa que no contiene la Constitución General ni el texto actual de la Constitución local, debido a que contemplaba la posibilidad de los grupos parlamentarios que no constituían gobierno, de declararse en oposición parlamentaria. Es decir, permitía una declaración formal de aquellos grupos parlamentarios que no formasen parte del gobierno en coalición y que, por tanto, son la minoría en el Congreso, de participar activamente en la estructura política de la Ciudad, derecho de réplica, acceso a medios de comunicación, así como algunas facultades que les brindara la ley secundaria.

El punto 7<sup>232</sup> del artículo en comento contenía una figura común al parlamentarismo, la llamada “moción de interpelación”, la cual funge como mecanismo de control o

---

<sup>229</sup> 4. La persona titular de la Jefatura de Gobierno podrá disolver a la totalidad del Gabinete

<sup>230</sup> 5. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes del Congreso de la ciudad. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

<sup>231</sup> 6. Las y los diputados y los grupos parlamentarios podrán declararse en oposición parlamentaria para ejercer una función crítica y plantear alternativas políticas. Tendrán acceso a los medios de comunicación y el derecho de réplica en los mismos, además de las prerrogativas que la ley orgánica del Congreso establezca y las atribuciones que les confiera esta Constitución. Dicha declaración procederá dentro del primer año legislativo y deberá reunir los requisitos que establezca la ley.

<sup>232</sup> 7. El Congreso podrá aprobar por mayoría absoluta, mociones de interpelación sobre actos de la o el Jefe de Gobierno, para su consideración en gabinete, quien deberá responder en un plazo de diez días hábiles. En caso contrario, estará obligado a comparecer ante el pleno.

rendición de cuentas de los actos de los ministros hacía con el parlamento. En el caso de la Constitución capitalina se contemplaba como mecanismo de información, únicamente para con el Jefe de Gobierno, el cual debería responder de sus actos ante el Pleno del Congreso en un plazo de diez días hábiles.

Por último, el punto 8<sup>233</sup> contenía el mecanismo de control legislativo por excelencia innato a cualquier sistema parlamentario, consistente en la “moción de censura”, en el cual se facultaba al Congreso para destituir a la totalidad del Gabinete, así como ratificar a los posteriores que nombrara el Jefe de Gobierno.

De lo anterior, se puede observar que el Proyecto contenía una mayor regulación sobre el gobierno en coalición, con respecto al texto actual. Sin embargo, también contenía deficiencias o propuestas poco exploradas y demasiado aventuradas para homologar instituciones de sistema parlamentario a un sistema presidencialista, trasladado al ámbito local.

### **C. Texto actual de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

El texto actual del ordenamiento constitucional capitalino difiere en gran medida con el texto del Proyecto descrito párrafos arriba, inclusive el texto del Proyecto era mucho más novedoso en cuestiones de distribución del poder, un ejemplo de esto lo era el artículo 73 del Proyecto, el cual contenía una propuesta de federalismo cooperativo.

Así, en lo que respecta al gobierno de coalición, su actual regulación quedó mucho más acotada y genérica, delegando así la tarea más compleja al legislador ordinario en una ley específica. En el artículo 32, apartado C, se consagran las facultades del Jefe de Gobierno. En el punto 1, inciso c, se faculta al jefe de Gobierno para remover

---

<sup>233</sup> (...) 8. El Congreso podrá ejercer moción de censura para destituir, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, a la totalidad del gabinete. Asimismo, deberá ratificar a las personas titulares propuestas por la o el Jefe de Gobierno, en un plazo no mayor a treinta días naturales posteriores al de la destitución (...).

y nombrar de manera libre a su gabinete y, además, sujeta a ratificación a su gabinete en caso de optar por un gobierno de coalición.<sup>234</sup>

En el artículo 34, apartado B, se desarrolla el contenido de la figura de gobierno de coalición. En el punto 1<sup>235</sup> se faculta al Jefe de Gobierno para conformarlo en cualquier momento con uno o varios partidos políticos. La diferencia con el proyecto consiste en que ya no se habla del Ejecutivo en general, sino se restringe al titular de la Jefatura de Gobierno, asimismo, se le otorga la posibilidad de hacerlo en cualquier momento de su gobierno, facultad que no aparecía en el Proyecto inicial. En el punto 2<sup>236</sup> se respeta la definición de gobierno en coalición contenida en el Proyecto. Sin embargo, aquí aparece un requisito de procedibilidad para conformar dicho gobierno, a saber: registrar una plataforma electoral y, de igual manera, se establece que un convenio registrará la vida de dicho gobierno. No obstante, delega la tarea de regulación al legislador ordinario.

El punto 3<sup>237</sup> establece que el Jefe de Gobierno podrá disolver la totalidad del Gabinete. Es curioso que se restrinja la moción de censura por parte del Congreso y se deje la posibilidad abierta para que el Ejecutivo disuelva su propio Gabinete en

---

<sup>234</sup> Artículo 32 De la Jefatura de Gobierno

C. De las Competencias

1. La persona titular de la Jefatura de Gobierno tiene las siguientes competencias:

c) Nombrar y remover libremente a su gabinete o proponer ante el Congreso de la Ciudad de México a las y los integrantes del mismo para su ratificación, en caso de gobierno de coalición. La o el Jefe de Gobierno deberá garantizar la paridad de género en su gabinete;

<sup>235</sup> Artículo 34

B. Gobierno de coalición

1. La persona titular de la Jefatura de Gobierno podrá optar, en cualquier momento, por conformar un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Ciudad, de acuerdo a lo establecido por la ley, a fin de garantizar mayorías en la toma de decisiones de gobierno, así como la gobernabilidad democrática.

<sup>236</sup> (...) 2. El gobierno de coalición es un cuerpo colegiado conformado por las personas titulares de las dependencias de la administración pública local, a propuesta de la persona titular de la Jefatura de Gobierno y ratificadas por el pleno del Congreso de la Ciudad. En el registro de una coalición electoral, los partidos políticos deberán registrar una plataforma electoral y podrán convenir optar por la integración de un gobierno de coalición, en caso de que la persona postulada para asumir la Jefatura de Gobierno resulte electa. Los compromisos establecidos en el convenio de coalición serán regulados en los términos de la ley en la materia (...).

<sup>237</sup> (...) 3. La persona titular de la Jefatura de Gobierno podrá disolver a la totalidad del gabinete (...)

el gobierno de coalición. De igual manera, en el punto 4,<sup>238</sup> consagra la posibilidad de que la oposición que no está en gobierno se consolide en el plano político.

En resumen, la actual regulación de la Constitución local en el marco de gobiernos en coalición, se encuentra mucho más restringida en comparación con el Proyecto primigenio. Prescinde de muchas instituciones inherentes al sistema parlamentario y opta por una regulación más genérica y delegando las precisiones al legislador local.

En esta línea, en el artículo 29 de la Constitución capitalina, apartado D, inciso j,<sup>239</sup> se establece que el Congreso podrá ratificar a los Secretarios de la administración pública en los términos que establezca dicho ordenamiento, es decir, cuando se opte por un gobierno en coalición.

Algo que llama la atención, es que el inciso k, del apartado D,<sup>240</sup> del artículo 29, de dicho ordenamiento establece algo parecido a la moción de interpelación que contenía el Proyecto de Constitución, pues el Congreso puede solicitar información por escrito al jefe de Gobierno o los titulares de las secretarías del gabinete. Recordemos que la doctrina sugiere que las interpelaciones pueden tener diversos caracteres, desde informativas, sancionadoras o, inclusive, preparar una moción de

---

<sup>238</sup> (...) 4. Las y los diputados y los grupos parlamentarios podrán declararse en oposición parlamentaria para ejercer una función crítica y plantear alternativas políticas (...)

<sup>239</sup> Artículo 29 Del Congreso de la Ciudad

D. De las competencias del Congreso de la Ciudad de México (...).

j) Ratificar a las personas titulares de las dependencias de la Administración Pública de la Ciudad de México, en los términos de lo dispuesto por esta Constitución y las leyes (...).

<sup>240</sup> Artículo 29 Del Congreso de la Ciudad

D. De las competencias del Congreso de la Ciudad de México (...)

k) Solicitar información por escrito, a través del pleno o comisiones, y llamar a comparecer a la persona titular de la Jefatura de Gobierno, a las y los titulares de las secretarías del gabinete, de las dependencias, entidades u organismos autónomos y de las alcaldías para informar sobre asuntos de su competencia, así como participar en la discusión de los informes periódicos de los mismos que contemple esta Constitución. Las personas servidoras públicas tendrán la obligación de proporcionar información al Congreso de la Ciudad de México en los términos de la ley; si no lo hicieren, estarán sujetos a las responsabilidades que la misma establezca (...)

censura.<sup>241</sup> Sin embargo, dicha prerrogativa no sujeta esta facultad del Congreso al establecimiento de un gobierno en coalición.

Por otro lado, en el artículo 34<sup>242</sup> de la Constitución capitalina, se establece la posibilidad de que el Congreso de la Ciudad de México pueda solicitar información mediante pregunta parlamentaria a funcionarios del Ejecutivo local, con el objetivo que implica esta figura y que fue adoptada por el derecho constitucional mexicano en las reformas estructurales de 2008. En efecto, dicha pregunta parlamentaria tiene como objetivo esclarecer un punto específico por funcionarios del Ejecutivo, con relación a un acto público o proyectos de ley.<sup>243</sup> Así, la Constitución local traslada dicha figura propia del sistema parlamentario, pero sin que se requiera el establecimiento de un gobierno en coalición para tal efecto.

---

<sup>241</sup> Robles Rosales, Walter, *La Interpelación Parlamentaria*, Lima, 2007, s.p.i., [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/39D92E1A548AFA2F052575DF006235B2/\\$FILE/La\\_Interpelaci%C3%B3n\\_parlamentaria \[1\].pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/39D92E1A548AFA2F052575DF006235B2/$FILE/La_Interpelaci%C3%B3n_parlamentaria%20[1].pdf), [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>242</sup> Artículo 34 Relación entre los poderes ejecutivo y legislativo

A. Colaboración entre poderes

1. El Congreso de la Ciudad de México podrá solicitar información mediante pregunta parlamentaria al Poder Ejecutivo, alcaldías, órganos, dependencias y entidades, los cuales contarán con un plazo de treinta días naturales para responder. El Congreso contará con treinta días para analizar la información y, en su caso, llamar a comparecer ante el pleno o comisiones, a las personas titulares mediante acuerdo aprobado por mayoría absoluta del pleno.

<sup>243</sup> Secretaría de Gobernación, "Pregunta Parlamentaria", *Sistema de Información Legislativa, México*, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=187>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

## **Capítulo IV.**

### **Posibles Beneficios del Gobierno de Coalición**

*SUMARIO:* 1 Fomenta el entendimiento entre el Presidente de la República y el Congreso General. 2. Posibilita transitar de la pluralidad partidista a la gobernabilidad. 3. El gobierno de Coalición constituye un signo de entendimiento democrático. 4. Organismos no susceptibles de gobierno de Coalición. A) Secretarías de Estado. B) Organismos Constitucionales Autónomos. 5. Funciones vedadas del Gobierno de Coalición: las funciones del Jefe de Estado (mando de las Fuerzas Armadas y Funciones Diplomáticas).

La reforma político electoral del 10 de febrero de 2014, faculta al Presidente de la República para formar un gobierno de coalición, gobierno que tiene cabida en un ambiente de pluralismo de partidos en el gobierno, pues es ahí donde reporta sus mayores beneficios esta figura. Como hemos dicho, la coalición de gobierno deja atrás a cualquier coalición electoral, ya que para este momento nos encontramos ante los órganos de gobierno ya conformados, esto no significa que, en caso de optar por la coalición, se deba realizar en algún tiempo específico, sino que puede realizarse en cualquier momento de la gestión y no estará sujeto a plazo de duración, salvo convenio entre las partes y siempre dentro del periodo en que el Presidente ejerza su encargo, desde luego.

Aunque en esta investigación nos ocupamos preponderantemente del gobierno de coalición introducido en los artículos 74 fracción III, 76 fracción II, y 89 fracciones II y XVII de la Constitución Federal, no es menos cierto que ésta forma de gobierno también ha ido ganando terreno en las Constituciones estatales y posteriormente en sus respectivas leyes ordinarias, con componentes distintos para incrementar la gobernabilidad democrática y mejorar el desempeño del gobierno de los estados para satisfacer las expectativas de los ciudadanos, en hasta ahora, una malograda transición hacia la democracia, a decir del Investigador Daniel Barceló.<sup>244</sup> La ahora

---

<sup>244</sup>Ibarra Palafox, Francisco, "Cien Ensayos para el Centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", t. 2, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, citado por Daniel A. Barceló, *El Gobierno de Coalición en las constituciones y leyes de desarrollo constitucional de los*

Ciudad de México, según analizamos en el capítulo que antecede, regula esta nueva forma de gobierno a partir de su artículo 32, apartado C, consagrando dentro de las facultades del Jefe de Gobierno a remover y nombrar de manera libre a su gabinete y, además, sujeta a ratificación a su gabinete en caso de optar por un gobierno de coalición.<sup>245</sup> Sin lugar a duda la constitucionalización de la figura de gobierno en coalición no es una mera ocurrencia legislativa, sino constituye una apuesta en revolucionar el régimen político y el equilibrio de los poderes. Estas líneas tratarán de puntualizar cuáles son esos posibles beneficios.

### **1. Fomenta el entendimiento entre el Presidente de la República y el Congreso General.**

La reforma político electoral de 2014, modificó el artículo 89 constitucional contemplando tres posibilidades para el gobierno del Presidente de la República:

- i) Podrá encabezar un gobierno con mayoría absoluta si su partido obtiene los escaños necesarios en el Congreso;
- ii) La posibilidad de encabezar un gobierno en condición de minoría; y
- iii) Formar un gobierno de coalición a partir de una mayoría construida por dos o más partidos.

La formación de un gobierno de coalición brinda una apertura para que no solo cuente con el apoyo del Congreso para aprobar leyes o modificar la Constitución, sino que también debe compartir el ejercicio de gobierno con otros partidos a través del cumplimiento ciertos puntos de las agendas políticas de los mismos. Por cuanto

---

estados, 1ª ed., 2017, p. 22, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/5.pdf>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>245</sup>Artículo 32 De la Jefatura de Gobierno

C. De las Competencias

1. La persona titular de la Jefatura de Gobierno tiene las siguientes competencias:

c) Nombrar y remover libremente a su gabinete o proponer ante el Congreso de la Ciudad de México a las y los integrantes del mismo para su ratificación, en caso de gobierno de coalición. La o el Jefe de Gobierno deberá garantizar la paridad de género en su gabinete;

a la ratificación del gabinete por parte del Poder Legislativo, se faculta a dicho poder para intervenir en los nombramientos de los Secretarios de Estado, esto se traduce en que dicha reforma aportó flexibilidad al proceso de gobierno toda vez que el Ejecutivo puede optar por el instrumento de la coalición para obtener la cooperación del mencionado Poder Legislativo.

La historia de nuestro país se caracteriza por contar una etapa de ejercicio político de partido hegemónico, es decir, aquel periodo histórico en que el PRI dominaba todos los escaños en el Congreso y, además, tenía en sus filas al Presidente de la República, por lo que éste contaba con un respaldo de la mayoría en el Congreso y le permitió gobernar por décadas sin rendición de cuentas y sin equilibrio de fuerzas. Con ello, las reformas propuestas por el Ejecutivo eran aprobadas mediante votaciones mayoritarias con una oposición casi testimonial o ilusoria. Sin embargo, desde 1997, se ha establecido un gobierno sin mayoría e, inclusive, en el gobierno de 2012, al regreso del PRI, a la Presidencia de la República, se tuvo que optar por formalizar el llamado “pacto por México”, esto es una coalición parlamentaria para poder negociar una agenda política común entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso. Aunque en un principio se constituyó en una amplia coalición, que incluyó a la mayoría de los actores políticos que involucraban metas de desarrollo de varios de los partidos políticos, posteriormente dicho pacto pasó a ser una coalición mínima ganadora (es decir, aquella a la que, si le quitamos un miembro, pasaría de ser ganadora, a perdedora), lo que permitió que la oposición partidista condicionara su permanencia en dicho pacto y, así, exigir cambios en ciertas áreas de su agenda política.

Lo anterior ocurrió por la falta de incentivos para cooperar y apoyar las iniciativas del presidente hacia los legisladores de oposición. Esta problemática fue analizada por Dieter Nohlen, quien vislumbró varios inconvenientes en cuanto a la relación entre el Presidente y el Congreso, al distinguir entre “mandatarios con facultades constitucionales fuertes, sistemas con facultades equilibradas entre ambos órganos



de poder (*checks and balances*) y facultades presidenciales atenuadas.”<sup>246</sup> Por tanto, cuando hablamos de gobiernos sin mayoría dentro de un sistema presidencialista, es dable entender que toda vez que la gobernabilidad exige mayorías calificadas para aprobar reformas, un Presidente que no cuenta con ese apoyo dentro del Congreso queda condicionado a la formación de una coalición de gobierno, para evitar la inacción o inocuidad de su gobierno.

En esta tesitura, el gobierno en coalición genera mayor entendimiento entre el Ejecutivo y su Congreso, ya que el pluralismo político dificulta la formación de mayorías y ello fuerza a las coaliciones, para salir de la inactividad. Para evitar un gobierno dividido, es necesario un gobierno de coalición, donde las relaciones de cooperación entre estos dos poderes evitarán la parálisis legislativa, que permita lograr acuerdos que aseguren la posibilidad de que se apruebe una agenda legislativa común a varios partidos; es decir, la necesidad de los gobiernos de coalición se justifica por la urgencia de paliar la parálisis para que el Poder Ejecutivo cuente con el apoyo que le permita ejecutar de forma ágil su proyecto de gobierno.

Sin embargo, no hay que dejar de lado el beneficio que acarrea la propuesta sobre el gobierno de coalición en tanto que se erige como una facultad y no como facultad de ejercicio obligatoria, es decir, que le da la opción y no obligación del titular del Ejecutivo. Así, al momento en que el ejecutivo decida optar por el gobierno de coalición, buscará desde el primer momento un mejor entendimiento con el Poder Legislativo, quienes en un plano de armonía buscaran lograr negociaciones en favor de ambos intereses; por otro lado, el beneficio puede llegar a surgir para el Ejecutivo, cuando el partido del Presidente obtiene un número importante de escaños, por lo que no es necesario construir la coalición dado que el Ejecutivo tiene todas las facultades para integrar su gabinete sin la necesidad de ratificación del Congreso. Aquí el beneficio radica en dejar de manera libre la decisión en el

---

<sup>246</sup> González Madrid, Miguel Alberto y Escamilla Cadena, Miguel (Coord.), *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, <http://cede.izt.uam.mx:8089/cedeSys/faces/cede/page.xhtml?pageId=168&categoryId=14>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

Ejecutivo de qué tipo de gobierno quiere integrar, o bien, en caso de una eminente ingobernabilidad optar por un mecanismo de negociación de puntos democráticos con los partidos de oposición. Pues si bien en el reciente caso de la elección de 2018 el gobierno electo cuenta con mayoría legislativa, esto no ha sido así en los últimos sexenios ni hay garantía de que siga siendo así en los venideros, de modo que la constitución debe prever soluciones jurídicas ante los distintos escenarios políticos que, la realidad demuestra, son perfectamente dables.

