



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
Unidad Iztapalapa

**LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN DE LOS EXGOBERNADORES  
DURANTE EL SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO:  
¿CRISIS EN LAS RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO  
FEDERAL Y LOSEJECUTIVOS LOCALES?**

T E S I N A

QUE PRESENTA

**SAMUEL NIETO ESTRADA**

MATRICULA: 2153049900

Para acreditar el requisito del trabajo terminal  
y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

**Dr. ALBERTO ESCAMILLA CADENA**

**Dra. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA**

ASESOR

LECTOR

*Iztapalapa, Ciudad de México, 08 DE NOVIEMBRE DE 2019*



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*  
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

## D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a) (s) Samuel Nieto Estrada,

matrícula(s) 2153049900 con el título de Los actos de corrupción de los exgobernadores durante el Sexenio de Enrique Peña Nieto.

se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

Dr. Alberto Escamilla Caldera

Lector

Dra. Laura del Alizal Arriaga

Fecha 26/11/19 Trim: 19-P No. Registro de Tesina: NES/18-0

# ÍNDICE

Introducción .....	1
<b>CAPÍTULO 1: PERSPECTIVA TEÓRICA DE LOS CONCEPTOS PRESIDENCIALISMO, GOBIERNOS ESTATALES Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA .....</b>	<b>5</b>
1.1 Introducción .....	5
1.2 Sistema Político .....	7
1.3 El sistema presidencial .....	8
1.3.1 Definiciones del presidencialismo .....	10
1.3.2 Origen del presidencialismo.....	12
1.3.3 Características del presidencialismo.....	14
1.3.4 Tipologías del presidencialismo .....	17
1.4 Gobiernos estatales. ....	19
1.5 Procuración de justicia .....	24
1.6 Consideraciones finales. ....	29
<b>CAPÍTULO 2: PREPONDERANCIA DEL EJECUTIVO FEDERAL ANTE LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL.....</b>	<b>30</b>
2.1 Introducción .....	30
2.2 El presidencialismo mexicano durante el siglo XX.....	32
2.2.1 Características del régimen autoritario en México .....	36

2.2.1.1 El poder legislativo en el Sistema Político Mexicano .....	37
2.3 El Poder Judicial frente la figura del presidente .....	38
2.3.1 Breve Historia del Poder Judicial .....	39
2.3.2 Facultades jurisdiccionales del presidente.....	41
2.4 La Procuraduría General de la República.....	42
2.4.1 El sistema de impartición de justicia .....	44
2.5 Funciones de los gobernadores.....	46
2.6 Relación del presidente de la republica con los gobernadores .....	49
2.6.1 Los gobernadores durante el predominio del partido hegemónico.....	52
2.6.2 Los gobernadores de la oposición .....	57
2.6.3 Los gobernadores en los sexenios del PAN .....	63
2.7 Consideraciones finales.....	64
CAPÍTULO 3 .....	66
3.1    Introducción .....	66
3.2 Debilitamiento del presidencialismo mexicano .....	68
3.3 La corrupción de los exgobernadores.....	70
3.4 La impartición y procuración de justicia ante casos específicos de corrupción de exgobernadores durante el sexenio de Enrique Peña Nieto.....	75
3.4.1 Eugenio Hernández .....	76
3.4.2 Andrés Granier Melo.....	78
3.4.3 José Jesús Reyna.....	80
3.4.3.1 Antecedentes .....	82

3.4.4 Luis Armando Reynoso Femat .....	84
3.4.5 Guillermo Padrés Elías .....	87
3.4.5.1 Amparo	93
3.4.5.2 Nueva acusación.....	94
3.4.6 Javier Duarte .....	95
3.4.6.1 Antecedentes e inicio de la investigación .....	96
3.4.6.2 La investigación rinde frutos.....	99
3.4.6.3 Proceso Penal.....	100
3.4.6.3.1 Delitos que se le imputan .....	101
3.4.6.3.1.1 Casos abiertos .....	101
3.4.6.3.1.2 Casos pendientes .....	103
3.7 Consideraciones finales.....	107
Conclusión .....	109
Bibliografía.....	113
Hemerografía.....	115
Fuentes electrónicas.....	119

En memoria de:

    Mi segundo padre y abuelo, Roberto Estrada Romero † quien siempre me  
protegió y motivó a seguir adelante dándome su amor incondicional y a quien  
    prometí terminaría mis estudios para ser una mejor persona

## **Agradecimientos**

En primer lugar, quiero agradecer a Dios por todo su amor y bondad que me ha dado a lo largo de 22 años y quien me ha ayudado a ir superando aquella enfermedad que me aquejó por varios meses y que daba los peores pronósticos para mí. Gracias Dios que me has permitido mantenerme firme ante todas las adversidades y logros de mi vida, pues gracias a ti padre amado y a tu guía, este trabajo de tesis ha podido ser concluido. Te lo agradezco Dios y no cesan mis ganas de decir que es gracias a ti esta meta de mi vida pudo ser alcanzada.

Por otro lado, doy gracias a mis padres por el amor que he recibido de ellos, por su dedicación y paciencia con las que cada día se preocuparon por mí cada uno a su manera. También, les doy gracias por haber sido los principales promotores para que pudiera realizar este sueño; gracias por confiar en mí y superar sus expectativas. Gracias a mi madre que a lo largo de 22 años me ha guiado con sabiduría y me ha inculcado valores fundamentales para poder vivir en armonía con la sociedad; a mi padre gracias quien a pesar de las adversidades económicas y su carácter tan difícil supo obtener y proveer los recursos necesarios y suficientes para sustentarme en mi trayectoria por la universidad.

Además, quisiera agradecer a mis tías Ma. del Rosario Estrada Gutiérrez y Lilia Estrada Gutiérrez, gracias por su apoyo moral, espiritual y económico pues ustedes también fueron personas fundamentales para este proyecto de investigación se haya realizado con éxito.

Por último y menos importante, quiero agradecer a cada uno de los profesores a lo largo de mi formación académica dentro de los distintos niveles educativos que he cursado. Además, doy un agradecimiento especial a mi profesor y director de tesis Alberto Escamilla Cadena y a la Dra. Laura del Alizal Arriaga, a quien agradezco haya aceptado ser la lectora de este trabajo de investigación.

## Introducción

A lo largo de los últimos años en el sistema político mexicano ha ido evolucionando lentamente hacia un sistema político más democrático. Sin embargo, el sistema presidencialista que ha caracterizado al Estado mexicano, mediante esta evolución se ha ido debilitando cada vez más, porque se ha visto rebasado por los actores que componen el sistema político mexicano.

Este debilitamiento ha provocado una increíble decadencia sobre los mecanismos coercitivos de los que se valía el presidencialismo durante el siglo XX. La decadencia de estos mecanismos se ha visto incrementada a partir de la transición democrática del año 2000 y ha ido empeorando en el transcurso de los años.

Sin embargo, la decadencia se ha visto mas remarcada durante la segunda transición democrática del país, pues al llegar el expresidente Enrique Peña Nieto al poder en el año 2012 se tenían grandes expectativas a cerca de como su administración podría dar fin a la conflictiva situación que genero la administración del expresidente Felipe Calderón Hinojosa.

No obstante, el sexenio de Peña Nieto termino rompiendo las expectativas de un gran numero de mexicanos, entre ellos los miembros y las altas esferas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), inversionistas y otros países. Esta situación fue el resultado de una serie de acontecimientos que hirieron profundamente al estado mexicano en diferentes ámbitos.

Uno de los principales sucesos que marcaron a México y a la administración de Peña Nieto fueron los escándalos de corrupción que cometieron los gobernadores miembros del PRI, quienes ahora son exgobernadores y ex miembros de dicho partido. Orgullosos de haber ostentado el título de la generación perteneciente a un "Nuevo PRI", a dicha generación a nivel político se les percibió como la

generación que se encargaría de resolver la difícil situación que el país atravesaba.

Ahora bien, la manera de actuar de la administración de Enrique Peña Nieto ante los actos de corrupción de los exgobernadores fue una de las más sorprendidas, pues debe señalarse que en el presidencialismo mexicano ningún presidente de la república proveniente del revolucionario institucional había actuado en contra de exgobernadores pertenecientes a su partido.

Es por ello, que ese trabajo de investigación tiene como base principal el análisis de los casos de corrupción de ciertos exgobernadores. Durante el proceso de elaboración de la investigación la hipótesis original sufrió diversas modificaciones hasta quedar de manera definitiva como: La relación que existe entre los gobernadores y el presidente se ha ido debilitando, lo que es una clara señal de que el presidencialismo mexicano ha entrado en una etapa de decadencia.

Por otra parte, la investigación persigue como objetivos determinar los elementos que han iniciado y marcado la decadencia del presidencialismo mexicano, establecer las características de este, definir desde la perspectiva teórica al presidencialismo y analizar los actos de corrupción de los exgobernadores.

En el capítulo uno se hace un recorrido teórico de los diferentes temas que se irán desarrollando a lo largo de esta tesina. De esta manera se inicia con una breve explicación de lo que se conoce como sistema político. En segundo lugar, se tiene plasmada una serie de definiciones del presidencialismo, así como sus principales características y tipologías que enmarcan la percepción teórica del concepto. El tercer punto es se abordan la explicación sobre los gobiernos subnacionales o estatales, su infraestructura política, así como sus principales facultades siendo estas aterrizadas al caso específico de México. Por último, se desarrolla el apartado de procuración justicia en el cual se plasma el caso específico de México, reflejando el diseño institucional del sistema penal nacional y como este ha ido evolucionando.

Por su parte, en el capítulo dos se analizará la visión general del presidencialismo mexicano a lo largo de todo el siglo XX tomando a consideración el análisis teórico de diversos autores como Jorge Carpizo, Pablo González Casanova y Daniel Cosío Villegas. Estos autores hacen un recorrido teórico y analítico sobre la formación del sistema político mexicano y la evolución del Estado posrevolucionario que va de 1929 a 1940.

Posteriormente se analiza el sistema penal del Estado mexicano y cómo ha ido evolucionando desde el siglo XX hasta nuestros días se profundiza en las facultades que tenía la Procuraduría general de la República hoy Fiscalía General de la República plasmando en específico funciones como en la prevención, persecución y sanción de delitos, así como el sistema de impartición de Justicia que es el encargado de dar o de abrir un proceso penal.

Como segundo apartado se encuentra el Poder Judicial que es uno de los principales puntos a tratar a lo largo de este proyecto terminal pues abre la pauta para dar inicio a la investigación sobre los casos de corrupción que hubo a lo largo del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto. En este apartado se plasma definiciones sobre el concepto de Poder Judicial, una breve historia acerca del desarrollo y la inclusión del Poder Judicial en México y cómo es que se consolidó como uno de los principales contrapesos institucionales para dar solución a conflictos entre los poderes de la Unión o conflictos de interés entre los actores políticos nacionales

En tercer plano se encuentra el apartado funciones de los gobernadores en las que se explica y se describen las funciones de estos de acuerdo con lo estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de esta manera se trata de explicar cómo es que los gobernadores pueden realizar ciertas tareas.

Finalmente se aborda la relación presidente gobernadores en la que se establece claramente cómo es que durante el periodo del partido hegemónico los gobiernos locales o estatales estaban sujetos a la toma de decisiones que provenían en la

oficina presidencial esto se debe al fuerte centralismo de las instituciones a lo largo del siglo XX. Además, se describe la relación que había entre los gobernadores de la oposición y el Gobierno federal durante el siglo XX.

Para terminar, se agrega el contexto político que impero a lo largo de los sexenios panistas.