La coalición busca la creación de un sistema presidencial renovado y dinámico que responda a las cambiantes circunstancias que demanda la población, procurando un sistema estable de Alianzas que, en la práctica se configura como un mecanismo que tiende a emular la formación de gobierno de los regímenes parlamentarios, del que conviene recordar el caso alemán, que tiene como presupuestos para un gobierno en coalición los siguientes: el consagrar los fines constitucionales de igualdad partidaria y bienestar social, la voluntad popular y el complejo sistema electoral de decisión, sin que sea necesario modificar la Constitución para establecer formalismos mecánicos para un acuerdo entre partidos; por tanto hay que aprovechar la división de poderes flexible y el federalismo cooperativo que existe en nuestro país.<sup>247</sup>

Al inicio de esta investigación el panorama mostraba que las elecciones del 2018, con el cierre de lo que entonces era el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), el partido fundado por el ahora presidente constitucional, Andrés Manuel López Obrador, podría contar con más de 300 diputados y casi 70 senadores de acuerdo con proyecciones preliminares con base en los resultados oficiales realizadas por los partidos,<sup>248</sup> lo que se corroboró más tarde con la obtención de la mayoría absoluta del partido en el poder en ambas Cámaras, lo que

---

<sup>247</sup>Cfr. Tesis: P./J. 78/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, p. 1540. y Tesis: P./J. 142/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XV, enero de 2002, p. 1042.

<sup>248</sup> De la Rosa, Yared, "Qué puede hacer AMLO con su mayoría en el Congreso", Expansión Política, México, julio 2018, <https://adnpolitico.com/congreso/2018/07/05/que-puede-hacer-amlo-con-su-mayoria-en-congreso>, [Consultado el 17 de mayo de 2018].

ha hecho avanzar fácilmente sus proyectos presupuestales y legislativos e incluso algunas reformas constitucionales que requieren una votación con mayoría calificada, es decir, de dos tercios de los legisladores presentes más el aval de la mitad más uno de los Congresos Estatales, pues el partido en el poder gobierna ya la mayoría de las entidades federativas. A pesar de lo anterior, el Senado de la República no siempre ha respaldado las propuestas del Ejecutivo, de modo que aún con este escenario tan favorable para el Presidente, tendría que acordar el programa de gobierno y la agenda legislativa con las fuerzas políticas representadas en el Congreso.

La reforma introduce flexibilidad al proceso de gobierno una vez que el Ejecutivo puede elegir el instrumento de la coalición para obtener la cooperación del Legislativo. Se trata de un mecanismo que estaba ausente en el diseño institucional y constitucional del presidencialismo mexicano y que pueden fomentar su adecuación funcional, lo que implica que habrá un instrumento más para reforzar los mecanismos de control político que ejerce el legislativo sobre el ejecutivo, una vez que el primero podrá intervenir en la ratificación del gabinete. Al mismo tiempo, se le otorga al mandatario un instrumento para obtener el apoyo del Legislativo vía coaliciones parlamentarias. Y, por último, significa también que el gobierno y la administración pública ya no serán ocupados por funcionarios de un solo partido político. En otras palabras “el señalamiento de que los partidos coaligados ocupan algún lugar en el gabinete del presidente es el reconocimiento formal de la integración de los diferentes partidos políticos en una coalición”.<sup>249</sup>

---

<sup>249</sup>LXII Legislatura H. Congreso del Estado De Guanajuato, “Gobierno de Coalición y Segunda Vuelta”. Sexagésima Segunda Legislatura 2012-2015 Instituto de Investigaciones Legislativas, p. 9-11, [https://www.congresogto.gob.mx/uploads/contenido\\_estudio/archivo/103/76\\_Coaliciones\\_y\\_Segunda\\_Vuelta.pdf](https://www.congresogto.gob.mx/uploads/contenido_estudio/archivo/103/76_Coaliciones_y_Segunda_Vuelta.pdf), [Consultado el 9 de septiembre de 2018].

## **2. Posibilita transitar de la pluralidad partidista a la gobernabilidad.**

Lo importante de un Gobierno de Coalición es la gobernabilidad, es decir, la capacidad de dar flujo a procesos de reforma legislativa y de materialización de programas de gobierno, así como las garantías a la estabilidad política y la paz social, no puede pasar por alto que la representatividad, cristalizada en la formación de múltiples organizaciones partidarias pequeñas y hasta en candidaturas independientes, como el caso de México, resultan en muchos casos ser los grandes obstáculos para que el sistema político pueda ser eficaz para la misma sociedad.

Si bien, el pluripartidismo genera la concepción de garantizar una mejor representación de la sociedad civil al ofrecer un abanico ideológico, también constituye un desequilibrio al que naturalmente tiende, podría ocasionar problemas de gobernabilidad ocasionando un déficit democrático en aquella. Por esto, es que una forma de erradicar el problema es mediante la construcción de un gobierno de coalición, debido a que conforman un programa de gobierno compartido en el que se introducen las plataformas electorales. Donde los actores políticos se otorgarían legitimidad y se incrementaría la representatividad democrática del gobierno.

El gobierno de coalición es la respuesta a la realidad política de un gobierno dividido, de aquí parte su justificación y utilidad, debido al desarrollo de nuestra democracia y de la gobernanza de nuestro país, sin desconocer que de facto ha habido alianzas de gobierno como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y el Pacto por México, que son afines al gobierno de coalición pese a no tener reconocimiento jurídico, esto es, constituyen alianzas a modo del gobernante. Es cierto que en nuestro país los partidos políticos han optado por las grandes coaliciones en donde se integran más de dos partidos políticos para conseguir como hasta ahora, que no haya una parálisis legislativa sistemática a pesar del bloqueo de los partidos de oposición hacia el partido en el gobierno, ello no cambia la parálisis en las reformas estructurales que buscan el crecimiento económico del país, el cual está totalmente comprobado. Por tal razón, para lograr obtener una gobernabilidad, que implica la capacidad del gobierno para mantener o restaurar eficazmente el orden público,

hacer cumplir la ley y hacer acatar las políticas gubernamentales, se debe crear un gobierno de coalición, del que se erradicaría este problema. La mira del gobierno estaría encaminada a lograr alcanzar las exigencias de una gobernabilidad democrática, que busca un equilibrio entre eficacia gubernamental y control ciudadano.

La historia nos demuestra que hace 40 años había mayoría en el Congreso por un partido hegemónico, lo que con los años ha cambiado, generando cada vez mayor pluralidad en el Poder Legislativo, lo que ha dado origen a una nueva relación entre el Ejecutivo y Legislativo, así como entre los partidos políticos, siendo indispensable el consenso y la negociación entre los diversos actores para propiciar la gobernabilidad, pues aún en el actual gobierno, el carecer de mayoría calificada en el Congreso que permita al partido en el poder sacar adelante las reformas constitucionales que pretenda o incluso su propio plan de gobierno, lo fuerza a pactar con otros partidos políticos que exigirán respaldo a sus propias propuestas a cambio de su voto favorable. Por tal motivo, con la formación de un gobierno en coalición, sustentado en un cambio en los incentivos a los partidos opositores, dará apertura a un nuevo modelo de cooperación y corresponsabilidad en los éxitos y fracasos del gobierno, que sostenga la gobernabilidad que el país requiere ya que además de los obstáculos parlamentarios que generan ingobernabilidad, claramente existen otros como la inseguridad, la paz social, la falta de participación ciudadana, por mencionar algunos, que requieren ser resueltos por el gobierno.

Otro aspecto importante es que la oposición pasaría de cuestionar lo que el gobierno realiza, para estar ahora en un plano en el que se involucran en las decisiones del mismo y, con ello, será invertido el sentido de la política, pues los partidos opositores no buscarán el fracaso del gobierno, sino su éxito por la coparticipación y propio interés en esta toma de decisiones, lo que se traduce en una pluralidad partidista sin efectos negativos, sino una gobernabilidad positiva.

De igual manera, otro de los beneficios que genera el camino hacia la gobernabilidad es un gobierno más incluyente, pues tal y como lo ha señalado Diego Valadés en el sentido de que la formación de este tipo de gobierno es no solo viable sino necesaria debido a los tiempos políticos en los que se vive en México; refiere que “para la gobernabilidad democrática del país se requiere la posibilidad de que el presidente cuente con la mayoría en el Congreso, porque es con la que se aprueba el presupuesto, la ley de ingresos y la legislación necesaria para la instrumentación del programa de gobierno”, quien además afirma que “en la medida que compartan el poder, serán más fuertes, democráticamente hablando. Tendrán mayor apoyo social, mayor apoyo político y mayor autoridad política. El gobierno de coalición va a permitir muchas mejores condiciones de gobernabilidad”.<sup>250</sup>

Sin lugar a dudas, los grandes objetivos fijados a corto plazo son precisamente el impulso de determinadas políticas gubernamentales y, por tanto, objetivos programático- ideológicos, y la máxima consecución de parcelas de poder y, en definitiva, de influencia política. A medio plazo, hay dos objetivos más que también condicionan las estrategias de negociación: conseguir estabilidad gubernamental y, por tanto, una acción de gobierno cómoda, activa, duradera, la aceptación social del gobierno y el éxito de futuras contiendas electorales.<sup>251</sup> Sin embargo “existe un mínimo de riesgo que el partido que ocupe la presidencia se coaligue con un partido menor y entre ambos alcancen la mayoría requerida, lo que dejaría fuera del acuerdo a otras fuerzas políticas. Con ello, el presidente podría requerir del apoyo de un solo partido formando una coalición mínima ganadora, lo que terminaría por excluir al resto de fuerzas políticas representadas en el Congreso.”<sup>252</sup>

“El gran objetivo de la configuración constitucional y legal para establecer el gobierno de coalición en la Ciudad de México es construir una forma de gobierno

---

<sup>250</sup> Valadés, Diego “2018: Gobierno de coalición”, *Índigo*, México, <https://www.reporteindigo.com/reporte/unam-pri-gobierno/>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>251</sup> Matas Dalmases, Jordi, *La formación de un gobierno de coalición*, Valencia, Tiran to blanch, 2015, colección Serie Ciencia Política, p. 101.

<sup>252</sup> Escamilla Cadena, Alberto, *op cit.*, nota 164 p.135.

que, por el solo efecto de su diseño, promueva el ejercicio eficaz racional del poder, con rendición de cuentas y exigencia de responsabilidades políticas sobre el gobierno como órgano, sobre cada uno de sus integrantes, y sobre los partidos políticos coaligados. En último término busca satisfacer el derecho al buen gobierno de los gobernados.”<sup>253</sup> Lo que nos permite decir que los Gobiernos de Coalición no serán una solución en sí mismos, pero sí pueden configurarse en facilitadores para la atención de diversos problemas. Lo más importante de su implementación es que reflejen beneficios palpables por la ciudadanía, comparativamente mejores y mayores con relación a los observados en los gobiernos divididos.

El gobierno de coalición también pretende equilibrar la pluralidad partidista con la gobernabilidad. Lo importante es cuidar no caer en extremos, pues la gobernabilidad sin considerar la democracia, conduciría al autoritarismo, como por ejemplo, en el caso de establecer una cláusula de gobernabilidad a fin asignar al triunfador por mayoría relativa los escaños necesarios para alcanzar, artificialmente la mayoría en el Congreso, para un un partido que alcanzó una reducida mayoría relativa (por ejemplo el 35% de votos), pues esto provocaría una ausencia de legitimidad ciudadana y sobrerrepresentación excesiva (del 16%). Del mismo modo, priorizar la democracia sin considerar la gobernabilidad puede derivar en situaciones de inestabilidad política ante la excesiva pluralidad parlamentaria. Por estas razones, es pertinente la reflexión en torno a la gobernabilidad democrática y a la democracia gobernable, como dos niveles primarios de la política: uno, los procesos democráticos para la conformación de gobiernos legítimos, y otro, el ejercicio gubernamental eficiente con vocación de servicio ciudadano.<sup>254</sup>

Una de las iniciativas más conocidas y base fundamental de la regulación actual del gobierno de coalición presentada ante la Cámara de Senadores, fue la del entonces Senador Manilo Fabio Beltrones, del Partido Revolucionario Institucional, quien

---

<sup>253</sup> Ibarra Palafox, *op cit.*, nota 244, p. 33.

<sup>254</sup> Altamirano Dimas, Gonzalo, Altamirano Dimas, Gonzalo, “Gobierno de Coalición” Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, enero 2018, p. 16.

estimó pertinente reformar el sistema normativo a fin de tornar operativa una realidad en la que los partidos políticos no pueden obtener mayoría en sede legislativa. En óptica del senador, la pluralidad política no amenaza la democracia, sino que sirve para redefinir el concepto tradicional de poder y encontrar nuevas modalidades de organización para el gobierno. Encontrar una mayoría gobernante que permite al Poder Ejecutivo y legislativo cooperar entre ellos, sin vulnerar la sana división de poderes y llegar a un consenso para poner en marcha la maquinaria de los asuntos públicos del país

### **3. El gobierno de Coalición constituye un signo de entendimiento democrático.**

Con la reforma constitucional aludida sobre gobiernos de coalición, México actualizó su marco de gobernación para ajustarlo a una democracia que desde hace lustros opera con una multiplicidad de partidos políticos. Su propósito final es racionalizar el ejercicio del poder público. Son hoy día una constante tanto en las democracias parlamentarias como en las democracias presidenciales de todo el mundo que operan -al igual que en México- en el contexto de un sistema de partidos políticos múltiple. Es por tal razón que el poder revisor de la constitución, en los Estados Unidos Mexicanos generó progresivamente la convicción de que el gobierno de coalición era también la vía de evolución de nuestra emergente democracia presidencial al igual que lo había sido en otras democracias representativas pluripartidistas del mundo tanto parlamentarias como presidenciales. Por ello, se estableció en la norma constitucional y se ahorró así años del proceso de ensayo y error que típicamente precede a la formación de una convención política.<sup>255</sup>

Nuestro diseño institucional no siempre propiciaba los acuerdos ni fomentaba el diálogo y la corresponsabilidad entre poderes, lo que obstaculizaba la tarea de

---

<sup>255</sup> Barceló, Daniel y Valadés, Diego (coords.) *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano, que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, México, Editado por Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, CEDIP, 2016, p. 20.



gobernar con eficacia. Este hecho amenazaba con socavar la legitimidad de nuestro régimen político, pues el verdadero riesgo para una democracia radica en la parálisis. De ahí que, de acuerdo con el Latinobarómetro, en 2010 sólo 27 por ciento de la población mexicana estaba satisfecha con nuestra democracia y, por otro lado, que en la Encuesta Nacional de Cultura Política (ENCUP) de 2012, sólo 6 de cada 10 mexicanos hayan considerado a la democracia como la mejor forma de gobierno posible. Era imprescindible fomentar la corresponsabilidad y cooperación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, y así poder construir los acuerdos y mayorías necesarias para la aprobación de los temas decisivos para el país.

Las diferentes propuestas de renovación sugieren la necesidad de límites a los poderes constitucionales del Ejecutivo, vigilancia y control hacia sus acciones y desconcentración de facultades hacia otros órganos. Además, es un cambio sobre el desencanto que el país tiene del sistema democrático, lo que se logra a través de fomentar estructuralmente la colaboración de los órganos constituidos que garantice que el Ejecutivo tenga un respaldo mayoritario en el legislativo y avale gobiernos unificados, que posibilite establecer acuerdos y alianzas para temas que no cruzan una coincidencia plena, permitiendo a la ciudadanía su participación tal como lo son las elecciones periódicas. Así es como se consigue una verdadera soberanía popular que es el vínculo entre gobernabilidad y democracia, que permite generar un espacio institucional idóneo para encauzar programas y proyectos políticos, de modo que “la relación entre gobernabilidad y democracia se presenta en el sentido de que la vigencia de las reglas democráticas incrementa las posibilidades de alcanzar una adecuada gobernabilidad.”<sup>256</sup>

Las formas de gobierno están sostenidas en posturas diferentes sobre la democracia. Por un lado la democracia es concebida como el gobierno de las mayorías, y por otro corresponde a una construcción política donde se pretende que el gobierno sea para todos o para casi todos.<sup>257</sup> Lo cierto es que en nuestro país,

---

<sup>256</sup> Altamirano Dimas, Gonzalo, *op cit.* nota 254, p. 17.

<sup>257</sup> *Ibidem*, p.18.

con la conformación de un gobierno de coalición, se dotaría de mayor legitimidad y gobernabilidad a su mandato, toda vez que da posibilidad a los partidos opositores que perdieron, de poderse integrar al gobierno, cambiando así la dinámica de enfrentamiento por una dinámica de cooperación. Incluso se puede afirmar que “los gobiernos de coalición, efectivamente, son un mecanismo que ayuda a construir acuerdos entre los diferentes partidos políticos manteniendo la pluralidad política representada en el Congreso de la Unión.”<sup>258</sup> El ejercicio del gobierno deja de ser unipersonal mediante la integración plural del gabinete y el señalamiento en la ley de las decisiones políticas que deben colegiarse. La democracia tiene como principio de formación de las decisiones políticas que afectan a toda la comunidad al diálogo y no al soliloquio. De ahí que la forma presidencial se democratice mediante los gobiernos de coalición.<sup>259</sup>

Lo anterior generaría la intervención del legislativo en la designación de otros funcionarios públicos otrora exclusivos del Presidente de la República, transitando a los nombramientos del gabinete. A diferencia de otros países latinoamericanos donde los titulares del gabinete son designados por el Poder Ejecutivo,<sup>260</sup> a partir de la citada reforma, México se suma a países como Estados Unidos que requieren la ratificación del Poder Legislativo para los nombramientos de los Secretarios de Estado, lo que permitiría extender de mejor manera los principales valores de la democracia. Permitiría compartir responsabilidades de gobierno con otras formaciones políticas ampliando la base social del gobierno gracias a la intervención de los representantes populares en la designación del gabinete del ejecutivo.

La conformación de coaliciones no es un evento raro dentro de los sistemas presidenciales. Hace ya más de una década, Dehesa en 1997 examinó 123 administraciones distintas y descubrió que, en el 56 por ciento de los casos, eran coaliciones multipartidistas quienes gobernaban. Estos resultados concuerdan con los descubrimientos de Cheibub, quien entrega evidencia tanto de la frecuente

---

<sup>258</sup>LXII Legislatura H. Congreso del Estado De Guanajuato, *op cit.* nota 249, p. 13.

<sup>259</sup> Barceló, Daniel y Valadés, Diego (coords.), *op cit.* nota 255, p. 18.

<sup>260</sup> *Ibidem*, p, 22.

ocurrencia de coaliciones presidenciales, como del relativamente exitoso registro legislativo de aquellos gobiernos. La literatura anterior, como ahora parece claro, habría subestimado la fuerza de aquellos incentivos que llevan a la exitosa formación de coaliciones en los sistemas presidencialistas. Ese análisis permite entender el alcance democrático que pueden llegar a tener dichos gobiernos de coalición, lo que en suma demuestra que los presidentes que lidian con congresos débiles no están presionados a formar coaliciones, mientras que los Presidentes que se enfrentan a Congresos fuertes mantienen mayor preocupación acerca de cómo le irá a sus propuestas en el Congreso y prestarán mayor atención a la construcción de coaliciones. Una vez que la etapa de construcción de coaliciones comienza, los partidos más cercanos al presidente serán más proclives a recibir una oferta para participar y aceptar dicha oferta, mientras que los partidos distantes rara vez se transforman en parte de una coalición presidencial.<sup>261</sup>

En cierta medida, se discute la necesidad de la ley de reglamentaria sobre el gobierno de coalición, toda vez que en conexión con otras leyes configura la forma de operación de la democracia representativa mexicana de forma tal que, por un lado, las preferencias electorales de los ciudadanos se pueden traducir eficazmente en políticas públicas dentro de un programa de gobierno con viabilidad política y, por otro, que el sistema de control político desde el Congreso sobre el gobierno garantice un mejor desempeño de éste último.<sup>262</sup>

En último término, se afirma que con el gobierno de coalición se puede erradicar el problema en virtud del cual el ejecutivo logra obtener el apoyo del Congreso para sus principales acciones de gobierno ya no mediante la coacción, sino mediante el consenso con los legisladores, toda vez que tendrían intereses compartidos. Por lo que el gobierno de coalición, como signo de entendimiento democrático, corregirá ese peligro, ya que el convenio de coalición tiene como objeto la toma de decisiones

---

<sup>261</sup> Alemán, Eduardo, y Tsebelis, George. "Partidos Políticos y Coaliciones de Gobierno en las Américas". *Revista Política*, Chile, vol. 50, núm. 2, 2012, pp. 5-32, <https://www.redalyc.org/pdf/645/64524974001.pdf>, [Consultado el 20 de mayo de 2022].

<sup>262</sup> Ibarra Palafox, *op cit.* nota 244 p. 26.

conjuntas y el apoyo parlamentario por toda una legislatura para llevar a efecto el programa de gobierno completo, sin que el gobernador tenga que negociar de forma individual con los diputados cada una de las acciones de gobierno que requieren aprobarse.<sup>263</sup> Los cambios incorporados por la reforma en el régimen político fomentan un mayor equilibrio entre los Poderes de la Unión, al tiempo que contribuyen a la formación de gobiernos que den resultados al contar con instrumentos que facilitan el diálogo y la colaboración, fortalecen e incentivan la participación ciudadana y brindan mayor certidumbre, equidad y transparencia a la competencia democrática, tanto a nivel nacional como local.

Los factores que rodean y condicionan la formación de gobiernos de coalición se encuentran íntimamente vinculados con el fortalecimiento del sistema democrático. Por un lado, la necesidad de crear mayorías parlamentarias sitúa al Parlamento en el centro de la actividad política y otorga una importancia central al diálogo político, lo que da paso al coprotagonismo de las fuerzas políticas minoritarias, y por otro, la negociación de un gobierno de coalición incluye también la construcción de vínculos sólidos con el resto de ejecutivos, sean éstos estatales o locales.<sup>264</sup>

#### **4. Órganos no susceptibles de gobierno de Coalición.**

Si bien un gobierno de coalición pretende acuerdos entre las distintas fuerzas políticas, en donde el Titular del Ejecutivo no pierde su facultad de nombrar y remover a los miembros de su gabinete, pues solo cede algunas posiciones y en algunos posicionamientos políticos, a fin de obtener el apoyo principalmente en el poder legislativo; no menos cierto es que ello no implica entregar el gobierno a sus adversarios políticos. Es por ello que, llegado el caso, existen áreas y funciones que de ningún modo pueden ser susceptibles de negociación política, dada la

---

<sup>263</sup> Ibidem, p. 35.

<sup>264</sup> Reniu, Josep Ma. *op cit.*, nota 89, p. 163.

importancia de la función que ejercen. En tal virtud, aludiremos a algunas de esas funciones.

### **A. Secretarías de Estado.**

En caso de no formarse un Gobierno de Coalición, la mayoría de los Secretarías de Estado deben ser nombrados y removidos libremente por el presidente de la República, únicamente los titulares de Hacienda y Relaciones Exteriores estarían sujetos a ratificación por parte del Poder Legislativo. No obstante, en caso de que el ejecutivo decida formar un Gobierno de Coalición, el Senado tiene un papel relevante ya que la Constitución lo faculta para aprobar o rechazar tanto el Convenio como el Programa, mismos que regirán las acciones en torno a la conformación y funcionamiento de dicho gobierno y, conjuntamente, le atribuye la ratificación de los nombramientos de todos los Secretarios de Estado exceptuando únicamente los de Defensa y Marina, “en razón de las importantes atribuciones que ambas dependencias tienen encomendadas en materia de seguridad y soberanía nacional.”<sup>265</sup> Esta previsión implica, desde luego, un acuerdo entre los partidos integrantes de la coalición, pues se entiende que la aprobación estaría asegurada en el Senado si los diferentes titulares de cada Secretaría son personajes emanados de los mismos partidos políticos involucrados u ostentan su apoyo. Se requiere, además, de una mínima disciplina partidista originada de un acuerdo primario al interior de cada fuerza política.

Se tienen dos visiones respecto a la ratificación de gabinete, la que está a favor, señalando que ello serviría como filtro de calidad, y en otro sentido, la que está en contra, que menciona que ésta se convierta en un chantaje político, como lo señala José Córdova, entre otros. Lo cierto es que en nuestro sistema jurídico se busca

---

<sup>265</sup>Cfr. Gobierno de la República, Reforma Política Electoral, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION\\_AMPLIADA\\_REFORMA\\_POLITICA\\_ELECTORAL.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf), [Consultado en 17 de mayo de 2022].

reformular y reconducir la actividad política, sin embargo, en la práctica existente se tiende a pervertir todo intento de adecuación y balance entre las fuerzas políticas, ya que finalmente nada puede garantizarse en el ámbito eminentemente político. Por otra parte, si vemos en otros países, encontramos que en América hay tres países que cuentan con la figura de ratificación de gabinete y que se rigen bajo un sistema presidencial: Estados Unidos, Perú y Uruguay. En Estados Unidos el Presidente nombra a los ministros públicos con el consejo y consentimiento del Senado. En Perú y en Uruguay se ratifica al Consejo de Ministros o a un ministro mediante el voto de confianza.

Sin embargo, sobre las desventajas que puede traer, el hecho de que la ratificación de los Secretarios de Defensa y de Marina quede a cargo del Senado es porque desde una perspectiva política, garantizar que los nombramientos recaigan en personas con las capacidades suficientes para desempeñar las funciones del cargo, sin propiciar incentivos de negociación, sin buscar los mejores perfiles, propiciando prácticas como el intercambio de favores, pudiera ocasionar que dichos cargos resten eficacia a la administración pública, sobre todo que no garantiza una mayor colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y por el contrario sí abre un espacio de traslape de facultades entre ambos.

## **B. Órganos Constitucionales Autónomos.**<sup>266</sup>

En la evolución de la Teoría clásica de la división de poderes y a través de diversas reformas constitucionales, se ha permitido la existencia de Órganos Constitucionales Autónomos con la idea de que éstos no sean insertos en alguno

---

<sup>266</sup> Al hablar de los organismos constitucionales autónomos, hacemos referencia a los que son creados directamente por la constitución, sin estar insertos en la estructura de ninguno de los tradicionales ejecutivo, legislativo y judicial. Véase en: Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, "Órganos constitucionales autónomos", Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México núm. 29, <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primer-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf>, [Consultado en 17 de mayo de 2022].

de los tradicionales poderes y, por ende, sean independientes de ellos y actúen con absoluta libertad. Se busca que su actuación no esté sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público, es decir, en cualquiera de los tres poderes, sin que ello altere o destruya la división de poderes, puesto que, aunque gozan de autonomía e independencia, no significa que no formen parte del Estado. Al ser creados inmediata y fundamentalmente de la Constitución, es que no pueden ser susceptibles de gobierno de coalición o por gozar de autonomía e independencia en su estructura orgánica, normativa, financiera-presupuestal y administrativa.

No hay que olvidar que estos organismos fueron creados en un inicio como defensores de derechos fundamentales y para lograr controlar la constitucionalidad en las funciones y actos de los depositarios del poder público, dotándoles por tal razón de autonomía respecto de los clásicos poderes del Estado. Ello permite ubicarlos en un plano de coordinación y no de subordinación con los poderes tradicionales. Por tanto, en la medida en que tenga independencia respecto de estos poderes y evite cualquier injerencia gubernamental o de otra índole, se asegura y garantiza su autonomía, siempre en estricto apego al principio de constitucionalidad, pues la limitante de la autonomía radica precisamente en que sus actos se encuentren apegados a dicho principio.

Se puede sumar a lo dicho que cuando dejen de cumplir sus fines, no pueden ser liquidados a diferencia de los Organismos de la Administración Pública; además de que la designación de los funcionarios puede estar sujeta por la decisión de una de las cámaras del Congreso o por una de éstas a decisión del Ejecutivo.

##### **5. Funciones vedadas del Gobierno de Coalición: las funciones del Jefe de Estado (mando de las Fuerzas Armadas y Funciones Diplomáticas).**

En principio debe distinguirse que hablamos de las funciones de Jefe de Estado, no de las de Jefe de gobierno pese a que ambas convergen en la misma persona en

el los regímenes presidenciales. Una de esas funciones no susceptibles del gobierno de coalición es la potestad de desplegar a las fuerzas armadas del país que está a cargo del presidente, como tampoco lo serían las funciones diplomáticas de Jefe de Estado. La cultura institucional que se ha desarrollado en América Latina ha puesto barreras infranqueables para disolver o difuminar de manera completa la figura del presidente, por lo que dicha institución siempre, en menor o mayor medida, se encuentra en la legitimidad del sistema político. Así, esta ideología repercute en las instituciones castrenses, ya que estos suelen aceptar de mejor manera la autoridad unipersonal de un presidente que la de un Jefe de Gobierno sujeta al parlamento, o bien, algún órgano de poder diverso.<sup>267</sup>

La Historia de México marca que tuvimos bastantes presidencias militares, asimismo, el resto de América Latina se inclina por mantener al Jefe de Estado como organismo titular que disponga de las fuerzas armadas. Inclusive, esta función nunca debe ser comprometida, aun en las peores situaciones de poder para el presidente, es decir, ni en aquellos casos en los que no tenga mayoría para conformar leyes y que se vea en la necesidad de recurrir a mecanismos *ad hoc* para paliar dicha circunstancia.<sup>268</sup> En el caso de Marras, ni siquiera en un gobierno en coalición puede comprometer las funciones que el Constituyente le otorgó. No obstante, es la teoría clásica del presidencialismo la que nos indica que la figura unipersonal de quien desempeñe las funciones de Jefe de Estado es quien exclusivamente debe desplegar dicha función tanto diplomática como de encargado de fuerzas armadas.

La génesis de la figura de Jefe de Estado en sistemas presidencialistas, como ente unipersonal capaz instruir gobernabilidad a lo largo y ancho de grandes territorios,

---

<sup>267</sup> Nohlen, Dieter, "Presidencialismo Versus Parlamentarismo: Dos Enfoques Contrapuestos", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 99. Enero-Marzo 1998, <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/45215>, [Consultado el 22 de mayo de 2022].

<sup>268</sup> Linz, Juan J., "Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica", *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Vol. 7, julio 2013, p. 53, [http://politicacomparada.com/ediciones\\_anteriores/vol%207%20revista%20lat.%20politica%20comp arada.pdf](http://politicacomparada.com/ediciones_anteriores/vol%207%20revista%20lat.%20politica%20comp arada.pdf), [Consultado el 22 de mayo de 2022].



así como conservar la armonía con el resto de poderes, en específico el Poder parlamentario, se desarrolló en Estados Unidos de América. En contraste, el modelo se replicó de mala manera en las colonias españolas, dada la herencia de incapacidad de gobernabilidad de grandes territorios. Esto tuvo como consecuencia que a la culminación del yugo a la Corona los pequeños virreinos y otros desorganizados como nuestro país, se vieran refugiados en instruir Jefes de Estado dotados de las mayores facultades, con la intención de mitigar las deficiencias hacendarias, monetarias y de control que venían desencadenándose.<sup>269</sup> Así mismo, esto se hizo con la intención de concentrar un ejército nacional que se defendiera de los riesgos inminentes, dotándole así al Ejecutivo de dichas facultades.

En el ámbito formal respecto del importante papel de representación consular de los jefes de Estado, podríamos allegarnos de la génesis del derecho italiano, en el renacimiento antes de la unificación y pasar después por Francia. Sin embargo, el papel de México desde una perspectiva de un sano ejercicio formal puede encontrarse en la Convención de Viena de 1961, ratificada por nuestro país y otros latinoamericanos.<sup>270</sup> Con esto viene a reforzarse lo ya de sobra sabido que instruye la teoría clásica del presidencialismo: la importancia de que el Ejecutivo federal, quien ostenta los dos papeles (gobierno y Estado) pueda construir o tender puentes diplomáticos con otras naciones, ya que esto contribuye al desarrollo nacional tanto en el aspecto económico y comercial, como en el diplomático. Así mismo, la teoría del presidencialismo nos indica que es el jefe de Estado el que celebra convenios con organismos internacionales, negociar, firmar y ratificar los tratados

---

<sup>269</sup> Colomer, Josep M., "Elected Kings with the Name of Presidents. On the Origins of Presidentialism in the United States and Latin America", *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Vol. 7, julio 2013, pp. 80-90, [https://www.researchgate.net/profile/Josep-Colomer/publication/313879473\\_Elected\\_Kings\\_with\\_the\\_Name\\_of\\_Presidents\\_On\\_the\\_origins\\_of\\_presidentialism\\_in\\_the\\_United\\_States\\_and\\_Latin\\_America/links/58ad04c9a6fdccac900b162d/Elected-Kings-with-the-Name-of-Presidents-On-the-origins-of-presidentialism-in-the-United-States-and-Latin-America.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Josep-Colomer/publication/313879473_Elected_Kings_with_the_Name_of_Presidents_On_the_origins_of_presidentialism_in_the_United_States_and_Latin_America/links/58ad04c9a6fdccac900b162d/Elected-Kings-with-the-Name-of-Presidents-On-the-origins-of-presidentialism-in-the-United-States-and-Latin-America.pdf), [Consultado el 22 de mayo de 2022].

<sup>270</sup> Jara Roncati, Eduardo, *La Función Diplomática*, Chile, PNUD-CEPAL, 1989, pp. 17-21, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29597/S3272J37\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29597/S3272J37_es.pdf), [Consultado el 17 de mayo de 2022].

internacionales e, incluso, en el plano exterior también declarar el estado de guerra.<sup>271</sup>

Así, el gobierno en coalición, figura eminentemente parlamentaria, no puede tener alcances a dos facultades constitucionales que han sido edificadas tanto formal como materialmente a través de la historia: (a) por un lado, la teoría del presidencialismo indica que es el Jefe de Estado quien deberá desempeñar la función diplomática, e incluso, declarar el estado de guerra; (b) por otro, la historia indica que los regímenes presidencialistas de América Latina aún tiene un fuerte arraigo en la génesis de sus instituciones, ya sea que se busque la figura unipersonal de amplias facultades (más o menos limitadas en algunos países) o incluso presidentes de corte castrense.<sup>272</sup>

Para concluir, se puede aseverar, que dada la composición de los sistemas presidencialistas en América Latina, la especial voluntad del Constituyente mexicano, así como la complicada transportación de instituciones de sistemas parlamentarios, es evidente que tanto la función de disposición de fuerzas armadas, así como la consular (incluida la declaración de guerra) no pueden negociarse en un gobierno en coalición, bajo ningún supuesto a algún partido político de oposición, ya que sin tener en cuenta la afiliación política, es inminente que es una función exclusiva del presidente y que no cabe, aun en un federalismo cooperativo, la sustitución de las mismas. De allí la importancia de que se mantengan intactas la Secretaría de Marina y de Defensa Nacional, tal como se expuso en párrafos arriba.

---

<sup>271</sup> Idem.

<sup>272</sup> Colomer, Josep M. *op cit.* nota 269., p. 83.


## **6. Viabilidad de un gobierno de coalición en el sexenio 2018-2024.**

Pese a que no es el propósito de esta investigación realizar un análisis histórico de las elecciones que anteceden, es necesario una reseña de las elecciones que dieron lugar al gobierno actual y su análisis en relación con los gobiernos precedentes porque nos dará un panorama sobre la importancia de prever o no un gobierno de coalición.

En los tiempos recientes, el proceso electoral de 2018, que culminó con la elección del actual presidente Andrés Manuel López Obrador amerita una especial atención desde la óptica política a causa de la legitimidad de la elección, debido a que, en los procesos anteriores, los presidentes electos no obtuvieron siquiera el 50% de los votos a su favor y, para mayor asombro, el candidato ganador fue postulado por un partido que obtuvo su registro como partido político por el INE en agosto de 2014, es decir apenas 4 años antes de los comicios.

Para comprender mejor el éxito electoral y sobre todo de legitimación de las pasadas elecciones presidenciales, conviene su comparación con antiguas elecciones que condensamos en la tabla siguiente y que dan cuenta de la legitimación de algunos candidatos pues si bien la elección en cada caso fue declarada legal, su ganador no alcanzó ni la mitad de los votos válidamente emitidos.

Se aprecia en la siguiente tabla, en la primera columna, el año de la elección, el candidato ganador, partido que lo postuló y el porcentaje de votos obtenidos. Debe tenerse claro que la lista nominal de electores contiene el total de ciudadanos en aptitud de votar, pero de ese universo, no todos ejercen su voto, por lo que se indica el porcentaje de participación ciudadana y, a ese nuevo universo, se toman en cuenta el total de votos válidos, es decir, se restan los votos nulos:

ELECCIÓN	CANDIDATO GANADOR	PARTIDO POLÍTICO	LISTA NOMINAL	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TOTAL DE VOTOS	PORCENTAJE DE VOTOS OBTENIDOS
1994	Ernesto Zedillo Ponce de León		45,729,057 <sup>273</sup>	77.16% <sup>274</sup>	35'285 291 <sup>275</sup>	48.69% <sup>276</sup>
2000	Vicente Fox Quezada		58,782,737 <sup>277</sup>	63.97% <sup>278</sup>	37,603,484 <sup>279</sup>	42.52% <sup>280</sup>
2006	Felipe Calderón Hinojosa		71,374,373 <sup>281</sup>	58.55% <sup>282</sup>	41'557,430 <sup>283</sup>	35.89% <sup>284</sup>
2012	Enrique Peña Nieto		79,492,286 <sup>285</sup>	63.08% <sup>286</sup>	49'061,092 <sup>287</sup>	38.21% <sup>288</sup>

<sup>273</sup> Cfr. Instituto Nacional Electoral, *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2014-2015. Atlas de Resultados de las Elecciones Federales 1991-2015*, México, <http://siceef.ine.mx/campc.html?p%C3%A1gina=1>, [Consultado el 17 de enero de 2022].

<sup>274</sup> Ibid.

<sup>275</sup> Cfr. Cuna Pérez *et al* (coords). "Elecciones y partidos en la transición mexicana p. 26, México UAM-Iztapalapa – Partido de la Revolución Democrática. 2014, [http://dcsh.izt.uam.mx/cen\\_doc/cede/M%C3%A9xico\\_entre\\_siglos\\_Contexto\\_balance\\_y\\_agenda%20%255bUTF-8%255dMeI-xico-entre-siglos-90-145.pdf](http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/M%C3%A9xico_entre_siglos_Contexto_balance_y_agenda%20%255bUTF-8%255dMeI-xico-entre-siglos-90-145.pdf), [Consultada el 17 de enero de 2022].

<sup>276</sup> Ibid.

<sup>277</sup> Cfr. Instituto Nacional Electoral, *op cit.*, nota 272.

<sup>278</sup> Idem.

<sup>279</sup> Cfr. Georgetown University y Organización de Estados Americanos, *Base de Datos Políticos de las Américas. (1999) Mexico: 2000 Elecciones Federales*, Washington D.C, <https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Mexico/fed2000.html>. [Consultada el 17 de enero 2022].