Por último, en el capítulo tres, se hace el análisis de los casos de ciertos exgobernadores que fueron vinculados a proceso penal por el delito de corrupción y una serie de delitos asociados con la corrupción. Además, en este capítulo se plasman los resultados de la investigación; así como, la comprobación de la hipótesis que dio origen a este proyecto.

# **CAPÍTULO 1: PERSPECTIVA TEÓRICA DE LOS CONCEPTOS PRESIDENCIALISMO, GOBIERNOS ESTATALES Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA**

## **1.1 Introducción**

En el presente capítulo se hace un recorrido teórico de los temas que se irán abordando a lo largo del desarrollo de la tesis, es así como exploramos los conceptos del presidencialismo, los gobiernos subnacionales y la procuración de justicia, estos serán los principales ejes fundamentales para el desarrollo de los capítulos.

El objetivo principal de esta capítulo es el de dar al lector un panorama teórico de cómo es que los conceptos centrales que son la base de esta tesis tienen un papel importante que permiten establecer la problemática central de la investigación que ha motivado la redacción de esta tesis. Además, considero que es una perspectiva distinta de establecer un estudio del presidencialismo a las ya conocidas al establecer una relación entre este concepto y el de procuración de justicia, siendo un tema que no ha sido estudiado a profundidad por los expertos del presidencialismo, siendo así una nueva línea de investigación para el sistema presidencial.

Por otra parte, el capítulo inicia al con una breve explicación de lo que se conoce como sistema político. En segundo lugar, se tiene plasmada una serie de definiciones del presidencialismo, así como sus principales características y tipologías que enmarcan la percepción teórica del concepto. El tercer punto es se abordan la explicación sobre los gobiernos subnacionales o estatales, su infraestructura política, así como sus principales facultades siendo estas

aterrizadas al caso específico de México. Por último, se desarrolla el apartado de procuración justicia en el cual se plasma el caso específico de México, reflejando el diseño institucional del sistema penal nacional y como este ha ido evolucionando.

## 1.2 Sistema Político

El hablar de un sistema político no es nada sencillo para poder hay que tener en cuenta, que se debe meterse en un mar de conceptos que como primer aspecto es tratar de realizar una referencia entre las distintas relaciones políticas que se establecen en una sociedad. Las relaciones políticas están estrechamente relacionadas con la forma en la que se funda el poder político. Dicha forma puede tener varias modalidades (autoritarismo, democracia, dictatorial y formas combinadas), por lo tanto, estas formas tienden a adquirir ciertas características para hacer viable una hegemonía política.

Lo anterior se logra a través de un sistema de partidos, ya sea multipartidista, bipartidista o unipartidista. Por lo tanto, un sistema político puede ser interpretado como una categoría que rige a todas las relaciones sociales, es decir, la estructura del poder político<sup>1</sup> Así, un sistema político refleja la constante lucha política de los diversos grupos sociales, que a su vez dicha lucha cristaliza los intereses específicos de las clases sociales con base en su sistema económico y social.<sup>2</sup>

Las formas de estado marcan los límites de ese espacio que la escena política, circunscribiendo el marco general del papel de los partidos respecto del bloque en el poder. La escena política concierne a las modalidades concretas de la representación por partidos respecto de la acción abierta o declarada de las fuerzas sociales. La combinación de las formas de estado y de la configuración de la escena política nos da los regímenes políticos.<sup>3</sup>

El sistema político aparece delimitado por la forma de estado que rodea su espacio. Es conveniente agregar que las transformaciones históricas en las que el estado se ha ido desarrollando han abierto paso a nuevas delimitaciones en la práctica de la lucha política. Por ello el análisis de un sistema político debe estar ligado a la formación social, así como a la práctica política de la clase, en un

---

<sup>1</sup> Lo que se quiere señalar es que un sistema político es una categoría que sirve para dar cuenta y razón de todas las relaciones sociales existentes, es decir de la estructura del poder político López Villafañe V., (1986) *El Marco de Análisis del sistema político*, en *La Formación del Sistema Político Mexicano*, México Siglo XXI, p. 15

<sup>2</sup> Ibidem p. 15

<sup>3</sup> Poulantzas Nicos, (1973) *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, México, Siglo XXI, p.416

periodo histórico determinado, y así se podrá explicar el predominio del poder ejecutivo o de regímenes de carácter partidista que tengan control e influencia sobre la estructura del poder político.

### **1.3 El sistema presidencial**

El estudio de los sistemas presidenciales tiene un amplio recorrido, puesto que han existido amplios análisis que han recopilado y hecho uso de los más diversos enfoques y procesos metodológicos. Estos elementos han permitido a los estudiosos del régimen presidencial hayan analizado los mecanismos de legitimación constitucionales que dan forma al poder ejecutivo y como este da origen al régimen presidencialista. Por otra parte, el uso de los elementos destinados para el análisis de los regímenes presidenciales ha permitido desarrollar estudios comparativos en las regiones de Latinoamérica.

Durante los años 80 de pasado siglo se hicieron diversos estudios a lo largo de Latinoamérica dirigidos a la transformación de sus instituciones, esto trajo como resultado los cambios que permitieron otorgar independencia y autonomía al poder Legislativo y Judicial respecto al Ejecutivo de los distintos países. Décadas anteriores a la de los 80 en toda Latinoamérica los presidentes se mantuvieron incontrolables y poco vigilados, esto se debe a la carencia de un sistema de contra pesos totalmente limitado y bajo el control directo del presidente.

Debo señalar que los estudios dirigidos a los sistemas presidencialistas adquirieron un carácter multidisciplinario. Debido a que las ciencias jurídicas y sociales ha establecido diversos métodos para ser estudiado y abordado. Estos dos tipos de ciencias han mostrado su interés en su análisis, porque es uno de los principales regímenes que se han originado y desarrollado en América Latina. Por ello, diferentes ciencias sociales, como la historia, la sociología, el derecho y la ciencia política han sido piezas claves dando grandes aportaciones al estudio del presidencialismo.

Otro factor para señalar es que la aportación de las ciencias jurídicas ha generado la elaboración de clasificaciones de las diferentes formas de gobierno para poder establecer un estudio que permita definir, analizar y caracterizar a los sistemas parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales.<sup>4</sup>

Por otra parte, la perspectiva desde el análisis histórico ha puesto su interés en el estudio y análisis de los orígenes y evolución que ha tenido el término del presidencialismo de manera conceptual y práctica, así como el análisis de las causas que ha hecho que los sistemas políticos de Latinoamérica se vieran totalmente influenciados después de la reorganización de un Estado-nación que surgió de los movimientos de independencia del siglo XIX. El principal campo de estudio que ha predominado en el análisis histórico es el conjunto de transformaciones que se llevaron a cabo después de las luchas por la independencia de los actuales países latinoamericanos.

Por otro lado, la ciencia política ha realizado estudios de enfoque institucional, es decir el objeto central de la ciencia política con respecto al presidencialismo es la relación del poder ejecutivo con los otros dos poderes y el sistema de partidos. Han existido números trabajos que abordan la relación del poder ejecutivo encabezado y representado por la figura del presidente. Ejemplo de ello es el trabajo de Juan Linz y su obra titulada *Las crisis del presidencialismo*, así como números teóricos expertos en el tema del sistema político.

Dentro del campo de la ciencia política existen diferentes enfoques que permiten el análisis de presidencialismo, por ejemplo, está el enfoque en que se crea una relación entre la figura del presidente y el sistema electoral y de partidos este análisis consiste en la interacción de diversos actores pertenecientes al sistema electoral y al sistema de partidos. En palabras de Alberto Escamilla en este enfoque:

---

<sup>4</sup> Escamilla Cadena A. y Cuna Pérez E. (2014) *El presidencialismo mexicano ¿Qué ha cambiado?* México, MaPorrúa, p.12

se han evaluado y examinado la legislación electoral, las reformas de la primera y segunda generación, la autonomía de las autoridades electorales (tanto del Instituto Federal Electoral, como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), la justicia electoral, las campañas electorales, los discursos de los candidatos, financiamiento y acceso a medios de comunicación, el comportamiento electoral y los niveles de competitividad en el sistema de partidos.<sup>5</sup>

El último enfoque de la ciencia política es el neoinstitucionalismo que básicamente es definido como aquel que tiene como objeto de estudio la interacción entre el presidente y las distintas instituciones que constituyen el sistema político de determinado país y si esta relación tiene influencia directa en su autonomía.

### 1.3.1 Definiciones del presidencialismo

El Presidencialismo es aquella forma de gobierno caracterizada por la primacía del principio de división de poderes, y el equilibrio y la distribución de materias entre los distintos órganos constitucionales coordinada mínimamente por el presidente, es decir la Jefatura del Estado.

Por otra parte, la página web *Wolters Kluwer* define al presidencialismo como:

El presidencialismo es una forma de gobierno, es decir, una forma de organizar el poder público para gobernar una comunidad considerada desde el punto de vista jurídico. Frente a las formas de gobierno en las que se produce una concentración absoluta de poderes, por inaplicación del principio de división de poderes formulado en su versión clásica por Locke y Montesquieu, como son las democracias puras, las autarquías o las dictaduras parlamentarias, el presidencialismo es un sistema de distribución, es decir, una forma de gobierno en la que se sí se produce división de poderes.<sup>6</sup>

A su vez, el presidencialismo es una forma de gobierno simple, junto con el sistema parlamentario y el asambleario, frente a otras formas complejas que pueden ser bien sistemas de transición como el parlamentarismo orleanista, o de

<sup>5</sup> Escamilla Cadena, A. (2010). "Presidencialismo y elecciones en México". *El Cotidiano*, (160), p.49

<sup>6</sup> Guías Jurídicas. (s.f.) [en línea] recuperado el 12 de octubre de 2018 de [http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAA AUMTMwtztbLUouLM\\_DxbIwMDCwNzA0uQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAZbYy0zUAAAA=WKE](http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAA AUMTMwtztbLUouLM_DxbIwMDCwNzA0uQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAZbYy0zUAAAA=WKE)

combinación, como el sistema directoral, el semipresidencialista o el semiparlamentario. Puede por tanto definirse al presidencialismo como aquella forma de gobierno en la que prima el principio de división de poderes y el papel del jefe del Estado, que es a la vez jefe del Gobierno.

Por otra parte, una definición más controversial es aquella que da Borja R da en la página web *Enciclopedia de la política* estableciendo al presidencialismo como:

el conjunto de fundamentos y características del régimen presidencial, en que el presidente es, al propio tiempo, el jefe del Estado y el jefe del gobierno y reúne, por tanto, los poderes representativos inherentes a su primera calidad con los poderes políticos y administrativos de la segunda. Es también la teoría política que favorece este sistema o la tendencia a incrementar los poderes del presidente dentro del gobierno. Con frecuencia se usa este término en contraposición a parlamentarismo. Porque, en general, hay dos grandes orientaciones de los sistemas de gobierno, que se proyectaron desde los siglos anteriores: el parlamentarismo, que hace del parlamento el centro de la actividad política del Estado, y el presidencialismo que fortalece la figura presidencial.<sup>7</sup>

Se denomina "presidencialismo" o "Sistema Presidencial" a aquella forma de gobierno en la que, constituida una República, la Constitución establece una división de poderes entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial y en la que el jefe del Estado, además de ostentar la representación formal del país, es también parte activa del poder Ejecutivo, ya que es el Jefe de Gobierno, ejerciendo así una doble función.<sup>8</sup>

Es el sistema de gobierno donde la figura presidencial se encuentra evidentemente fortalecida en sus facultades o atribuciones, ya que el presidente es a la vez el jefe del Estado y el jefe del gobierno, reuniendo en su persona los poderes representativos, políticos y administrativos inherentes a estas dos calidades.<sup>9</sup>