<sup>280</sup> Idem.

<sup>281</sup> Cfr. Instituto Nacional Electoral, *op cit.*, nota 272.

<sup>282</sup> Idem.

<sup>283</sup> Cfr. Georgetown University y Organización de Estados Americanos, *Base de Datos Políticos de las Américas. (1999) Mexico: 2000 Elecciones Federales*, Washington D.C, <https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Mexico/pres06.html> [Consultada el 17 de enero 2022].


<sup>284</sup> Idem.

<sup>285</sup> Cfr. Instituto Nacional Electoral, *op cit.*, nota 272.

<sup>286</sup> Idem.

<sup>287</sup> OEA. *Informe final de la misión de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos sobre el proceso electoral federal 2011- 2012 del 1 de julio de 2012 celebrado en los Estados Unidos Mexicanos*, Washington D.C, [https://www.oas.org/es/sap/deco/MOE\\_informe/Mexico2012.pdf](https://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/Mexico2012.pdf), p. 7. [Consultado el 17 de enero de 2022].

<sup>288</sup> Valdés Zurita, Leonardo "Elecciones federales 2012, El estado actual de la democracia mexicana, su entorno y retos", en Molina Piñero y otros (coords). *Monitor democrático 2013, Las Elecciones Presidenciales 2012*, Toluca, Editado por IEEM, UNAM. Facultad de Derecho UNAM y Copuex. 2013, vol I, p. 241, [https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files\\_ipo/2013/20/9/1b0bf001ff95aef6ce893ed64588ab30.pdf](https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2013/20/9/1b0bf001ff95aef6ce893ed64588ab30.pdf) [Consultado el 17 de enero de 2022].

2018 <sup>289</sup>	Andrés Manuel López Obrador		89'250,974 <sub>290</sub>	63.42% <sup>291</sup>	56'601,874	53.19 <sup>292</sup>
---------------------	-----------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------	---------------------------	-----------------------	------------	----------------------

Aunque entusiastas analistas políticos ven en estos resultados una transición a la democracia, quedará para un posterior estudio analizar con detalle las distintas reformas constitucionales de los recientes 3 años del gobierno actual para poder determinar si la democracia se ha fortalecido o debilitado y para ello habrá que verificar los diversos subsistemas constitucionales como el sistema de partidos; el de democracia participativa; el de derechos fundamentales en temas como la transparencia y rendición de cuentas, el acceso a la información pública; estructuras de gobierno tales como los organismos constitucionales autónomos; programas sociales y asignación de recursos públicos vía presupuesto de egresos, entre otros, como la satisfacción de los requisitos de las personas que encarnan órganos de gobierno, sin embargo para no apartarnos del hilo conductor de esta investigación, bastará revisar lo relativo a la gobernabilidad, con relación al convenio de coalición que nos ocupa.

#### **A. Conformación de la cámara de senadores en la LXV legislatura (2018-2024).**

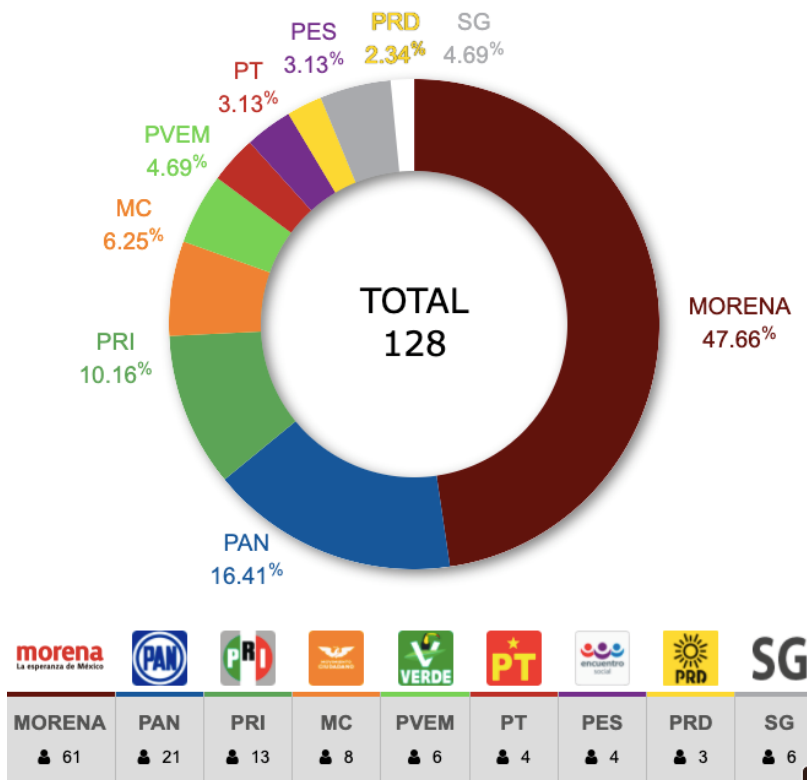
En las elecciones de 2018, el gran ganador fue el partido MORENA que por sí solo alcanzó el 47% de senadores y a los que desde luego hay que sumar sus aliados políticos para obtener la mejor idea de su fuerza política real, lo que de algún modo se puede computar como una suerte de convenio para la gobernanza:

<sup>289</sup> Cfr. Instituto Nacional Electoral, *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018, México*, <https://siceen.ine.mx:3000/#/participacion-ciudadana>, [Consultado el 17 de enero de 2022].

<sup>290</sup> Cfr. Instituto Nacional Electoral, *op cit.*, nota 272.

<sup>291</sup> Idem.

<sup>292</sup> Este porcentaje es resultado de sumar los votos obtenidos por el propio partido Morena, más los obtenidos en coalición con el Partido del Trabajo y el Partido Encuentro Social, según los cómputos finales del INE. Cfr. Instituto Nacional Electoral, México, núm. 405, julio 2018, <https://centralectoral.ine.mx/2018/07/06/da-conocer-ine-resultados-del-computo-de-la-eleccion-presidencial-2018/>, [Consultado en 17 de mayo de 2022].



Gráfica de integración por grupos parlamentarios en la Cámara de Senadores en 2018.<sup>293</sup>

### B. Conformación de la cámara de diputados en 2018, LXIV legislatura (2018-2021).

Como sabemos, la Cámara de diputados se renueva cada 3 años, a diferencia del cargo presidencial y la Cámara de Senadores cuya duración en el cargo es de 6 años, razón por la cual se presenta la conformación de la Cámara de diputados en 2018 y en las elecciones intermedias de 2021.

<sup>293</sup> Cfr. Senado de la República, LXV Legislatura, México, <https://www.senado.gob.mx/64/senadores/integracion>, [Consultado el 17 de enero de 2022]. La gráfica muestra el porcentaje de legisladores por partido en la Cámara de Senadores en la elección de 2018.

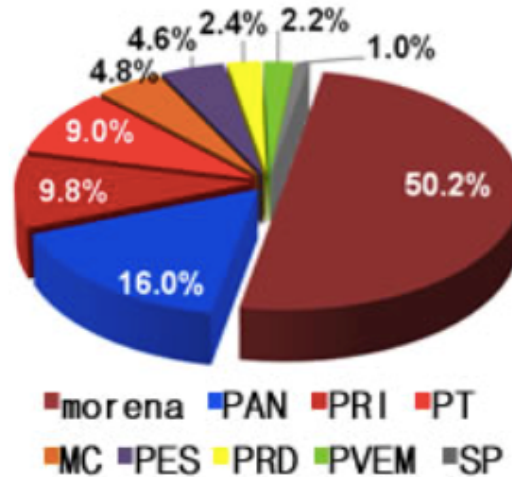
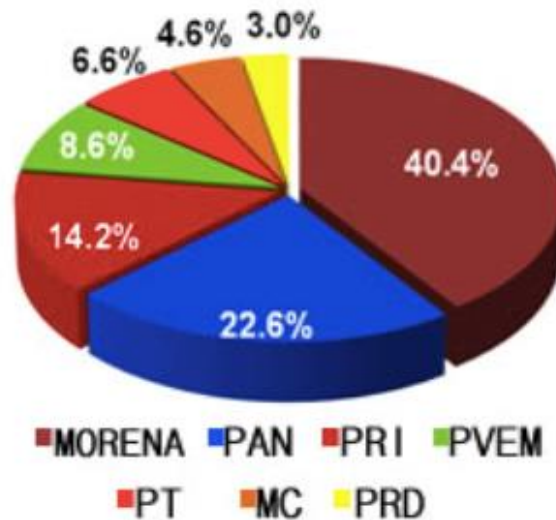


Tabla de diputaciones por mayoría relativa y representación proporcional. Datos al 30 de julio de 2021 <sup>294</sup>

### C. Conformación de la cámara de diputados en el 2021, LXV legislatura (2021-2024).

La siguiente imagen refleja la integración de la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias de 2021:

<sup>294</sup> Cfr. Cámara de Diputados LXIV Legislatura, México, [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/info\\_diputados.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php) [Consultado el 17 de enero de 2022].



**Composición por tipo de elección y Grupo Parlamentario**

G.P.	M.R.	%	1a.	2a.	3a.	4a.	5a.	R.P.	%	Total	%
<b>MORENA</b>	125	61.9	15	12	18	16	16	77	38.1	<b>202</b>	40.4
<b>PAN</b>	73	64.6	8	12	5	9	6	40	35.4	<b>113</b>	22.6
<b>PRI</b>	31	43.7	7	8	7	7	11	40	56.3	<b>71</b>	14.2
<b>PVEM</b>	30	71.4	1	3	4	2	2	12	28.6	<b>42</b>	8.4
<b>PT</b>	26	78.8	1	1	2	2	1	7	21.2	<b>33</b>	6.6
<b>MC</b>	7	30.4	7	3	2	2	2	16	69.6	<b>23</b>	4.6
<b>PRD</b>	8	50.0	1	1	2	2	2	8	50.0	<b>16</b>	3.2
<b>TOTAL</b>	<b>300</b>	<b>60</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>200</b>	<b>40</b>	<b>500</b>	<b>100</b>

Tabla de diputaciones por mayoría relativa y representación proporcional. Datos al 12 de enero de 2022.<sup>295</sup>

#### D. Conveniencia o no del gobierno de coalición en el gobierno actual.

Ya que en el gobierno actual, tanto la Cámara de Diputados, como la de Senadores es afín al partido que llevó al gobierno al presidente de la república, para este caso en particular no hay necesidad de un gobierno de coalición y aun así, no está exento de necesitar acuerdos de coalición para impulsar reformas constitucionales en

<sup>295</sup> Cámara de Diputados LXV Legislatura, México, [http://sitl.diputados.gob.mx/LXV\\_leg/info\\_diputados.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/info_diputados.php), [Consultada el 17 de enero de 2022].



ambas cámaras, ya que para tal suceso se requiere contar con la mayoría calificada de dos terceras partes tanto en la cámara de diputados, como la de senadores y, además, mayoría en las cámaras de los congresos locales de las entidades federativas.

Si bien, para el gobierno actual no se hace necesario un gobierno de coalición, ello no significa que en el futuro cada presidente tenga el respaldo legislativo, lo que torna necesario reglamentar esta figura porque una legislación debe prever mecanismos para que, cuando llegue el caso, se haga uso de ellos, pues naturalmente las circunstancias son cambiantes y la legislación pretende estabilidad y dar salida a los acontecimientos que se puedan suscitar.

En suma, aunque en el gobierno actual no se requiere una coalición gubernativa, es necesario contar con la regulación de ese tipo de gobierno para casos futuros.

## Capítulo V.

### PROPUESTA DE REGLAMENTACIÓN DEL GOBIERNO DE COALICIÓN.

*SUMARIO:* 1. Casos de gobierno de coalición en México. A. Titular de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano Rosario Robles Berlanga, en el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto (PRI-PRD). B. El Secretario de Hacienda y Crédito Público Francisco Gil Díaz, en el sexenio de Vicente Fox Quezada (PRI-PAN). C. El Procurador General de la República, Antonio Lozano García, en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (PAN-PRI). D. Casos de coalición electoral: la gubernatura de Chiapas en el sexenio de Enrique Peña Nieto (PVEM-PRI). 2. Contenido del convenio y del programa de coalición. A. Convenio del Gobierno de Coalición. B. Programa de Gobierno. 3. Derechos y deberes de las partes. 4. Causas de terminación anticipada. 5. Forma de intervención del presidente en los procesos legislativos.

#### 1. CASOS DE GOBIERNO DE COALICIÓN EN MÉXICO.

##### A. Titular de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano Rosario Robles Berlanga, en el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto (PRI-PRD).

En 2012, año de salida del del presidente Felipe Calderón Hinojosa, prácticamente fueron nulos los cambios a nivel gabinete, salvo por el Secretario de Educación Pública, quien por problemas de salud tuvo que abandonar la administración. No obstante, a la llegada del presidente Enrique Peña Nieto se verían condiciones diversas.

El nuevo jefe del Ejecutivo privilegió dos aspectos al momento de elegir a su Gabinete: a) la confianza personal, rasgo característico de un sistema presidencialista; y b) las capacidades políticas de dicho Gabinete, para conseguir negociaciones y acuerdos con los actores políticos relevantes de cada sector. El gabinete de Peña Nieto parecía tener una composición atípica, debido a que, si bien es cierto que las grandes Secretarías fueron presididas por políticos de gran calado

y trayectoria priista, lo cierto es que también se incorporaron personalidades poco comunes para un gabinete de formación tradicional del Partido Revolucionario Institucional.

El gabinete tuvo las siguientes aristas de formación: a) las secretarías más importantes fueron ocupadas por grandes personalidades del PRI; b) aunque también estuvieron presentes políticos con gran experiencia en la función ejecutiva, tal como el caso de José Antonio Meade, quien ocupó la Secretaría de Relaciones Exteriores tras su desempeño en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el gobierno de Felipe Calderón; c) aliados del presidente que procedían de los gobiernos estatales y locales, sobre todo de la administración del Estado de México que ocupó el Presidente electo en 2012;<sup>296</sup> y d) casos extraordinarios de personalidades que provenían de otros partidos, tal como es el caso de Rosario Robles Berlanga. En este último caso se centrarán las líneas aquí desarrolladas.

Robles Berlanga fue presidenta del PRD entre 2002 y 2003, partido al que renunció al año siguiente y fue Jefa de Gobierno sustituta del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), de finales de 1999 a 2000. En 2012, se incorporó al gabinete de Peña Nieto en la Secretaría de Desarrollo Social y, posteriormente en agosto de 2015, estaría a la cabeza de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Otro caso similar durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, fue el de Manuel Mondragón y Kalb, quien, proveniente del gobierno capitalino en el sexenio de Marcelo Ebrard del PRD como Secretario de Seguridad Pública, pasó a ser nombrado encargado del despacho de la Secretaría de Seguridad Pública, más tarde, a propuesta del propio Enrique Peña Nieto, el Senado lo ratificó como titular de la Comisión Nacional de Seguridad en 2012.

---

<sup>296</sup>Cfr. Olmeda, Juan C. y Armesto, María Alejandra, "México: El regreso del PRI a la presidencia", *Revista de ciencia política*, México, vol. 33, núm. 1º, 2013, p. 261.

Esta oleada de movimientos en el gabinete no se suscitó con motivo de un acuerdo entre el presidente Enrique Peña Nieto y las otras fuerzas políticas con el objetivo de brindarle pluralidad al nuevo gabinete, o bien, apoyar y garantizar las mismas acciones de gobierno,<sup>297</sup> cuestión que sería característica de un gobierno de coalición en el sentido de la reforma de 2014 y de sistemas parlamentarios. Sin embargo, se destaca que la integración del gabinete aparece como reconocimiento del presidente a las capacidades técnicas de los nombrados o a los vínculos personales con los secretarios y miembros del equipo, sin olvidar que ésta es una facultad del presidente.

Aunque parece que la intención del presidente estaba lejos de darle pluralidad al gabinete, lo cierto es que sí se buscaba un mayor grado de operatividad en las funciones.<sup>298</sup> Un ejemplo de esto lo son las múltiples adecuaciones a la legislación que rige la Administración Pública. En contraste, a nivel legislativo, una alianza entre PAN y PRD logró introducir ratificaciones para el Comisionado Nacional de Seguridad y el Secretario Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública, dichas ratificaciones serían a cargo del Congreso. Con esto queda claro que la intención de Peña Nieto y sus efectos de un gabinete plural, buscaban la operatividad en su gobierno, como el caso del Pacto por México el 2 de diciembre de 2012.

Así las cosas, de *facto* quedó integrado un gobierno plural, o al menos no de composición tradicional. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) fue liderada por Rosario Robles Berlanga, quien como se dijo, presidió el PRD hasta 2003, renunciando a ese instituto político un año después, ausentándose de los cargos públicos hasta 2012 para incorporarse al gabinete de Peña Nieto. Se reitera que el Presidente no buscaba echar para adelante una agenda legislativa conjunta con otras fuerzas políticas, sino valerse de sus operadores, aunque no de afiliación priista pura, a efecto de impulsar su propia agenda y verla materializada.

---

<sup>297</sup> Ibidem, p. 262.

<sup>298</sup> Idem.

Fernández Leal<sup>299</sup> sostiene que Peña Nieto pretendía operar una política de salud relacionada con el sistema de seguridad social y su universalidad en sede de la Secretaría de Desarrollo Social, pues se destaca la operatividad de *facto* que el presidente trataba de empujar, saltándose las trabas legislativas que implican las reformas.<sup>300</sup> Al parecer aquí radica la intención de cierta pluralidad en su Gabinete. Como se ha dicho en párrafos anteriores, los titulares de la secretaría tenían como virtudes el diálogo con los actores sociales y políticos, tal vez dicha reforma del sector salud fue la agenda política que pretendía cumplir el presidente y, por ende, la *ratio* de la designación de Robles Berlanga al frente de SEDESOL, cuando aquella tenía una filiación del PRD.

El gabinete de composición plural que se formó en la administración de Peña Nieto tiene algunos aspectos parciales de un gobierno en coalición. Inclusive, las acciones de la SEDESOL, teniendo a la cabeza Rosario Robles en el fomento de programas sociales, retrasaron la coalición electoral *Pacto por México*.<sup>301</sup> No obstante, el efecto benéfico se tradujo en contar con alguien al frente de las Secretarías sociales para el impulso de los programas del presidente, y que además tenía experiencia en el partido de izquierda por tradición, el PRD. La pluralidad del gabinete permitió el impulso de programas sociales, sin que se tratara de negociar una aprobación legislativa para instaurar las políticas públicas. Se trata de una especie de cuasi gobierno de coalición, ya que no se fincaron comunicaciones con el parlamento, pero sí se abrieron espacios en el gabinete como instrumento para conseguir materializar las políticas públicas.

---

<sup>299</sup>Cfr. Fernández Leal, Gustavo, *et. al.*, “Sobre la propuesta de universalidad en salud: Mercedes Juan y Enrique Peña Nieto”, *Revista Estudios Políticos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas, novena época, núm. 38, mayo-agosto de 2016, p. 126, <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/56038/49716>, [Consultado el 30 de mayo de 2022].

<sup>300</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 125.

<sup>301</sup> Bolívar Meza, Rosendo y Dorantes Nova, Judith Araceli, “Las reformas político-electoral del primer trienio del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2015)”, México, *Revista Estudios Políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas, novena época, núm. 38, mayo-agosto de 2016, p. 93, <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/56036>, [Consultado el 30 de mayo de 2022].