Ahora bien, una definición que debe considerarse es la de Duverger en la que se nos explica que el presidencialismo es el principio de la separación de poderes,

---

<sup>7</sup> Borja R (18 de julio de 2018) *Enciclopedia de la política* [en línea] recuperado el 12 de octubre de 2018 de <http://www.encyclopediadelapolitica.org/presidencialismo/>

<sup>8</sup> Ibidem

<sup>9</sup> Ibidem

la elección del presidente a través del sufragio universal, el nombramiento y la remoción de los ministros por parte de aquel, y porque todos ellos no son responsables políticamente ante el parlamento<sup>10</sup>

Por otra parte, Joseph LaPalombara define al sistema presidencial como aquel en el cual la figura del presidente, quien es jefe de Estado y de gobierno a la vez, es independiente del Poder Legislativo y, por tanto, no depende de este para su existencia.<sup>11</sup>

Según Paul Marie Gaudemet el presidencialismo es

aquel sistema en el cual el presidente concentra la integridad de las competencias ejecutivas y es, a la vez el jefe de Estado y jefe de gobierno, de esta forma los jefes de los departamentos ministeriales dependen únicamente de la autoridad del presidencial por lo cual generalmente se les llama secretarios y no ministros el sistema presidencial se rige bajo el principio de la separación de poder y además, el presidente no es políticamente responsable ante el congreso, pero tampoco puede disolverlo.<sup>12</sup>

De acuerdo con Jorge Carpizo el presidencialismo puede ser definido como “la predominancia del Poder Ejecutivo sobre los pesos y contrapesos del régimen político y sobre los mecanismos de decisión política en el periodo citado, gracias a que la institución presidencial pudo hacer uso de facultades constitucionales y metaconstitucionales que le otorgaron al presidente poderes por encima de los demás órganos del Estado”<sup>13</sup>

### *1.3.2 Origen del presidencialismo*

El presidencialismo surge en Filadelfia, el 25 de mayo de 1787, habiendo obtenido un quórum de siete Estados (sobre un total de 13) comenzó la Convención Constituyente en los Estados Unidos de América, dicha convención duraría 100

---

<sup>10</sup> Duverger M. (1996) *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª. Ed., Ariel, Barcelona

<sup>11</sup> LaPalombara (1974). *Politics within Nations*, Nueva Jersey Prentice-Hall pp. 198-199

<sup>12</sup> Gaudemet Marie, P. (1966). *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, París, Editions Montchrestien p.16

<sup>13</sup> Carpizo, J. (1989). *El Presidencialismo Mexicano*. Ed. Siglo XXI, México, 9ª. Edición, p.14

días, y llegaría a una serie de acuerdos sobre una constitución norteamericana que aún hoy en día permanece vigente.

La constitución norteamericana de 1787 establece, por primera vez, el sistema presidencial de gobierno, ya que configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo que provocó la implantación del régimen presidencial clásico, puro o por antonomasia a los existentes. Pueden citarse, sintetizada mente, como algunos de los antecedentes que posiblemente influyeron en el criterio de los constituyentes de Filadelfia, al respecto, los siguientes:

- El derecho público inglés, debido a que trataron de imitar el sistema monárquico de Inglaterra, pero con la innovación de que el jefe de estado no sería hereditario, sino electo popularmente y con funciones limitadas en el tiempo.
- Las constituciones de Nueva York (1777) y Massachusetts (1780), mismas que configuraron ejecutivos independientes con los rasgos principales que después estructurarían la presidencia norteamericana. Asimismo, no consideraron los modelos establecidos en las constituciones de Carolina del Norte y Rhode Island, donde existían legislativos sin mayores frenos
- Las obras de Montesquieu y Locke, mismas que consideraban que el poder ejecutivo no está delineado en términos de suspicacia o aversión.

Estos elementos fueron los que ayudaron a instaurar el sistema presidencial y todo parece indicar que algunos autores tienen razón al señalar que, de manera completamente casual,<sup>14</sup> surgió la nueva forma de gobierno presidencialista, aunque no puede ignorarse que los constituyentes norteamericanos deseaban alejarse del sistema monárquico inglés, no obstante que naturalmente los haya influido ya que lo conocían y era el del país más poderosos de aquella época.<sup>15</sup>

En el caso de América Latina el sistema presidencial comienza a surgir a partir de la consumación de las guerras de independencia y al establecerse como

---

<sup>14</sup> Ibidem, p.16

<sup>15</sup> Ibidem, pp. 15-16

naciones independientes promulgaron sus respectivos textos constitucionales en el cual adoptan como forma de gobierno el presidencialismo, basándose en el novedoso modelo norteamericano En Palabras de Jorge Carpizo el surgimiento del presidencialismo puede entenderse como: “Los sistemas presidenciales en América Latina se basaron en el norteamericano, pero las profundas diferencias entre un país rico y desarrollado y países en vía de desarrollo hacen que hayan evolucionado en forma diferente. En América Latina no existe una verdadera separación de poderes y, en la mayoría de los países que la integran, los poderes legislativos se han subordinado al ejecutivo”<sup>16</sup>

### *1.3.3 Características del presidencialismo*

Los sistemas presidenciales se caracterizan por los siguientes aspectos:

- Poder Ejecutivo con facultades considerables en la Constitución, generalmente con el control total de la composición de su gabinete y la administración;
- El presidente es electo directamente por el pueblo por un periodo limitado de tiempo y que no depende de un voto formal de confianza de los representantes democráticamente electos para integrar el Poder Legislativo;
- El presidente no solo es depositario del Poder Ejecutivo (Jefe de Gobierno) sino también la cabeza simbólica del Estado (Jefe de Estado);
- El presidente no puede ser destituido excepto en casos extraordinarios de juicio político entre elecciones.
- Legitimidad democrática del presidente, en muchos casos con un fuerte componente plebiscitario.

Por otro lado, el teórico Juan Linz concibe como características de presidencialismo

---

<sup>16</sup> Ibidem, p.17

- Los integrantes del Poder Legislativo también tienen legitimidad democrática y es posible que la mayoría de los legisladores representen opciones políticas distintas a las del presidente.
- El presidente es electo por un periodo de tiempo, que en circunstancias normales no puede ser modificado, y a veces debido a cláusulas que prohíben la reelección, no puede ser prolongado

Relacionado con lo anterior, Juan Linz señala que las constituciones presidencialistas paradójicamente incorporan dos principios y premisas opuestos, tales como:

1. Por un lado, el propósito es el de establecer un Ejecutivo poderoso y estable que tenga legitimidad, popular con tendencia a la legitimación plebiscitaria.
2. Las constituciones presidencialistas muestran una profunda desconfianza hacia la personalización del poder (monarca absoluto); de tal manera que introducen muchos mecanismos para limitar ese poder que puede convertirse en arbitrario<sup>17</sup>

Después de los planteamientos enunciados y a modo de conclusión sobre las características del sistema presidencial, Jorge Carpizo en su obra *El presidencialismo mexicano*, señala:

- a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de Gobierno;
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste;
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado;
- d) Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso;

---

<sup>17</sup> Linz, J. (1994) "Democracia Presidencial o Parlamentaria. ¿qué diferencia implica?" en Linz J. y Valenzuela [comps.] *Las crisis del presidencialismo*, tomo 1, *Perspectivas comparadas.*, Ariel, Madrid, pp.25-27

- e) Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso;
- f) El presidente no puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso;
- g) El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura<sup>18</sup>

En apego a lo señalado por Maurice Duverger, en el presidencialismo se establece la división de poderes de manera clara y precisa, toda vez que es necesario establecer ámbitos de acción específicos para los poderes ejecutivo y legislativo, así como que los miembros de uno de ellos no sean, simultáneamente, integrantes del otro.

Debe considerarse que los rasgos distintivos del presidencialismo, a los que se hace referencia en párrafos anteriores, son peculiaridades de carácter general del sistema de gobierno que nos ocupa, por tal motivo éstas pueden cambiar o modificarse de acuerdo con las características propias de cada sistema político, así como de la época en que se establece el sistema presidencial.

Cabe señalar que en el presidencialismo debe considerarse, además, que es necesario discernir entre dos sistemas electorales, por un lado, el sistema utilizado para elegir a los integrantes del poder legislativo, y por el otro, identificar el método de elección del presidente; sobre todo este último punto es importante dilucidar, toda vez que los sistemas empleado en América Latina presentan diversas modalidades.

Otro aspecto relevante es la característica que, a diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos de América, el sistema presidencial establecido generalmente en países latinoamericanos es de carácter no-reeleccionista, medida que tiene el objeto de evitar el ejercicio del poder dictatorial, de igual manera el mandato de

---

<sup>18</sup> Carpizo, J., op cit., pp.19-20

duración limitada y fija y el juicio político, representan mecanismos para contrarrestar las facultades del presidente.

#### 1.3.4 Tipologías del presidencialismo

Las características a las que se hace referencia en el desarrollo del presente capítulo, no se presentan con la misma intensidad en todos los países del continente americano, ya que existen diferencias entre los sistemas presidenciales de los países de América. En este aspecto Karl Lowenstein considera tres tipos de presidencialismo.

- I. Presidencialismo puro: sistema en que la referencia sigue siendo el modelo estadounidense: poder ejecutivo monista de elección directa; libre designación y remoción de los miembros del gobierno por el presidente; posesión de veto legislativo y carencia de responsabilidad política ante el legislativo.

Como sugiere Lowenstein este tipo de presidencialismo puede entenderse se caracteriza como: “otorgar al presidente la función de órgano central del régimen político, con carácter preponderante, el cual es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El Congreso es un órgano colegislador, con facultades fiscalizadoras, que por medio de la acusación constitucional (juicio político) pueden destituir al presidente y a los ministros o secretarios de Estado”<sup>19</sup>.

- II. Presidencialismo atenuado: este tipo de presidencialismo tiene la peculiaridad de que el poder se ejerce conjuntamente por el presidente y sus ministros, quienes están organizados como gabinete.
- III. El tercer modelo de presidencialismo de América Latina es aquel en el que se ha tratado de disminuir la influencia del presidente, ya sea mediante la incorporación de elementos parlamentarios o admitiéndose el ejecutivo colegiado

---

<sup>19</sup> Lowenstein K. (1949) “La presidencia fuera de Estados Unidos (estudio comparativo de instituciones públicas), en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado*, México, año II, núm. 5 p. 55

Sin embargo y como consecuencia de que los sistemas políticos latinoamericanos presentan diversos rasgos y avances en cuanto a su desarrollo socioeconómico; de cultura política; educacional; científico-técnico; así como en lo relativo al sistema de partidos, esto imposibilita a establecer una visión unitaria del régimen presidencialista latinoamericano.

Lo anterior implica que se distinguen diversas modalidades del presidencialismo en América, especialmente en los países latinoamericanos, siendo prueba irrefutable de ello es que, aún entre los teóricos se establecen diversos criterios para realizar la clasificación de los sistemas presidenciales instaurados en esta región del mundo. De esta forma, además de la clasificación formulada por Lowenstein, a continuación, se presentan las modalidades del sistema presidencial establecidas por otros estudiosos del tema. Así:

El profesor Luis Sánchez Agesta distingue cinco tipos de presidencialismo en América Latina:

- Presidencialismo puro.
- Presidencialismo atenuado.
- Presidencialismo en aproximación al parlamentarismo.<sup>20</sup>
- El gobierno colegial de Uruguay (1952-1966).
- El régimen socialista cubano.<sup>21</sup>

Por su parte el profesor Francisco Cumplido identifica entre los sistemas presidencialistas latinoamericanos la siguiente tipología:

- El gobierno presidencial de ejecutivo vigorizado.
- El gobierno presidencial parlamentario.
- El gobierno presidencial controlado.
- El gobierno semipresidencial.
- Régimen presidencial autoritario.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Este tiene relación con la tercera tipología que establece Lowenstein

<sup>21</sup> Sánchez, Agesta, L. (1980) *Curso de derecho constitucional comparado*. Universidad de Madrid, España, pp.245-246

## 1.4 Gobiernos estatales.

Un gobierno estatal es el gobierno de una subdivisión del país en una forma federal de gobierno, que comparte el poder político con el gobierno federal o nacional. Un gobierno estatal puede tener un cierto nivel de autonomía política, o estar sujeto al control directo del gobierno federal. Esta relación puede estar definida por una constitución. Los gobiernos estatales son unidades institucionales que ejercen algunas funciones de administración en un nivel inferior a la administración central.

Los Estados Unidos y Australia son los principales ejemplos de los sistemas federales en los que se utiliza el término "estado" para los componentes subnacionales de la federación.

Por otra parte, el gobierno estatal es una delimitación territorial que se le reconoce su autonomía política y es capaz de hacer sus propias leyes y reglamentos con el fin de mantener el orden social, político, económico y ambiental. Se rige por el Gobierno Federal al que pertenece y tiene la responsabilidad de acatar las leyes que son de ámbito nacional.<sup>23</sup>

El poder público de los estados, igual que el de la federación, se basa en la división de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Las funciones que desempeñan estas tres instancias sólo tendrán efecto en su propio estado. Los estados de la federación, en ejercicio de la soberanía que les otorga la Constitución Federal, se rigen por sus constituciones locales, en las cuales se establecen los derechos y obligaciones de los ciudadanos y algunas facultades y atribuciones de los poderes.

Los tres poderes se conforman de la siguiente manera:

---

<sup>22</sup> Cumplido, Cerecedo, F. (1984) *El sistema democrático en América Latina*. ICHEH. pp. 10-25.

<sup>23</sup> (25 de enero de 2016) "¿Qué es el Federalismo y los tres niveles de gobierno en México?" en *Congreso ciudadano de jalisco*. Recuperado de: <https://www.congresociudadanojalisco.mx/que-es-el-federalismo-y-los-tres-niveles-de-gobierno-en-mexico/> Consultado el 25 de octubre de 2018

- Poder Ejecutivo. Lo ejerce un gobernador que es elegido, mediante el voto popular. Su función es dirigir la administración pública de su estado y hacer cumplir las leyes federales y estatales.
- Poder Legislativo. Está integrado por un grupo de personas que forman la Cámara de Diputados o Legislatura local, cuya principal función es iniciar, discutir y aprobar las leyes de su jurisdicción (territorio en que ejerce la autoridad).
- Poder Judicial. Tiene su máxima representación en un Tribunal Superior de Justicia, formado por magistrados; su tarea principal es la administración de justicia.

Las funciones de los gobiernos estatales están establecidas en la constitución de cada país y en la constitución de cada Estado, esto se aplica al caso en que los gobiernos estatales adopten una forma de gobierno federal y que su constitución nacional lo establezca otorgando a los Estados la libertad de constituirse por las instituciones políticas que darán origen a la demarcación territorial. A continuación, mencionare las funciones de los Estados establecidas en la constitución federal y estatal.

- Garantizar los derechos básicos de los habitantes y visitantes.
- Se encarga de que haya derechos para todos y el gobernador cumpla con lo establecido y permitido de acuerdo con la constitución
- Otorga licencias y regula el comercio dentro de sus fronteras, está subordinado al gobierno federal en la toma de decisiones para establecer relaciones comerciales interestatales y relaciones con otras naciones.
- Los Estados pueden ejercer los poderes establecidos en la constitución siempre y cuando no tengan una intervención con los poderes federales y no se obstaculice su funcionamiento por ambas partes. Por ejemplo, las leyes criminales y de propiedad, el mantenimiento de la infraestructura, la salud pública, estaciones de policías bomberos, las instituciones de educación básica, medio superior y superior, siempre y cuando sean

dependientes del gobierno (públicas) y leyes relacionadas con el matrimonio.

- Crear el sistema penitenciario del Estado, estableciendo las cárceles que sean necesarias y organizando en ellas un sistema de trabajo que permita la reintegración de los reclusos a la sociedad.
- Proponer, dirigir y coordinar la ejecución de programas de desarrollo, ordenamiento territorial, vivienda y obra pública, así como todos aquellos proyectos de carácter sectorial establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo.

Por otro lado, en el caso específico de México los representantes del poder ejecutivo local, es decir los gobernadores tienden a tener una serie de que pueden dividirse en facultades de gobierno, legislativas, jurisdiccionales y administrativas.<sup>24</sup> Los primeros se refieren a sus competencias para llevar a cabo nombramientos. Los segundos tienen que ver con sus prerrogativas para presentar iniciativas, vetar leyes, emitir decretos, convocar a sesiones extraordinarias a los congresos, además de los poderes extraordinarios. Los terceros tienen que ver con las designaciones de los funcionarios encargados de los órganos la procuración de justicia y de los magistrados de los órganos judiciales. Los últimos se refieren al manejo de los recursos públicos.

En el caso de las facultades legislativas de los ejecutivos locales, se trata de instrumentos legales que le permiten influir en el proceso de creación de leyes, lo que puede traducirse en el control de la agenda y la implementación de las políticas de su preferencia. El veto y el decreto son especialmente importantes, pues le permiten inhibir o promover leyes. Al igual que los ejecutivos federales, cuando los gobernadores vetan una legislación aprobada por el congreso, usan sus poderes reactivos, pues detienen una la promulgación de una nueva ley; en

---

<sup>24</sup> Gámiz, Máximo N., (2000), *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, UNAM, México, p.375.

cambio, cuando emiten un decreto y establecen un nuevo reglamento sin la intervención de la legislatura, utilizan sus poderes proactivos.<sup>25</sup> Algunos mandatarios locales también cuentan con la prerrogativa para convocar a sesiones extraordinarias al órgano legislativo, mientras que los poderes extraordinarios le confieren la potestad para tomar decisiones en caso de perturbación del orden público.