## **B. El Secretario de Hacienda y Crédito Público Francisco Gil Díaz, en el sexenio del Presidente Vicente Fox Quesada (PRI-PAN).**

El gabinete bajo una óptica de gobierno plural: En el año 2000, el presidente Vicente Fox Quesada llegó a la presidencia, tras una alianza electoral conformada por el PAN y el Partido Verde. Esta nota es importante, debido a que el esquema teórico de una alianza electoral se siguió en este sexenio: tras las elecciones y el triunfo se rompió la alianza y no existió la distribución de escaños parlamentarios o espacios en el gabinete. Situación contraria a un gobierno en coalición,<sup>302</sup> el cual vino a conformarse de *facto* con partidos diversos a la alianza electoral que fungió como medio a la victoria del PAN en la presidencia.

En este sentido, el nombramiento del gabinete del presidente Fox sería conocido como el “gabinetazo”,<sup>303</sup> con la pretensión de que su gobierno no diera cuentas ni tuviera compromisos con nadie, incluidos tanto el partido propio y la alianza electoral. Con ello, podría incorporar en su equipo de trabajo a quienes considerara los mejores.<sup>304</sup> Por ende, los criterios de selección no fueron el precedente de alianza electoral o la lealtad al propio partido, sino que Fox se decantó por la pluralidad ideológica, representación regional, género, madurez, apertura y racionalidad técnica.<sup>305</sup>

Bajo esta visión, este esquema de selección rompía con el sistema de algunos de sus predecesores, por ejemplo, con Carlos Salinas de Gortari, quien prácticamente eligió a los mejores en su gabinete, bajo la óptica de la misma política económica

---

<sup>302</sup> Cfr. Reynoso, Diego, “Alianzas electorales y contingentes legislativos en los estados mexicanos (1988-2006)”, *Revista de sociología mexicana*, Universidad nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, núm. 1, enero-marzo 2010, Ciudad de México p. 114, [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032010000100004](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032010000100004), [Consultado el 30 de mayo de 2022].

<sup>303</sup> Cfr. Méndez-Sánchez, Leonardo, “La presidencia del señor Vicente Fox”. *Revista Análisis Plural*, ITESO, segundo semestre de 2000, Tlaquepaque, Jalisco, p. 43, <https://docplayer.es/6575227-La-presidencia-del-senor-vicente-fox.html>, [Consultado el 30 de mayo de 2022].

<sup>304</sup> Rubén Aguilar V. y Jorge G. Castañeda, *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, Grijalbo, México, 2007, p. 21.

<sup>305</sup> *Ibidem*, p. 22.

que él.<sup>306</sup> En contraste, Fox optó por un esquema de trabajo descentralizado, en el cual no había trabajado antes con los miembros de su equipo y brindaba la imagen de un gabinete disperso. Los medios de comunicación le denominaron el “gabinete Montessori”, debido a que cada uno de los integrantes realizaba su trabajo del modo y forma que quería sin tener un plan estructural.<sup>307</sup>

El presidente era consciente de dicha dispersión, pero trataba de justificarla so pretexto de la ejecución de un modelo distinto de gabinete abierto a la pluralidad. Él tomaba las decisiones, mientras que dejaba abierto al gabinete cómo instrumentalizarlas, confiando en sus conocimientos sobre cada área de responsabilidad.<sup>308</sup> Otro factor de conformar un gabinete tan heterogéneo, consistía en la propia trayectoria de la distribución de poder, ya que el partido del presidente no tenía mayoría en ninguna de las dos cámaras, por lo que se veía forzado a poner su atención en los partidos de oposición.<sup>309</sup>

Uno de los ejemplos de cómo ejecutar labores de forma autónoma, se halla en la decisión de comienzos de 2000, ¿apoyar a Estados Unidos o no en la guerra contra Iraq? El Secretario de Hacienda y Crédito Público optaba por el apoyo positivo,<sup>310</sup> esto en razón del beneficio económico que implicaba, mientras que otros miembros del gabinete se resistían. Aquí radica el amplio espectro de decisión que permeó en el gabinete foxista.

Otra razón y la más importante para nombrar a Francisco Gil Díaz como miembro del gabinete, podría consistir en la hostilidad que enfrentaba el presidente a la hora de negociar con el Parlamento. Inclusive, al presidente Fox se le negó su salida del país en una ocasión. Estos eran los niveles de incompreensión que se le imputan a

---

<sup>306</sup> Véase Pérez Ruíz, Andrés, “Los Factores Internos de la Política Exterior Mexicana: Los Sexenios de Carlos Salinas y Vicente Fox”, *Revista foro internacional*, Colegio de México, vol. 51, núm. 2, abril-junio 2011, p. 316.

<sup>307</sup> Aguilar V., Rubén y G. Castañeda, Jorge *op cit.* nota 303, pp. 66 y 67.

<sup>308</sup> *Idem.*

<sup>309</sup> Pérez Ruíz, Andrés, *op cit.* nota 305, p. 316.

<sup>310</sup> *Ibidem*, p. 323.

un gobierno dividido,<sup>311</sup> de ahí que la designación de un miembro del partido hegemónico en el Congreso (aún PRI), debería tener el objetivo de paliar dichos desacuerdos. En otras palabras, las consecuencias de la incomprensión se le pueden atribuir a la pluralidad del gabinete y, a su vez, dicha pluralidad debía fungir como mecanismo de negociación en sede de Parlamento. El error radica en que algunos tomaban al presidente Fox más preocupado por su popularidad e imagen<sup>312</sup> que por establecer líneas de negociación y comunicación con la oposición.

Los beneficios que se podrían rescatar de esta coalición de *facto* conformada por la inclusión de Francisco Gil Díaz del PRI en el gabinete de Fox (PAN), se reduce a establecer pilares de comunicación con otros sectores en la política del país y matizar la centralización del poder que ostentaba el presidente. Incluso se puede considerar que el modelo de Fox no fue incorrecto, ya que la pluralidad de gabinete impacta en decisiones de política exterior,<sup>313</sup> tal como se vio *supra*. Sin embargo, podemos adelantar que la falla del modelo en la realidad se debió a falta de control del Ejecutivo, la falta de explotación de la propia pluralidad del gabinete en comunicación con la oposición; su latente preocupación por la opinión pública, aunado a la carencia clara de una agenda de Estado, agravado con la ya mencionada falta de respaldo en el Congreso y las gubernaturas locales que mayoritariamente seguían en manos del PRI.

La elección gubernamental del gabinete tuvo como eje toral elegir funcionarios aptos, capaces, honestos y responsables, en contraposición a la trayectoria y lealtades partidarias. Inclusive, se allegaron de empresas buscadoras de talento para estos efectos. Este modelo de elección surge no solo como estrategia por incorporar a los más aptos o crear un gabinete plural, sino a la necesidad de

---

<sup>311</sup>Idem.

<sup>312</sup>Ibidem, p. 316 y 317.

<sup>313</sup>Ibidem, p. 329.



garantizar un buen funcionamiento del aparato gubernamental por la falta de miembros preparados provenientes de la estructura partidista.<sup>314</sup>

Como se aprecia, el exceso de pluralidad del gabinete y la poca inclusión de propios miembros del PAN, debilitaron los canales de comunicación con el propio partido en sede de Congreso y aunado a la falta de explotación del gabinete plural con la oposición, tuvo como resultado la poca cohesión en este gobierno. Una de las cuestiones que rompe con un gobierno de coalición, consistió en la discordancia entre la agenda política del PAN y la política implementada por el gabinete.<sup>315</sup>

Se suscitó una confrontación entre el presidente y los panistas de su gabinete, denominados *neopanistas* y los panistas del cuadro principal del partido. Aun en estas condiciones de desacuerdo, tras la petición de incluir más panistas puros en el sector gubernamental, los funcionarios ya incluidos en la administración generaron vacíos en la estructura partidista y, por ende, el gobierno en turno y el partido identificaron necesidades en común que son difíciles de llenar por los propios miembros panistas. Debido a esto surge la necesidad de captar miembros especializados provenientes de otros partidos para la supervivencia de ambas esferas panistas. Esto explica el avance del pragmatismo en la política pública y en estrategias partidistas.<sup>316</sup>

Las alianzas y negociaciones entre el gobierno en turno, los panistas puros y el PRI obedecieron a la necesidad de generar gobernabilidad y avanzar en aprobaciones de las propuestas gubernamentales, modificaciones de poco alcance y pintar un rumbo claro y homogéneo e la administración pública federal.<sup>317</sup> Hasta aquí nos enmarcamos en los matices de un gobierno en coalición de *facto*, ya que se buscaba

---

<sup>314</sup> Poot Capetillo, Efraín Eric "Las dificultades del primer gobierno de la era de la alternancia en México: el PAN en el gobierno federal", México, *Revista El cotidiano*, núm. 133, septiembre-octubre, CIR-UADY, p. 57, <https://www.redalyc.org/pdf/325/32523118011.pdf>, [Consultado el 30 de mayo de 2020].

<sup>315</sup> Idem

<sup>316</sup> Ibidem, p. 58.

<sup>317</sup> Idem.

una premisa fundamental: gobernabilidad entre tres grupos de poder, siendo los panistas puros, los *neopanistas* y el gobierno plural, así como la hegemonía en el Parlamento del PRI. Sin embargo, el fracaso radica en la falta de coordinación entre las secretarías, desacuerdos al interior del gabinete y enemistades entre el gobierno y el panismo. Aquí radica la falla en comunicaciones con la oposición y, por tanto, falta de gobernabilidad y complicaciones de relación con el Parlamento, a pesar de instaurar un gobierno en coalición.

El gabinete bajo una óptica de política económica: Otra visión de la doctrina, sugiere que el nombramiento de Francisco Gil Díaz estriba en una política económica integral, es decir, se pretendía conformar un gabinete integral a la luz de la corriente económica dominante en el mundo: neoliberalismo, ya que Fox vendría a representar una cuarta etapa de dicha política en nuestro país.<sup>318</sup> El ex secretario de Hacienda tenía varias bondades que engarzan en el enfoque que Fox brindó a su gabinete: visión económica adecuada para el gobierno en turno, miembro del sector empresarial y miembro del mundo académico.<sup>319</sup>

Si bien, durante el sexenio foxista sí se suscitaron alianzas entre PAN y PRI en el seno del Congreso, también es cierto que dada la inutilización del Secretario de Hacienda y Crédito Público como vía de comunicación con su partido natural, el PRI, pareciera que las razones económicas e ideológicas fueron las únicas razones para el nombramiento y no así una negociación en las agendas políticas del partido, a cambio de apoyo en sede legislativa.

Así, bajo esta visión el gabinete foxista se dividió en dos bloques: a) el gabinete de desarrollo humano, en la que incursionaron académicos y empresarios con la finalidad de romper el sistema tradicional de cuadros del partido del presidente; y b) el gabinete de calidad económica, en el que entraría la designación de Gil Díaz,

---

<sup>318</sup> Méndez Sánchez, Leonardo, *op cit.* nota 302, pp. 43 y 42.

<sup>319</sup> ITAM, "Carrera al universo y mérito profesional", México, s.p.i, [http://carreraaluniverso.itam.mx/muro/2001/semblanza\\_01.html](http://carreraaluniverso.itam.mx/muro/2001/semblanza_01.html), [Consultado el 12 de octubre de 2022].

puesto que compartía la política del presidente y éste seguiría entonces el sistema de ideologías compartidas a la manera de Carlos Salinas.<sup>320</sup>

### **C. El Procurador General de la República, Antonio Lozano Gracia, en el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce De León (PAN-PRI).**

Una característica especial es que Zedillo fue bastante plural al escoger a los funcionarios de su gobierno. Así como se podía encontrar a priistas recalcitrantes, también invitó al primer panista que ocupó un cargo gubernamental Antonio Lozano Gracia, quien fungió como Procurador General de la República<sup>321</sup> los tres primeros años del gobierno zedillista, de 1994 a 1996. Ello tras ser un respetable miembro de la oposición panista, quien hasta un día antes había desempeñado el cargo de coordinador de la fracción del PAN en la Cámara de Diputados.

Jurídicamente esto puede justificarse por una estrategia del mismo Ejecutivo, quien, siendo el candidato ganador del PRI, sólo contaba con 60% de las curules en la LIV Legislatura comprendida del 1994 1997, es que necesitaba el apoyo del PAN para realizar reformas constitucionales, lo que constituyó el fortalecimiento y culminación de esta alianza fue la designación de Antonio Lozano Gracia como miembro del gabinete político, en el puesto de Procurador General de la República.

En efecto, el impacto de su nombramiento fue tan inaudito que, para González Parás, la integración del panista a la Procuraduría General de la República (PGR) representó en su momento, la intención del doctor Zedillo de gobernar de manera plural y de incorporar a las distintas corrientes políticas al ejercicio del poder público. Por su parte, para editoriales tan reconocidas del momento, como Diario de Colima, fijaron sus esperanzas en él tras los acontecimientos bochornosos que ocurrían en el país, teniendo presente la destacada connotación de que el mandatario pusiera

---

<sup>320</sup> Méndez Sánchez, Leonardo, *op cit.* nota 302, *Ibidem*, p. 43 a 45.

<sup>321</sup> Zepeda Bustos, Carmen Silvia y Uribe, Mónica, "El presente de Zedillo y de su equipo", México, *Revista El cotidiano*, núm. 133, marzo-abril 2012, p. 89, <http://www.redalyc.org/pdf/325/32523118011.pdf>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

ante sus manos la responsabilidad y necesidad del país de aclarar algunos temas que habían enturbiado la imagen de la PGR como lo eran la necesidad de demostrar con resultados, lo concerniente sobre los asesinatos de Luis Donald Colosio y de José Francisco Ruiz Massieu.<sup>322</sup>

Desde un comienzo, varios artículos percibieron que la inclusión no solo de Antonio Lozano a su equipo político de Zedillo, sino de la designación de su gabinete, contrastaba agudamente con sus políticos en economía, en donde ninguno de los cuales, con la excepción de su secretario de gobierno, se puede decir que hubiese tenido antiguos vínculos personales con Zedillo. Lo anterior se reflejaba tanto como una fuerza como una debilidad; la primera porque representaba la creciente pluralidad de intereses dentro de la sociedad y del PRI y, la debilidad porque carecían de experiencia de trabajo con el presidente o unos con otros.<sup>323</sup> Lo anterior sin perder de vista que la selección de Moctezuma Barragán y de Lozano a dos puestos políticos clave, indicaba un fuerte compromiso por aportar nueva sangre a los asuntos políticos y de seguridad, al fortalecimiento de la independencia del proceso legal con la finalidad de reformar y fortalecer la Suprema Corte.<sup>324</sup>

Con la designación de Antonio Lozano, en realidad Zedillo buscaba a) generar credibilidad en atención a la persecución de los dos crímenes, b) generar imparcialidad sobre las investigaciones de los dos magnicidios, y más importante aún; c) generar una alianza PRI-PAN, o mejor dicho, establecer un primer intento de gobierno de coalición para ese tiempo. Los beneficios en su momento fueron plausibles al establecer una proporcionalidad de representación en el gabinete, equivalente a los pocos votos que en su momento recibió el PAN y un “gabinete plural” diluye las responsabilidades: si las cosas salen mal, ¿quién es el

---

<sup>322</sup> Taméz de la C., Jorge y López, Víctor, “Sorpresa: Antonio Lozano Gracia viene del PAN y Presidirá la PGR”, *Diario de Colima*, núm. 13,445, 1 de diciembre de 1994, <http://www1.ucof.mx/hemeroteca/pdfs/011294.pdf>, [Consultado el día 17 de mayo de 2022].

<sup>323</sup> Ai Camp, Roderic, “El gabinete de Zedillo: ¿Continuidad, cambios o revolución?”, junio, 1995, México, p. 5, s.a., sp.i., [http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/51/10\\_Ensayo1\\_El%20gabinete%20de%20Zedillo\\_Camp.pdf](http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/51/10_Ensayo1_El%20gabinete%20de%20Zedillo_Camp.pdf), [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>324</sup> *Ibidem*, p. 6.

responsable? ¿El jefe del Ejecutivo (el PRI en este caso) o el encargado de la dependencia (el PAN en el ejemplo)?”.<sup>325</sup>

En julio y agosto de 1996, las dirigencias de los principales partidos aprobaron una ambiciosa reforma electoral y, al hacerlo, acordaron implícitamente abandonar de manera gradual prácticas de resistencia civil para denunciar fraudes electorales y respetar, a partir de ese momento, los resultados de los comicios, fueran éstos favorables o desfavorables para su partido. Esta reforma también otorgó completa autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE), cuyo presidente, de acuerdo con las nuevas reformas, sería nombrado por el Congreso. Una de las principales tareas del IFE era garantizar a los partidos de oposición que la Secretaría de Gobernación no utilizaría su gran influencia política para favorecer ilícitamente al PRI. En el momento en que la reforma electoral de 1996 era negociada por los partidos políticos, ocurrió una rebelión del sector conservador del PRI. Durante su decimoséptima asamblea, dicho sector impulsó exitosamente la reforma de un conjunto de reglas para la nominación de candidatos a puestos de elección popular que impidieron a la mayoría de los miembros del gabinete de Zedillo competir por la candidatura presidencial del PRI.<sup>326</sup>

Una vez que tuvo lugar esta rebelión y se aprobó la reforma a los estatutos del PRI, el presidente Zedillo estableció algunos acuerdos con el sector conservador del PRI cuya puesta en práctica consistió, en que el PRI en su conjunto acusó a Lozano de manipular deliberadamente la información que generaban las investigaciones sobre los crímenes políticos para dañar su imagen. Estas acusaciones y el deseo del presidente de mejorar su relación con el PRI antes de las elecciones legislativas de

---

<sup>325</sup> Reynoso, Víctor Manuel, “Acción Nacional en 1994: el año de la prueba electoral para el neoalvarismo”, México, s.p.i., p. 356, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1761/37.pdf>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>326</sup> Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “Competencia Partidista e inestabilidad del gabinete político en México”, *Política y gobierno*, s.p.i., pp. 43-46, abr. 2001, <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/399/786>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

1997 fueron razones importantes por las cuales Lozano Gracia tuvo que dimitir en diciembre de 1996.<sup>327</sup>

Sin embargo, aunque el trabajo de Lozano Gracia fue criticado por muchos medios, lo cierto es que cumplió en darle seguimiento a las investigaciones encomendadas ya que, en su momento, en cumplimiento de su labor se aprendió y encarceló a Raúl Salinas de Gortari porque fue acusado por la Procuraduría General de la República, por haber sido el autor intelectual del asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, aspirante a ser el líder de la fracción priista en la Cámara de Diputados.<sup>328</sup>

Como conclusión de uno de los primeros intentos de gobierno de coalición de facto en nuestro país, es que sin duda alguna existía una inestabilidad dentro del gabinete en cuanto a la duración de Lozano Gracia, claro, eso no se pudo evitar ocultar. Sin embargo, como evidencia de los beneficios que dejó son que la potestad en todo momento residió en el ejecutivo para emprender una coalición con el PAN, utilizando además sus amplias facultades de remoción y de nombramiento de Lozano dentro de su Gabinete, cimentando coaliciones que le permitieron tanto cumplir con su agenda legislativa como evitar la partición de su partido. Por el otro lado, se añade el importante papel que comenzó a desempeñar a su tiempo el gabinete, como espacio privilegiado para lograr acuerdos intrapartidistas y sellar alianzas con el ejecutivo. Un claro ejemplo del papel que el gabinete desempeñará en el escenario político nacional pues sus integrantes deberán ser buenos administradores, reconocidos, especialistas, personajes con extensas bases de apoyo, que negocien eficazmente con actores políticos y sociales, y que sean capaces de afianzar amplios consensos en torno a las decisiones de gobierno.

---

<sup>327</sup> Ibidem.

<sup>328</sup> Cfr. Orgambides, Fernando, "Detenido el hermano del ex presidente Carlos Salinas por el asesinato de Ruiz Massieu", *El país*, Madrid, 28 febrero de 1995, [https://elpais.com/diario/1995/03/01/internacional/794012412\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1995/03/01/internacional/794012412_850215.html), [Consultada el 17 de mayo de 2022].

#### **D. Casos de coalición electoral: la gubernatura de Chiapas en el sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto (PVEM-PRI).**

La estabilidad política del gobierno chiapaneco había perdurado desde 1970 hasta el año 2000.<sup>329</sup> Durante este periodo de tiempo, el PRI mantenía la hegemonía del gobierno del Ejecutivo Federal y del local chiapaneco, hasta que de 2000 a 2012 gobernó la coalición conformada por PRD, Movimiento Ciudadano y Partido del Trabajo.<sup>330</sup> Con este panorama el PRI buscaría retomar el control del gobierno local. Los factores que contribuyeron a la constitución de una alianza o coalición electoral entre el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Revolucionario Institucional son múltiples. Este mecanismo ya lo venían desempeñándolo a nivel federal. No obstante, la elección de Manuel Velasco Coello, quien fuera Senador del Partido Verde, durante la presidencia de Enrique Peña Nieto, tiene varias aristas. Una de estas consiste en el debilitamiento del gobierno en turno con su partido, en cabeza de Juan Sabines. La Comisión Nacional del PRD acusó a dicho funcionario de apoyar y beneficiar a Manuel Velasco<sup>331</sup> para que fuera el siguiente gobernador. Tras múltiples rencillas internas, algunos militantes del gobierno en turno y pertenecientes al PRD desertaron de su partido para recurrir al Partido Verde.<sup>332</sup>

Estos militantes expresaron de forma abierta que, debido a las coincidencias ideológicas y de propuestas, apoyarían el proyecto del entonces Senador y subsecuente gobernador, Manuel Velasco Coello.<sup>333</sup> Algunos priistas de sepa pura se sintieron agraviados por el nombramiento de un candidato que no era de total afiliación priista, sino que su partido de origen era el partido aliado, es decir, el Verde Ecologista.

---

<sup>329</sup> Cfr. Cruz Velázquez, Mario, *El impacto de las reformas políticas electorales en el sistema electoral y de partidos del estado de Chiapas*, Chiapas, 30 de octubre de 2014, p.9., <https://www.ij-unach.mx/images/docs/RE/mcv.pdf>, [Consultado el 30 de mayo de 2020].

<sup>330</sup> Idem.

<sup>331</sup> Cf. Maldonado, Romeo Valentín y Flores López, Séllica, "Manuel Velasco Coello, ¿fenómeno de popularidad en Chiapas?" *Revista el Cotidiano*, núm. 175, septiembre-octubre, 2012, pp. 91-100, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México, p. 93.

<sup>332</sup> Ibidem, p. 94.

<sup>333</sup> Idem.

En efecto, los priistas de la entidad enviaron cartas al candidato del titular del Ejecutivo, Enrique Peña Nieto, a efecto de que diera un “espaldarazo”<sup>334</sup> a Manuel Velasco. Las peticiones nunca fueron atendidas por el presidente Peña. Así, por primera vez en la historia el PRI había cedido la candidatura de una gubernatura estatal a un militante de otro partido. Se percibe aquí el gran parecido carismático y popular que tenían Enrique Peña Nieto y Manuel Velasco,<sup>335</sup> por lo que un factor de reafirmación fue el apoyo del candidato presidencial. Incluso, a nivel de votación individual por partido, Manuel Velasco superó a sus adversarios incluido el propio PRI.<sup>336</sup> En dicha elección para gobernador, también se advierte una innovación, que el Partido Verde siendo quien puso al candidato a gobernador, logró que éste sacara la más amplia votación que se hubiera dado en entidad alguna en 2012, tras obtener un total de un millón 144 mil 187 votos, equivalente al 67.14 por ciento de los votos.<sup>337</sup>

Al PRI no le quedó más opción que permitir la apertura del gobierno local a su partido coaligado, en aras del respeto del Convenio Electoral “Compromiso por México”, el cual habían celebrado el PRI, el Partido Verde y el Partido Nueva Alianza.<sup>338</sup> En ese acuerdo se estipuló el candidato que representaría al gubernatura

---

<sup>334</sup> Ibidem, p. 95.

<sup>335</sup> Idem.

<sup>336</sup> Ibidem, p. 97

<sup>337</sup> Paoli Bolio, Francisco J. “Tiempo de coaliciones: cinco lustros de elecciones en México”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla IUS*, Puebla, año 6, núm. 30, p. 136-148, diciembre 2012, [Consultado el 14 de octubre de 2022].

<sup>338</sup> Cfr. Instituto Nacional Electoral, “Convenio de coalición parcial que celebran el Partido Revolucionario Institucional, en lo sucesivo “PRI”, representado en este acto por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, profesor Humberto Moreira Valdés; Nueva Alianza, representado por el Presidente de su Comité de Dirección Nacional, maestro Luis Castro Obregón; y el Partido Verde Ecologista de México, en lo sucesivo “PVEM”, representado en este acto por el senador Arturo Escobar y Vega, Vocero de ese Instituto Político, con la finalidad de postular candidato en la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos para el periodo constitucional 2012-2018, veinte formulas de candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa, en diez de las treinta y dos entidades federativas que integran el territorio nacional y fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en ciento veinticinco de los trescientos distritos electorales uninominales en que se divide el país, cargos de elección popular a elegirse en la jornada electoral federal ordinaria del día primero de julio del año dos mil doce”, México, s.p.i., [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-ConveniosCoalicion/alianzas\\_DEPPP/alianzas\\_DEPPP-pdf/2011-2012/Compromiso-Por-Mexico.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-ConveniosCoalicion/alianzas_DEPPP/alianzas_DEPPP-pdf/2011-2012/Compromiso-Por-Mexico.pdf)[Consultado el 17 de mayo de 2022].



de Chiapas<sup>339</sup> y se estableció a nivel federal la posible determinación de escaños parlamentarios para cada partido,<sup>340</sup> pero de *facto* se suscitó que el PRI y el PVEM, dominaron la sede de gobierno en los 122 municipios chiapanecos.<sup>341</sup>

El efecto benéfico radica en que, tras 12 años de gubernatura de la oposición, el Partido Revolucionario Institucional pudo recuperar la gubernatura, aunque sea a través del candidato del partido coaligado y múltiples plazas en sede de gobierno de los 122 municipios. Aquí radica la negociación que hace atípica esta alianza o coalición electoral y la asemeja a una negociación de gobierno en coalición.

El estudioso Reyes Campillo<sup>342</sup> afirma que la molestia del PRI implicaba en que esta vez sí se conformó una verdadera alianza electoral, tan es así que fue electo el gobernador del partido coaligado, y no solo una fachada o simulación como venían siendo los acuerdos de coalición parcial entre estos partidos.

Así las cosas, otro punto a destacar es que con esta alianza el PVEM, también consiguió mayoría en las alcaldías y diputaciones locales.<sup>343</sup> Así que, aunque el PRI negoció al candidato natural a la cabeza del gobierno, lo cierto es que logró conformar mayoría en sede legislativa de Chiapas para instaurar las medidas legislativas.

---

<sup>339</sup> Idem.

<sup>340</sup> Idem.

<sup>341</sup> Idem.

<sup>342</sup> Reyes del Campillo, Juan, "Las elecciones de 2015 y sus repercusiones en el sistema partidario mexicano", *Revista el Cotidiano*, núm. 193, septiembre-diciembre, 2015, pp. 7-16, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México, p. 9.

<sup>343</sup> García Aguilar, María del Carmen; Solís Cruz, Jesús y Uc Pablo (coords.), *Democracias Posibles: Crisis y Resignificación. Sur de México y Centroamérica*, Tuxtla Gutiérrez, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas-Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, 2016, p. 248, <https://img1.wsimg.com/blobby/go/3af7cb26-8c9b-4fcc-95cd-73e8cf567c/downloads/L%20Garc%20C3%ADa%20Sol%20C3%ADs%20y%20Uc%202016%20-%20Democracias%20posibl.pdf?ver=1625846931166>, [Consultado el 30 de mayo de 2022].

## **2. Contenido del convenio y del programa de coalición.**

A causa de que la previsión del gobierno de coalición actualmente ya se encuentra regulado a rango constitucional, la regulación que a continuación se propone, no implica reformar la constitución, sino de la emisión de la legislación secundaria, en este caso una ley reglamentaria de los artículos 89 fracción XVII y 76 fracción II de la constitución, en materia del gobierno de coalición, ley que deberá desarrollar lo establecido por la constitución, con absoluta sujeción al principio de supremacía constitucional.<sup>344</sup>

Pese a que el contenido específico del convenio y programa de coalición dependerá de la finalidad perseguida por las partes coaligadas, existen rubros sobre los que necesariamente debe haber acuerdo previo, a fin de que el convenio alcance su propósito y prevea soluciones a posibles discrepancias y reducir su imprevisibilidad, por lo tanto, se propone los siguientes contenidos mínimos:

### **A. Convenio del Gobierno de Coalición.**

- i. El primer aspecto que hay que tomar en cuenta es que un convenio para el gobierno en coalición no es igual al que establece una alianza o coalición electoral, por lo que el contenido, aunque similar, tiene efectos diversos y se toma en momentos distintos. El de gobierno, sólo podrá pactarse tras la conformación de los órganos parlamentarios y de gobierno, incluso tras la resolución mediante sentencia ejecutoriada de los litigios presentados ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y no antes, en aras de la certeza jurídica.
- ii. El segundo aspecto que se debe tomar en cuenta, es el relativo al sistema de responsabilidades. Mientras que en un convenio de alianza electoral le

---

<sup>344</sup> Soto Flores, Armando, "Supremacía Constitucional", en "Teoría de la Constitución", Barragán Barragán José, et al. 4ª edición, México, Porrúa, 2010. p. 144.

competen al sistema de partidos y al sistema electoral su regulaci3n, el problema de un gobierno en coalici3n repercute en el sistema de gobierno.<sup>345</sup>

- iii. As3, bajo el principio de responsabilidad pol3tica colectiva<sup>346</sup> el convenio irradia al legislativo, ejecutivo y al sistema de partidos y sistema electoral.
- iv. El objeto del convenio ser3 la de conformar un programa de gobierno que se integre con las voluntades, pol3ticas y agendas de los partidos pol3ticos que se sumen al gobierno en coalici3n, as3 como que el Gabinete encargado de la implementaci3n se integrar3 con miembros elegidos por el Presidente, pero propuestos por los partidos pol3ticos coaligantes del convenio.<sup>347</sup>
  - a. En algunas propuestas sobre gobierno de coalici3n, se suger3a instaurar no solo un programa de gobierno que debe ser implementado por el gabinete, sino tambi3n una agenda legislativa que debe ser cumplimentada por el partido de la coalici3n que sea dominante en sede de Congreso.<sup>348</sup>
- v. El cumplimiento del programa de gobierno no es exclusivo del Presidente y los representantes de los partidos pol3ticos; sino que en 3l, se involucran a los Secretarios de Estado y a los 3rganos legislativos mismos y sus integrantes.
- vi. Se debe incluir una serie de obligaciones entre los sujetos del convenio de coalici3n, que desde luego se basa en el cat3logo de competencias constitucionales. Es decir, en las cl3usulas del convenio se tiene que incluir la obligaci3n que tienen los partidos participantes de apoyar, impulsar e

---

<sup>345</sup> Barcel3, Daniel y Valad3s, Diego (coords.) *op cit.*, nota \_.

<sup>346</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>347</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>348</sup> Cfr. Secretar3a de Relaciones Exteriores, *Pacto por M3xico*, M3xico, s.p.i., p. 17, [https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto\\_por\\_mexico.pdf](https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf), [Consultado el 17 de mayo de 2022].

instrumentalizar el programa de gobierno desde los frentes del Gabinete, como órgano colegiado y, a su vez, desde la sede del Congreso General.

- vii. Se debe instrumentar en las cláusulas, los tiempos, sesiones y periodos en que se discutirán las decisiones del gabinete. La decisión debe ser tomada en su conjunto en sesiones públicas o cerradas,<sup>349</sup> según sea el caso, y siempre de forma colegiada.
- viii. También se debe prever el tratamiento sobre los temas y tratamiento de disenso internos y, en consecuencia, establecer que cuando existan cuestiones de principios o ideologías políticas en las que difieran los partidos conformantes, cuál será su tratamiento público.<sup>350</sup>
- ix. Establecer la obligación de los miembros de los partidos políticos coaligados para no apoyar, en sede parlamentaria, las iniciativas de ley o gestiones presupuestales que contravengan los acuerdos del Gabinete, o bien, el propio programa de gobierno conjunto.<sup>351</sup> Aquí los grupos coaligados mantienen su pluralidad y autonomía en sede parlamentaria, pero se obligan a impulsar el programa de gobierno conjunto.
  - b. Algunas propuestas legislativas,<sup>352</sup> también establecen fijar en sede de convenio la posibilidad de que los partidos coaligados formen una sola agrupación parlamentaria y no solo brinden apoyo al programa de gobierno.

---

<sup>349</sup> Ibidem, p. 34.

<sup>350</sup> Ibidem, p. 41.

<sup>351</sup> Idem.

<sup>352</sup> Cfr. Senado de la República LXIII Legislatura, Cuadro analítico de propuestas legislativas. Formación e integración de un gobierno de coalición en México, ocho preguntas sobre ocho iniciativas, Cuadros Analíticos de Propuestas Legislativas, México, núm. 20, p. 17, <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3829/Cuadro%20Anal%C3%ADtico%2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

- x. Fijar cuál será el tratamiento de iniciativas de ley individuales que presenten los diputados o senadores de los partidos políticos conformantes.<sup>353</sup> Se deberá establecer que, en ningún caso, una propuesta individual contravendrá las agendas del partido, decisiones del gabinete, o bien, del programa de gobierno conjunto.
- xi. Fijar la temporalidad para la duración del convenio de gobierno de coalición, que no podrá exceder del periodo constitucional establecido para la duración del encargo del Presidente de la república.<sup>354</sup> Aquí se abre la brecha para establecer gobiernos en coalición parciales o temporales, sin que ello implique que deba durar los 6 años de mandato.
- xii. Identificar a los funcionarios que integran el Gabinete y que conformarán las dependencias de la Administración Pública Federal.<sup>355</sup>
- xiii. Establecer la obligación del Presidente de la república para consultar a los dirigentes de los partidos políticos conformantes, respecto de las propuestas de los Secretarios de Estado.
- xiv. Algunas propuestas legislativas optan por la conformación de una Conferencia Permanente de Gobierno de Coalición, la cual se forme por el Secretario de Gobernación y los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos coaligados en ambas cámaras del legislativo.
- xv. Conformación de un Consejo Político, el cual sume al punto anterior al Presidente.<sup>356</sup>

---

<sup>353</sup>Valadés, Diego, *op cit.* nota 250, p. 41.

<sup>354</sup> Idem.

<sup>355</sup> Ibidem, p.42.

<sup>356</sup> Idem.

- xvi. Los mecanismos de solución de controversias cuando se propongan ideales diversos.
- xvii. Las sanciones imponibles y los órganos de solución ante incumplimiento del convenio de los miembros de los partidos coaligados y de los miembros del gabinete en sus obligaciones.
- xviii. Dada la naturaleza histórica del sistema de gobierno presidencialista mexicano y los múltiples riesgos para implementar un gobierno en coalición, se sugiere acordar la imposibilidad de los partidos firmantes de llevar al Presidente a un juicio político. Esta visión se adopta de la mala experiencia que tuvo Brasil en el gobierno de Dilma Rousseff, quien abrió la cartera de gobierno y término ante un *impeachment*<sup>357</sup> al modo parlamentario, debido a la confrontación de poderes interna en la propia coalición gobernante.

## **B. Programa de Gobierno.**<sup>358</sup>

Este programa debe contener las políticas públicas y prioridades de la acción de Gobierno, las cuales desplegarán el gabinete y miembros de los partidos.

- i. Dejar a salvo el programa de gobierno, los ámbitos en los que los partidos políticos coaligados mantengan posiciones diferentes. Estas diferencias de ideologías no serán causa de terminación del convenio y del gobierno de coalición, justo por esa razón, se hace la salvedad.

---

<sup>357</sup> Escamilla Cadena, Alberto y López De la Torre, René, "El gobierno de coalición en México: un instrumento para los partidos políticos y el presidencialismo", *Revista de ciencias sociales*, México, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, año 12, núm. 45, octubre 2018-marzo 2019, p. 48.

<sup>358</sup> *Ibidem*, p. 43.

- ii. Aunque el contenido del programa de gobierno puede ser variado, deberá empatar sus políticas con la agenda legislativa de los partidos firmantes, en sede de ambas cámaras legislativas.<sup>359</sup>
- iii. Las plataformas electorales en alianzas entre partidos, pueden fungir como núcleo del programa de gobierno,<sup>360</sup> ya que lo más natural sería que los partidos políticos que hubieran pactado una coalición electoral que por su naturaleza culmina con la declaración de validez de la elección, sean ahora, en su calidad de órganos ya constituidos, los que formen la coalición de gobierno como refiere Héctor Virgilio Jaramillo.<sup>361</sup> Diversos programas de este tipo concentran los esfuerzos en tres vertientes en común: a) seguridad; b) corrupción; y c) desigualdad.<sup>362</sup>

### 3. Derechos y deberes de las partes.

Como en todo convenio, el de gobierno de coalición reposa en el acuerdo de voluntades, en este caso, del titular del ejecutivo y los partidos políticos de oposición, con representación en el Congreso, solo que ese convenio tiene la finalidad de concretar un programa político que exige la actuación armónica del ejecutivo y legislativo, con la peculiaridad de que, para que el ejecutivo pueda actuar

---

<sup>359</sup> La idea es tomada de la propuesta *supra* nota 37.

<sup>360</sup> Camacho Alfaro, Carlos, *Gobierno de Coalición*, México, Instituto Nacional de Investigación, Formación Política y Capacitación en Políticas Públicas y Gobierno del PRD, 2016. p. 30.

<sup>361</sup> Jaramillo Rojas, Héctor Virgilio Esaú, *Gobiernos de coalición. Gobernabilidad en escenarios de polarización política, pluripartidismo y gobierno dividido: México hacia una ley reglamentaria*, (tesis doctoral), Universidad Nacional Autónoma de México, 2021, p. 87.

<sup>362</sup> Véanse los siguientes tres ejemplos:

a) "Pacto por México, op cit., nota 347.

b) "Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024, de MORENA, s.p.i., México, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex2017-12-22-rp-5-2-a2.pdf>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

c) "Coalición por México al Frente, apuntes para un programa de gobierno" del PAN, PRD y MC, s.p.i., México, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94343/CG2ex2017-12-22-rp-5.1-a3.pdf>, [Consultado el 17 de mayo de 2022].

como pretende, debe contar primero con las leyes que le faculden para actuar en el sentido que pretende. En otras palabras, sin leyes, no hay gobierno.

Una vez definido el programa de gobierno en común, será deber del Presidente, realizar los nombramientos de los titulares de los órganos de gobierno, que recaerán sobre personas propuestas en común con los partidos coaligados y someterlos a la aprobación del Senado de la República, acorde a lo que ordena el artículo 76 fracción II de nuestra constitución. Por lo tanto, mientras subsista el gobierno de coalición, el Presidente de la república, se abstendrá de remover a los titulares de las Secretarías de Estado nombrados bajo el convenio de gobierno de coalición, salvo acuerdo con los partidos coaligados.

Será derecho de los partidos coaligados, negar el apoyo al ejecutivo, a las iniciativas que versen sobre las materias excluidas del gobierno de coalición. En congruencia, será derecho de los partidos coaligados, votar en contra de las iniciativas contrarias al impulso de los objetivos del programa de gobierno conjunto.

Al formarse el gobierno de coalición, será deber de los partidos políticos coaligados, apoyar con su voto favorable, las iniciativas legislativas presentadas, siempre que éstas tiendan a la consecución del programa de gobierno conjunto; en consecuencia, no podrán votarlas en contra o abstenerse de votarlas, ello sin perjuicio de proponer modificaciones a las iniciativas presentadas, siempre que sean acordes al fin del programa de gobierno conjunto y, sólo podrán excluirse del programa, materias inicialmente incluidas, cuando acontecimientos internacionales lo justifiquen y haya unanimidad al respecto.

Las partes deberán precisar las reglas para modificar el convenio de coalición, a fin de incluir nuevas materias al programa de gobierno e incluso, la permisión o no, de sumar a nuevos grupos parlamentarios y de que con ello se pueda modificar o no, el programa de gobierno, que, como se dijo anteriormente, se propone que no pueda serlo.



Será deber de los participantes del gobierno de coalición, asumir una responsabilidad solidaria respecto de los actos realizados conjuntamente y sus resultados y, si es el caso, definir las reglas para la conformación de órganos creados por el convenio, que sirvan como coordinadores, mediadores o negociadores de la agenda común.

#### **4. Causas de terminación anticipada.**

La terminación natural de cualquier convenio, es tras el cumplimiento de su objeto, de modo que en este rubro solo haremos mención a las causas de terminación anticipada al cumplimiento del convenio, ya que, durante su vida, pueden ocurrir acontecimientos que impidan su cumplimiento.

Constituirá causa genérica de terminación anticipada, el incumplimiento a las obligaciones asumidas por las partes en el convenio de gobierno de coalición, tal como lo establecen las reglas del derecho común; sin embargo, a fin de que el incumplimiento no quede reservado como una herramienta de futura negociación o chantaje político, será conveniente establecer que el plazo para dar por terminado el convenio anticipadamente, solo podrá hacerse dentro de 30 días naturales, una vez conocido el hecho que constituya el incumplimiento, pasado dicho plazo, esa causal ya no podrá emplearse.

Con apoyo en las reglas del pacto comisorio expreso de la legislación común, la causa de terminación deberá notificarse a los Coordinadores del Grupo Parlamentario en cada Cámara del Congreso, señalando con precisión cuál es el hecho o conducta en que se incurrió por la parte contraria y cuál es la cláusula del convenio de gobierno de coalición que se violentó, acompañando las pruebas que así lo acrediten. La terminación del convenio no requerirá de la aprobación del Senado de la República, ni de ningún otro órgano de gobierno y, desde luego, una vez notificada su terminación, el ejecutivo podrá proceder a la remoción y nuevo

nombramiento de los Secretarios de Estado que resulte pertinente y no podrá formar un nuevo convenio de coalición durante esa legislatura, con lo que se pretende dotar de estabilidad a los convenios.

## **5. Forma de intervención del Presidente en los procesos legislativos.**

Dado que el convenio de coalición no puede interferir con el ejercicio ordinario de las facultades de cada órgano constituido, el Presidente no podrá intervenir abiertamente en los procesos legislativos, en la propia sede legislativa, sin embargo, podrán crearse instancias convencionales de concertación previstas y con motivo del convenio de coalición, siempre que éstas, sus funciones y forma de actuación queden previa y claramente establecidas en el propio convenio de coalición, así como las reglas para la solución de controversias internas y, de ser el caso, la imposición de penas convencionales.

En tal virtud, el Presidente conservará, como no podría ser modificado por un convenio, su facultad de iniciar leyes e incluso las iniciativas preferentes en los términos que actualmente dispone la constitución, sin más límite, que comprometerse a no presentar iniciativas contrarias al programa de gobierno de coalición. En igualdad de circunstancias, las cámaras del Congreso General, desarrollarán sus funciones deliberativas de modo autónomo con apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley Orgánica del Congreso General, a su reglamento, al Reglamento del Senado y a los acuerdos parlamentarios, mientras que sus integrantes, no podrán abstenerse de acudir ni de votar en las sesiones en las que se voten proyectos legislativos sobre temas materia del programa de gobierno, ni podrán votar contra las iniciativas que para su cumplimiento se traten.

## CONCLUSIONES

1. El gobierno son las personas que encarnan a los órganos del Estado que dirigen al pueblo con miras a conseguir sus finalidades, esto significa que la teleología del Estado determina qué se debe hacer, en tanto que el gobierno es encargado de conseguirlo.
2. Gobernabilidad es un estilo de gobierno basado en la formación de acuerdos entre las distintas fuerzas políticas, cuyo propósito consiste en hacer posible la conducción de un país, para que los órganos de gobierno alcancen consensos que permitan ejercer el gobierno e impedir que la pluralidad de fuerzas políticas conduzca a una parálisis en el gobierno.
3. Legalidad es sinónimo de que se cumplieron las reglas del juego, sin embargo, la legalidad no equivale a la legitimidad. Mientras que la legalidad es un concepto propio de la ciencia jurídica, la legitimidad corresponde a la ciencia política y se emplea para hacer referencia al consentimiento de los electores con el resultado de la elección o en su caso, con el consentimiento del pueblo con el ejercicio de las facultades de los órganos en el gobierno. Que una elección sea legítima, significa la conformidad del pueblo con el resultado de la elección.
4. Siendo la gobernabilidad la cualidad de dirigir un país, un gobierno de coalición significa una forma o estilo de gobernar basado en acuerdos estables de colaboración y entendimiento entre las diversas fuerzas políticas dentro de un mismo Estado.
5. El gobierno de coalición no debe confundirse con una elección en coalición. Las coaliciones electorales son exclusivamente para postular candidatos en común y lograr reunir una mayor votación de los militantes y/o simpatizantes de los partidos políticos coaligados para la conformación de los órganos de gobierno u origen del poder, ya que esa coalición termina tan pronto como finalizan las elecciones. El

gobierno de coalición en cambio, no surge para fines electorales, sino pasadas las elecciones en la fase del ejercicio del poder, por hacer un símil con los regímenes parlamentarios, diríamos que es para formar el gobierno, lo que también constituye un incentivo.

6. El estudio del derecho extranjero es un método que ayuda a la comprensión del derecho propio como consecuencia de la comparación, además amplía los horizontes y ayuda a aprender de las experiencias ajenas, aunque en los países estudiados no se prevé una regulación constitucional del gobierno de coalición, sí existen éstas de facto a causa de sus bondades, razón por la cual constituye una fuente real del derecho que reclama regulación jurídica.
7. La historia constitucional de México, hasta 1857, no muestra antecedentes formales sobre la existencia de gobiernos de coalición, ello tampoco ocurrió en el texto original de la actual constitución de 1917, fue durante la vigencia de ésta, producto del cerrado resultado de las elecciones presidenciales de 2006, que se lograron diversas reformas, hasta que, mediante la reforma del 10 de febrero de 2014, se permitió al titular del ejecutivo optar por el gobierno de coalición, sujetando el nombramiento de los titulares de su gabinete, a la aprobación del senado.
8. Durante los sexenios gobernados por el Partido Acción Nacional, se evidenció la dificultad del Poder Ejecutivo de obtener el apoyo legislativo en el Congreso, ya que ambos órganos tenían una filiación partidista distinta que lo forzaba a realizar alianzas parlamentarias.
9. El gobierno priista de Enrique Peña Nieto, tomo en cuenta la experiencia panista, por lo que en su mandato se suscribió el llamado “Pacto por México”, en diciembre de 2012, que no es otra cosa que un acuerdo entre las distintas fracciones parlamentarias, con el fin de sacar adelante sus agendas políticas, consistente en una gran coalición de partidos que produjo reformas en materia de

telecomunicaciones, educación, transparencia, financiera y endeudamiento de Entidades Federativas. Este pacto fáctico aceleró la implementación del gobierno de coalición, con regulación constitucional.

10. Cuando se susciten elecciones presidenciales, el candidato que quede electo y logre mayoría de gobierno en sede legislativa, podrá optar por seguir la fórmula tradicional que establece la Constitución para designar a los miembros de su gabinete, es decir, sin establecer un gobierno de coalición y conservando todas sus potestades y atribuciones.
11. Para resolver las situaciones de ingobernabilidad que se presentaron debido a que el titular del Poder Ejecutivo no contaba con el apoyo del Poder Legislativo debido a que ambos órganos tenían una filiación partidista distinta, se presentó una iniciativa a fin de hacer operante al gobierno y conseguir una mejor colaboración entre ambos poderes, estableciéndose la figura del gobierno de coalición como una alternativa para alcanzar la gobernabilidad en México, esto es, que si el Presidente electo no lograra dicha mayoría en el Congreso, podrá optar por un gobierno de coalición.
12. El gobierno de coalición en nuestro país consiste en el acuerdo pactado por el Jefe del Ejecutivo Federal y los partidos políticos que en él intervengan, es regulado por convenio y por un programa de gobierno sometido a la aprobación definitiva de la mayoría de los miembros presentes del Senado y ejecutado por el Gabinete que acuerden los partidos políticos coaligados, regulado constitucionalmente en los artículos 74, 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que el Presidente de la República puede optar por esta forma de gobierno en cualquier momento de su gestión.
13. En el gobierno de coalición el presidente no renuncia a su facultad de designación de los miembros de su gabinete, solo pacta con los partidos políticos su designación; se caracteriza por la unión de ciertos grupos parlamentarios en el

ejercicio del poder, se prevé que el gabinete ostente un carácter de órgano colegiado con representación de cada uno de los partidos que componen la coalición.

14. El gobierno de coalición, fomenta entendimiento entre el Presidente de la República y el Congreso General, mediante la concesión de algunos cargos del gobierno, a cambio de votos en los cuerpos legislativos, lo que se traduce en un beneficio común al poder materializar las agendas políticas de los participantes.
15. La existencia de gobiernos de coalición constituyen un signo de madurez y entendimiento democrático, que se sobrepone a las diferencias que se presentan con la pluralidad de partidos políticos representados en las cámaras y el ejecutivo, lo que permite concretar las acciones de gobierno, pues la oposición pasaría de cuestionar lo que el gobierno realiza, para estar ahora en un plano en el que se involucran en las decisiones del mismo y, con ello, será invertido el sentido de la política, pues los partidos opositores no buscarán el fracaso del gobierno, sino su éxito por la coparticipación y propio interés en esta toma de decisiones, lo que se traduce en una pluralidad partidista sin efectos negativos, sino una gobernabilidad positiva.
16. Los cargos que quedan excluidos del gobierno de coalición por mandato de los artículos 74 fracción III, 76 fracción II y 89 fracción XVII constitucionales, son los relativos a los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional, Marina, Gobernación, Hacienda, Relaciones Exteriores, embajadas y cónsules generales; coroneles, además de los jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (por constituir funciones de Jefe de Estado), así como los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, entre otros (por ser Órganos Constitucionales Autónomos).

17. Debido a que la figura del gobierno de coalición actualmente ya se encuentra elevada a rango constitucional, es necesario contar con la legislación secundaria, en este caso, una ley reglamentaria de los artículos 76 fracción II y 89 fracción XVII de la constitución federal, que contemple los elementos indispensables del convenio y programa de coalición.
18. Regular y transparentar los convenios de la coalición gubernativa, dotará de transparencia y estabilidad a los acuerdos, además que, al establecer requisitos mínimos dentro de los cuales las partes pueden pactar, establece límites a la autonomía de la voluntad de los participantes, además de que los fuerza a regular hipótesis de modificación, terminación anticipada, disolución, entre otros aspectos no sujetos a negociación.
19. El programa de la coalición debe contener las políticas públicas y prioridades de la acción de Gobierno, con una actuación armónica del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, que exija a los participantes, establecer cuáles son las materias sobre las que existe coincidencia en sus agendas políticas y en cuáles no, a fin de determinar con exactitud las materias en las que podrán actuar de modo conjunto y aquellas en las que no, ya que, en las conjuntas existirá la obligación del apoyo recíproco y su incumplimiento dará motivo a su disolución; en cambio, sobre las materias no convenidas, cada una de las partes es libre de actuar acorde a sus propios intereses parlamentarios y a los documentos básicos de su partido político.

## CATÁLOGO DE FUENTES

### Bibliografía.

Ai Camp, Roderic, "El gabinete de Zedillo: ¿Continuidad, cambios o revolución?", s.e., México, junio, 1995.

Aguilar V. Rubén y Jorge G. Castañeda, *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, Grijalbo, México, 2007.

Andrade Sánchez Eduardo "Introducción a la ciencia política" tercera reimpresión de la 3ª edición de Oxford University Press, México 2005.

Barragán Barragán José, "Sociedad, estado y derecho", en "Teoría de la Constitución", Barragán Barragán José, et al. 4ª edición, Porrúa, México, 2010.

Burgoa Orihuela Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", 20ª edición, Porrúa, México 2009.

Bobbio Norberto, *Liberalismo y democracia*, 11ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

Contreras Bustamante, Raúl, "Clasificación de las constituciones" en "Teoría de la Constitución", Barragán Barragán José, et al. 4ª edición, Porrúa, México, 2010.

Cotarelo, Ramón, *Sistemas políticos de la Unión Europea*, Universitas, Madrid, 1993.

Escamilla Cadena, Alberto, "Gobierno de Coalición y ratificación del gabinete presidencial", en González Madrid, Miguel Alberto y Escamilla Cadena, Miguel



(Coord.), *El nuevo sistema político electoral mexicano en* Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2015.

García Aguilar, María del Carmen y Solís Cruz (coords.), Jesús, *Democracias Posibles: Crisis y Resignificación. Sur de México y Centroamérica*, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas-Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, México, 2016.

Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. México UNAM. 1988.

Carré de Malberg, "Teoría general del Estado", 2ª edición en español. Tr. José León Depetre. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Fernández Segado Francisco, "La representatividad de los sistemas electorales", Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1994.

Manuel Reynoso, Víctor, "Acción Nacional en 1994: el año de la prueba electoral para el neoalvarismo", El colegio de Puebla, UAM, México, S.A.

Nogueira Alcalá, Humberto, *Regímenes políticos contemporáneos*, Editorial Jurídica de Chile, 1994.

Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, s.e., México, 1998.

Nohlen Dieter, *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*, Tecnos, España, 2015.

Matas Dalmeses, Jordi, "La formación de un gobierno de coalición", Editorial: tiran to blanch, Valencia, 2015.

Salazar, Pedro, *La democracia constitucional, Una radiografía teórica*, México, editorial Fondo de Cultura Económica, 2006. Pág. 123.

Sartori Giovanni, "Ingeniería constitucional comparada", Tr. Roberto Reyes Mazzoni, 3ª edición 2ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México 2005

Soto Flores, Armando, *Sistemas constitucionales y políticos Contemporáneos*. Porrúa, México 2009.

Tamayo y Salmorán Rolando, "Introducción al estudio de la constitución", 2ª edición, Fontamara, México D. F., 2002.

Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, 6ª ed., trad. Claudia Herrera, México, UNAM-Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004.

### **Revistas.**

Albalá, Adrián y Parra Ramírez, Esther, "¿Nuevos actores, nuevas prácticas? Los casos de reordenamiento de los bipartidismos en Argentina, Colombia y Uruguay desde la década de los años ochenta", *Revista Estudios Políticas*, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 24.

Alemán, Eduardo, y George Tsebelis. "Partidos Políticos y Coaliciones de Gobierno en las Américas", *Revista Política*, Editorial Universidad de Chile, vol. 50, núm. 2, 2012.

Altamirano Dimas, Gonzalo, "Gobierno de Coalición" Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, enero 2018.

Benton, Allyson Lucinda, "Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino" *Revista Política y Gobierno*, vol. 10, 2003.

Bolívar Meza, Rosendo y Dorantes Nova, Judith Araceli, "Las reformas político-electorales del primer trienio del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2015)", *Revista Estudios Políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas, novena época, núm. 38, mayo-agosto de 2016.

Buquet, Daniel y Chasquetti, Daniel, "Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio", *Revista de ciencia política*, Santiago, Chile, vol. 25, núm. 2, 2005.

Colomer, Josep M., "Elected Kings with the Name of Presidents. On the Origins of Presidentialism in the United States and Latin America", *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Vol. 7, julio 2013.

Chasquetti, Daniel, "Compartiendo el gobierno: el multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997)", *Revista uruguaya de ciencia política*, octubre, 1997-1998

Chasquetti, Daniel, "La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina", *Revista Postdata*, núm. 11, abril, 2006.

Cherny, Nicolás, Germán, Feierherd y Marcos, Novaro. "El Presidencialismo Argentino: De La Crisis a la Reconstrucción del Poder (2003-2007)", *Revista América Latina Hoy*, Editorial Universidad de Salamanca, vol. 54, 2010

Däumer, Michael, "La gran coalición en Alemania: un acuerdo de nuevas oportunidades" Cuadernos de pensamiento político, enero/marzo, 2006.

Fabrice Lehoucq, "¿Es el semipresidencialismo una opción viable?: Un debate vigente", *Revista política y gobierno*, Vol. XIV, núm 2, Segundo Semestre de 2007,

Fernández Leal, Gustavo, *et. al.*, “Sobre la propuesta de universalidad en salud: Mercedes Juan y Enrique Peña Nieto”, *Revista Estudios Políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas, novena época, núm. 38, mayo-agosto de 2016.

Gamboa Montejano, Claudia, *Ratificación de Gabinete Estudio Teórico Conceptual de Derecho Comparado y de Iniciativas presentadas en la materia*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, octubre 2010.

Garrido, Antonio, “Gobiernos y estrategias de coalición en democracias presidenciales: El caso de América Latina”, *Revista Política y Sociedad*, España, vol. 40, núm. 205, 2003.

Lanzaro, Jorge, “La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 157, septiembre-octubre 1998.

Leidas, Marcelo y Cruzalegui, Inés, “Argentina: problemas macroeconómicos, conflicto social y debilitamiento de la coalición de gobierno”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 29 , núm. 2, 2009

LXII Legislatura H. Congreso del Estado De Guanajuato, “Gobierno de Coalición y Segunda Vuelta”. Sexagésima Segunda Legislatura 2012-2015 Instituto de Investigaciones Legislativas.

Linz, Juan J, “Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Vol. 7, julio 2013

Luján, Diego y López Burian, Camilo, “El tercer gobierno del frente amplio en Uruguay: supremacía electoral de la izquierda y perspectiva de reformas institucionales” *Revista Postdata*, vol.21, núm. 1, 2016.

Nohlen, Dieter, "Presidencialismo Versus Parlamentarismo: Dos Enfoques Contrapuestos", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 99. Enero-Marzo 1998.

Maldonado, Romeo Valentín; Flores López, Sélica, "*Manuel Velasco Coello, ¿fenómeno de popularidad en Chiapas?*" *Revista el Cotidiano*, núm. 175, septiembre-octubre, 2012, pp. 91-100, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México.

Mellinghoff, Rudolf, "El sistema electoral alemán: visión general y nuevas tendencias", *Revista de derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, núm. 17, Enero-Junio, 2014, Costa Rica.

Méndez-Sánchez, Leonardo, "La presidencia del señor Vicente Fox". *Revista Análisis Plural*, ITESO, Tlaquepaque, Jalisco segundo semestre de 2000.

Mustapic, Ana María. "Inestabilidad Sin Colapso. La Renuncia de los Presidentes: el Caso de Fernando De la Rúa", *Revista Desarrollo Económico*, vol. 45, núm. 178, 2005.

Moreira, Constanza, "Sistemas de Partidos, Alternancia Política e Ideología en el Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile Y Uruguay)", *Revista uruguaya de ciencia política*, vol. 15, núm, 1, 2006.

Olmeda, Juan C. y Armesto, María Alejandra, "México: El regreso del PRI a la presidencia", *Revista de ciencia política*, vol. 33, núm. 1º, México, 2013.

Pérez Ruíz, Andrés, "Los Factores Internos de la Política Exterior Mexicana: Los Sexenios de Carlos Salinas y Vicente Fox", *Revista foro internacional*, Colegio de México, vol. 51, núm 2, abril-junio 2011.

Poot Capetillo, Efraín Eric “Las dificultades del primer gobierno de la era de la alternancia en México: el PAN en el gobierno federal”, México, *Revista partidos políticos: El cotidiano*, núm 133, septiembre-octubre, CIR-UADY.

Reniu, Josep Ma. y Albala, Adrián, “Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur” *Revista de estudios políticos*, Universidad Nacional de México, México, núm. 26, 2012.

Reyes del Campillo, Juan, “Las elecciones de 2015 y sus repercusiones en el sistema partidario mexicano”, *Revista el Cotidiano*, núm. 193, septiembre-diciembre, 2015, pp. 7-16, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México.

Reynoso, Diego, “Alianzas electorales y contingentes legislativos en los estados mexicanos (1988-2006)”, *Revista de sociología mexicana*, Universidad nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, núm 1, Ciudad de México, enero-marzo 2010.

Rosenblatt, Fernando, “El Dispar desenlace de la crisis económica en Argentina y Uruguay (2001-2002): una explicación desde la teoría de las prospectivas”. *Revista de ciencia política*, Santiago, vol. 26, núm. 2, pp. 97-119, 2006.

Salas Oroño, Amílcar, “Brasil 2016: Del Presidencialismo de Coalición al Golpismo”, *Revista Prácticas de Oficio*, núm 17, agosto, 2016

Siavelis, Peter, “Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿El fin de la Concertación?”, *Revista de ciencia política*, Chile, 2004, vol.24, núm. 1.

Tagina, María Laura, "Controlando al gobierno a través de las urnas. Un análisis del caso argentino entre 1995 y 2005", *Revista Política*, vol. 50, no. 1, 2012, Editorial Universidad de Chile.

Toro Maureira, Sergio, "Conducta legislativa ante las iniciativas del ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile". *Revista de ciencia política*, Chile, vol.27, núm.1, 2007.

Zepeda Bustos, Carmen Silvia y Uribe, Mónica, "El presente de Zedillo y de su equipo", *Revista partidos políticos: El cotidiano* 133, marzo-abril 2012.

### **Fuentes digitales.**

Aguirre, Pedro (coord.), *Sistemas políticos y electorales contemporáneos: Francia*, 2ª ed., Instituto Federal Electoral, 2001, p. 16. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/522/4.pdf>.

Camacho, Carlos Alberto, *Gobiernos de Coalición. Tópicos de Formación Política*, S.E, S.L.E. recuperable de: <http://investigacion.prd.org.mx/topicos/16.pdf>

Contreras Bustamante, Raúl, artículo publicado el 8 de julio de 2017, recuperado de: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/raul-contreras-bustamante/2017/07/08/1174402>

Ibarra Palafox, Francisco, "Cien Ensayos para el Centenario. Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos", t. 2, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, citado en Daniel A. Barcelo, *El Gobierno de Coalición en las constituciones y leyes de desarrollo constitucional de los estados*, 1ª ed., 2017. Recuperable de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/1.pdf>

Jara Roncati, Eduardo, *La Función Diplomática*, CEPAL Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina Biblioteca CEPAL, Santiago, Chile. Recuperable de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29597/S3272J37\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29597/S3272J37_es.pdf)

Neu Viola, *Análisis de las elecciones al Bundestag del 18 de septiembre de 2005*, publicación on-line de la Fundación Konrad Adenauer, septiembre de 2005, recuperable de: [https://fundacionfaes.org/file\\_upload/publication/pdf/20130423145105la-gran-coalicion-en-alemania-un-acuerdo-de-nuevas-oportunidades.pdf](https://fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130423145105la-gran-coalicion-en-alemania-un-acuerdo-de-nuevas-oportunidades.pdf).

Paoli Bolio, Francisco J. “*Tiempo de coaliciones: cinco lustros de elecciones en México*”. Rev. IUS, Puebla, v. 6, n. 30, p. 136-148, dic. 2012.

Novaro, Marcos, *Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)*, s.e., s.l.i., s.f., recuperable de: [https://www.google.com/search?q=Novaro%2C+Marcos%2C+Presidentes%2C+equilibrios+institucionales+y+coaliciones+de+gobierno+en+Argentina+\(1989-2000\)%2C+s.e.+s.l.i.+s.f.&rlz=1C5CHFA\\_enMX715MX715&oq=Novaro%2C+Marcos%2C+Presidentes%2C+equilibrios+institucionales+y+coaliciones+de+gobierno+en+Argentina+\(1989-2000\)%2C+s.e.+s.l.i.+s.f.&ags=chrome..69i57.927j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=Novaro%2C+Marcos%2C+Presidentes%2C+equilibrios+institucionales+y+coaliciones+de+gobierno+en+Argentina+(1989-2000)%2C+s.e.+s.l.i.+s.f.&rlz=1C5CHFA_enMX715MX715&oq=Novaro%2C+Marcos%2C+Presidentes%2C+equilibrios+institucionales+y+coaliciones+de+gobierno+en+Argentina+(1989-2000)%2C+s.e.+s.l.i.+s.f.&ags=chrome..69i57.927j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8)

Valadés, Diego, *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano, que contiene anteproyecto de ley del Gobierno de Coalición*, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016. Recuperable de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4216/11.pdf>



## **Páginas web.**

- [https://web.archive.org/web/20130926041707/http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW\\_BUND\\_13/presse/w13032\\_Vorlaeufiges\\_amtl\\_iches\\_Ergebnis.html](https://web.archive.org/web/20130926041707/http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/presse/w13032_Vorlaeufiges_amtl_iches_Ergebnis.html)
- <https://www.forbes.com.mx/anaya-se-reune-con-merkel-en-alemania/>
- [https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/europa/alemania/angela\\_merkel](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/europa/alemania/angela_merkel)
- <https://www.bundestag.de/blob/189732/6e3095be7d1968201ca34bbca5c285d9/memlaw-data.pdf>
- <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>
- <https://www.lanacion.com.ar/445095-se-quebro-en-uruguay-la-coalicion-de-gobierno>
- [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Chile.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Chile.pdf)
- [https://www.bcn.cl/historiapolitica/partidos\\_politicos/periodo?per=1990-2022](https://www.bcn.cl/historiapolitica/partidos_politicos/periodo?per=1990-2022)
- <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>
- <https://adnpolitico.com/congreso/2018/07/05/que-puede-hacer-amlo-con-su-mayoria-en-congreso>
- <https://www.reporteindigo.com/reporte/unam-pri-gobierno/>
- <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primer-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf>
- [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION\\_AMP\\_LIADA\\_REFORMA\\_POLITICA\\_ELECTORAL.pdf/](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMP_LIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf/)
- <http://www.redalyc.org/pdf/325/32523118011.pdf>
- <http://www1.uco.mx/hemeroteca/pdfs/011294.pdf>
- [http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/51/10\\_Ensayo1\\_El%20gabinete%20de%20Zedillo\\_Camp.pdf](http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/51/10_Ensayo1_El%20gabinete%20de%20Zedillo_Camp.pdf)
- [http://dcsh.izt.uam.mx/cen\\_doc/cede/Anuario\\_Elecciones\\_Partidos\\_Politicos%20/1994\\_div/Partido%20Accion%20Nacional%20PAN%201994.pdf](http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/Anuario_Elecciones_Partidos_Politicos%20/1994_div/Partido%20Accion%20Nacional%20PAN%201994.pdf)
- <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/399/786>

- <https://www.proceso.com.mx/194147/el-clan-salinas-en-el-caso-ruiz-massieu>
- [https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto\\_por\\_mexico.pdf](https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf)
- <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3829/Cuadro%20Anal%C3%ADtico%2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- [https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto\\_por\\_mexico.pdf](https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf)
- <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf>
- <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94343/CG2ex201712-22-rp-5.1-a3.pdf>
- [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S187021472012000200008&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187021472012000200008&lng=es&nrm=iso)
- <https://www.iiij-unach.mx/images/docs/RE/mcv.pdf>
- [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-ConveniosCoalicion/alianzas\\_DEPPP/alianzas\\_DEPPP-pdf/2011-2012/Compromiso-Por-Mexico.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-ConveniosCoalicion/alianzas_DEPPP/alianzas_DEPPP-pdf/2011-2012/Compromiso-Por-Mexico.pdf)

#### **Otras.**

Jaramillo Rojas, Héctor Virgilio Esaú, *Gobiernos de coalición. Gobernabilidad en escenarios de polarización política, pluripartidismo y gobierno dividido: México hacia una ley reglamentaria* (tesis doctoral), Universidad Nacional Autónoma de México, 2021.

Roa Sánchez, Juvenal, *La relección y el gobierno de coalición: consideraciones para el sistema político mexicano* (tesis doctoral), Universidad Autónoma del Estado de México, Julio de 2017.

---

## Pacto por Canarias

Acuerdo por la gobernabilidad,  
la dinamización económica, el empleo  
y la cohesión social de Canarias

---

---

<sup>363</sup> Tomado de: Barceló, Daniel y Valadés, Diego (coords.), *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene el anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, México, IJ-UNAM, 2016. pp. 350 -357, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2728/18.pdf>, [Consultado el 13 de octubre de 2022].

# **Pacto Por Canarias**

## **Acuerdo por la gobernabilidad, la dinamización económica, el empleo y la cohesión social de Canarias**

### **Preámbulo:**

Las Elecciones autonómicas del 22 de mayo de 2011 han definido un escenario parlamentario sobre cuatro fuerzas políticas (CC-PNC-CCN, PP, PSC-PSOE y NC-PIL) sin que ninguna de ellas haya obtenido mayoría absoluta. Los retos que Canarias tiene que afrontar en los próximos cuatro años requieren la conformación de una mayoría parlamentaria sólida, basada en la confianza política y en un acuerdo programático que permita afrontar la crisis económica, los objetivos de convergencia en el déficit público, la promoción de políticas de empleo, el desarrollo de nuestro autogobierno, propiciar un desarrollo social y territorial equilibrado, y procurar los el sostenimiento de los niveles de bienestar para todos los canarios y canarias.

Con ese fin, Coalición Canaria-PNC-CCN y Partido Socialista Canario-PSOE -a través de sus legítimos representantes - manifiestan su voluntad de garantizar un Gobierno de Canarias sólido para la VIII Legislatura autonómica (2011-2015), sustentado en el apoyo parlamentario que representan las dos fuerzas políticas (36 escaños), desde la confianza mutua como principio de la relación y el acuerdo programático, y atribución de responsabilidades que se expresan en el presente documento.

Habida cuenta de que la concurrencia de las dos fuerzas políticas a la gobernabilidad de Canarias supone una mayoría de escaños, de votos y de equilibrio de representación entre todas las islas del Archipiélago, ambas manifiestan la necesidad de avanzar en el inicio de un ciclo que supere el escenario de crisis para la convergencia con los pueblos más avanzados de Europa, para lo cual se requiere la consecución de los objetivos programáticos que se definen desde la lealtad institucional, y la exigencia política necesaria ante el Gobierno de España, que sirva a su vez a la consolidación y desarrollo de nuestro estatuto específico de Región ultraperiférica de la Unión Europea.

En su virtud,

# ACUERDAN

- 1) Conformar un gobierno de coalición entre CC-PNC-CCN y el PSC-PSOE que dé estabilidad al Gobierno de Canarias durante los cuatro años que dura la VIII Legislatura, basado en la confianza y la lealtad entre ambas formaciones políticas y el Acuerdo Programático que forma parte del presente acuerdo.
- 2) En dicho gobierno la atribución de responsabilidades será la siguiente:
  - o El Presidente del Gobierno será D. Paulino Rivero Baute
  - o El Vicepresidente del Gobierno será D. José Miguel Pérez García
- 3) El Gobierno de Canarias tendrá 8 Departamentos, tres gestionados por el PSC-PSOE y cinco por CC-PNC-CCN.
- 4) Hecha la valoración por ambas fuerzas políticas sobre la necesidad de disponer de un equipo de gobierno cohesionado se hace una asignación de responsabilidades en las que tanto el PSC-PSOE como CC-PNC-CCN estén presentes en la gestión de las políticas denominadas horizontales, de las políticas de impulso económico y de las políticas sociales.

Bajo la anterior consideración:

- o Las áreas cuya responsabilidad de gestión recaerá en el CC-PNC-CCN son:
  - En las políticas horizontales la coordinación de las materias relacionadas con la economía, hacienda y la seguridad.
  - En las políticas económicas la coordinación de las materias relacionadas con el turismo, el sector primario, las infraestructuras, los transportes y la ordenación del territorio.
  - En la acción social la coordinación de las materias relacionadas con la sanidad, las políticas sociales, la cultura y el deporte
- o Las áreas cuya responsabilidad de gestión recaerá en el PSC-PSOE serán:
  - En las políticas horizontales la coordinación de las materias relacionadas con las administraciones públicas, la justicia, las políticas de igualdad y juventud.
  - En las políticas económicas la coordinación de las materias relacionadas con el empleo, la promoción económica, la sostenibilidad, medioambiente, la industria, la política energética y el comercio.



- En las políticas sociales la coordinación de las acciones en educación y universidades
- 5) Ambas formaciones políticas prestarán el apoyo parlamentario permanente para la ejecución del **Acuerdo Programático** que se desarrolla en el presente documento, el cual será la base para el discurso de investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno de Canarias.
  - 6) En la constitución del Parlamento de Canarias de la VIII Legislatura la elección de su Mesa se hará desde el respeto institucional necesario y la orientación política que sustenta este Pacto. Los diputados y diputadas electos por CC-PNC-CCN (21) y PSC-PSOE (15) elegirán para la Presidencia del Parlamento de Canarias al candidato/a que proponga CC-PNC-CCN correspondiendo la Vicepresidencia primera al PSC-PSOE, la Secretaría primera a CC-PNC-CCN y la Vicepresidencia segunda y la Secretaría segunda al resto de fuerzas con representación parlamentaria.
  - 7) La conformación de ese gobierno de coalición entre ambas fuerzas políticas lleva implícito el establecimiento de los siguientes compromisos parlamentarios:
    - a. Apoyo a la investidura y al programa de Gobierno correspondiente, en el que se incluirán los objetivos y acciones del acuerdo programático.
    - b. Compromiso de ambas fuerzas de lealtad parlamentaria, no apoyando moción de censura o propuestas de reprobación a ningún miembro del Gobierno durante la Legislatura.
    - c. Respaldo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, elaborados por el Gobierno de Canarias según el procedimiento que el propio Ejecutivo determine.
    - d. Respaldo a los proyectos de ley que genere el acuerdo programático y las proposiciones de ley previamente consensuadas por ambas fuerzas políticas.
    - e. Apoyo a las acciones de gobierno incluidas en el "acuerdo programático".
    - f. Necesidad de consenso entre los Grupos Parlamentarios de CC-PNC-CCN y PSC-PSOE, previa negociación, para cualquier iniciativa parlamentaria no incluida en el Pacto.
    - g. No se presentarán por ninguno de los Grupos Parlamentarios proposiciones de ley, no de ley, interpelaciones y/o preguntas, mociones o solicitudes de comparecencias u otras iniciativas parlamentarias sin la negociación entre ambos y previa coordinación con el Gobierno.
    - h. Respecto a las iniciativas de la oposición se consensuará la postura entre los dos Grupos antes del inicio de cada sesión o reunión de los órganos parlamentarios y, en ningún caso, se apoyarán iniciativas contrarias a lo

suscrito en el presente Pacto o aquéllas que puedan deteriorar la confianza mutua entre las dos formaciones políticas que lo suscriben.

- j. En las iniciativas parlamentarias sobre asuntos de interés estatal pero que no tengan incidencia directa en Canarias, cada grupo podrá mantener su propia posición, si bien procurando establecer los cauces de diálogo necesario.
- 8) En relación a los órganos estatutarios o de relevancia estatutaria y otros que hayan de ser provistos mediante acuerdo parlamentario, se establecerá una posición común entre ambas fuerzas políticas y se procurará el acuerdo con la oposición.
- 9) Las acciones y estrategias políticas que quedan supeditadas a los acuerdos en el seno del Consejo de Gobierno son:
  - a) Las relaciones Canarias-Estado
  - b) Las relaciones Canarias-Unión Europea
  - c) Los acuerdos que afecten a la restructuración del sector público de la Comunidad Autónoma
  - d) La representación del Gobierno de Canarias en otros organismos e Instituciones.
- 10) Una reunión de la Comisión de Seguimiento marcará las grandes directrices anuales, en materia de inversión del Presupuesto, de cara a la elaboración del mismo por la Consejería de Economía y Hacienda y su presentación por parte del Gobierno. Esta reunión de trabajo será en el mes de septiembre de cada año cuando el Ejecutivo canario tenga los datos suficientes sobre la ejecución y previsiones Presupuestarias.
- 11) Comisión de Seguimiento: Se constituirá una Comisión de Seguimiento del Pacto, integrada por personas de ambas fuerzas políticas en el número que se determine, en base a los temas a debatir.
- 12) Las funciones de la Comisión de Seguimiento serán evaluar el funcionamiento del pacto y resolver las dudas que se puedan generar a lo largo de la Legislatura sobre la ejecución del mismo.

La Comisión de Seguimiento estará compuesta por un número de tres personas por cada fuerza política, pudiéndose incorporar otras en base a los temas a tratar.

La Comisión de Seguimiento podrá ser convocada por iniciativa de cualquiera de las fuerzas políticas.

13) Sin perjuicio de las funciones específicas de la Comisión de Seguimiento, una representación de los dos grupos parlamentarios y otra de los miembros del Gobierno analizarán periódicamente la aplicación ordinaria del presente acuerdo.

Y, en prueba de conformidad, se suscribe en todos sus términos el presente Pacto por Canarias 2011-2015 para la VIII Legislatura, incluido el Acuerdo Programático que lo sustenta.

En Canarias, a 20 de junio de 2011.

**Por Coalición Canaria-PNC-CCN**

**Por el Partido Socialista Canario-PSOE**

La Presidenta Nacional de CC

El Secretario General del PSC-PSOE

Eña. Claudina Morales  
Rodríguez

D. José Miguel Pérez García

El Candidato a la Presidencia  
del Gobierno de Canarias

El Vicesecretario General del PSOE

D. Paulino Rivera Baute

D. José Blanco López