En este estricto sentido todos los gobernadores poseen la facultad de promover iniciativas, incluida la preferente, emitir decretos y vetar leyes sancionadas por los congresos. En cuanto a la prerrogativa de los ejecutivos locales para convocar a sesiones extraordinarias a los congresos, la mayoría de los gobernadores puede hacerlo.

Por lo tanto, las facultades de los gobernadores para influir en el proceso legislativo son amplios, especialmente para promover o detener leyes. Esto permite a los gobernadores utilizar sus poderes tanto proactivos como reactivos. Con estos instrumentos, los ejecutivos locales en México pueden tener el control de los tiempos y la definición de los temas de la agenda, a la vez que pueden implementar las políticas públicas de su preferencia. Esto está en función de la conformación de los congresos locales en donde los gobernadores pueden contar con gobierno unificado o dividido.

Por otra parte, existe un segundo grupo de atribuciones importantes de los gobernadores en México son los poderes de nombramiento de los titulares de su gabinete, de los magistrados de los órganos judiciales, de los altos funcionarios de la administración pública y de los procuradores o fiscales encargados de la procuración de justicia.<sup>26</sup> La designación y remoción de estos cargos son una prerrogativa que han mantenido los ejecutivos locales, aunque en el caso de la

<sup>25</sup>Soberg, Matthew y Scott Mainwaring, (2002), "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate" en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, pp. 30-32.

<sup>26</sup> En el caso de los órganos de procuración de justicia, del nivel federal, estas instancias están dentro de la jurisdicción de los ejecutivos locales, lo que tiende a restarles autonomía de funciones. Al respecto véase: (Carbonell, 2004 y Zepeda, 2011)

selección de los magistrados de los órganos judiciales hay una mayor participación de los legisladores, mientras que con los procuradores no todos los congresos participan. Se trata de tres áreas claves de las entidades federativas que permiten a los mandatarios locales tener un mayor control sobre la administración que manejan y sobre las instancias de impartición y procuración de justicia.

En todas las entidades federativas los gobernadores tienen la facultad exclusiva para nombrar y remover tanto a los titulares de su gabinete como a los altos funcionarios de la administración pública. Esto ha tendido a formar gabinetes de un solo partido, la formación de gobiernos de coalición en las entidades federativas no es muy frecuente, las alianzas electorales no siempre derivan en gabinetes compartidos. En lo que se refiere al nombramiento de los jueces de los órganos judiciales se presentan algunas diferencias. Sin embargo, contrario a lo que sucede con las designaciones de su gabinete, en el caso de la selección de los magistrados de los órganos judiciales los gobernadores no tienen la prerrogativa exclusiva. En esta materia, prácticamente todas las legislaturas pueden ejercer cierto control político hacia los ejecutivos locales, dado que los gobernadores tienen competencias limitadas. A pesar de estas reglas, el funcionamiento de las instancias judiciales a nivel subnacional no se ha traducido en una actuación con autonomía de funciones, en la práctica los mandatarios de las entidades federativas todavía ejercen influencia en las decisiones judiciales.

Hay que tomar en cuenta Los poderes de nombramiento de los gobernadores son variables, mientras que con su gabinete y los altos funcionarios de la administración pública su prerrogativa es exclusiva, en el caso de los magistrados y procuradores o fiscales de los órganos de impartición y procuración de justicia hay una mayor intervención de los congresos. En esta materia, las constituciones locales les confieren la facultad a las legislaturas para intervenir en las

ratificaciones. No obstante, esto no ha impedido que los gobernadores puedan ejercer influencia en estos nombramientos.<sup>27</sup>

De esta forma, las constituciones locales arrojan una posibilidad de tener gobernadores ampliamente facultados en materia legislativa y en materia de nombramiento, y gobernadores sumamente acotados en estas dos áreas.

Ahora bien, una de las posibles variables explicativas del nivel de poder de un gobernador es la alternancia política en el cargo, ya que a menor o nula alternancia es mayor la concentración de poder; mientras que, a una mayor alternancia, el poder de los ejecutivos tiende a ser menor. Aplicando este criterio, vemos que dicha afirmación no se logra sostener con los 32 casos analizados. Los ejecutivos que podríamos considerar sumamente poderosos debido al factor de la falta de alternancia en el poder resultan ser (en su gran mayoría) Estados en donde se han presentado alternancias constantes.

## **1.5 Procuración de justicia**

La Procuración de Justicia es un área de vital importancia para nuestra sociedad, ya que se encarga de salvaguardar el estado de derecho, con apego a la legalidad y con respeto total a los derechos humanos, mediante una responsabilidad ética y honestidad intachable de los servidores públicos.

En este sentido Diego Valadés define a la procuración de justicia como una especie de relación entre el individuo y el Estado debido a que el sistema de justicia establece una relación de poder entre individuo y Estado.<sup>28</sup> En este sentido podemos tomar a consideración la definición que da Jorge Carpizo.

Ahora bien, al tener un pequeño grupo de definiciones sobre la procuración de justicia, pasare a describir los aspectos más importantes que la componen. Cabe

---

<sup>27</sup>Cárdenas, Jaime, (1999), “El Poder Judicial en transición” en Mauricio Merino (coord.), *La Ciencia Política en México*, FCE, México, pp. 98-100

<sup>28</sup> Valadés, Diego (1993). *Procuración de justicia. Los cambios necesarios*. México: Cambio XXI, Fundación Mexicana A.C., p. 5.

señalar que en este apartado se hará lo mismo que el anterior al centrarme en el caso específico de México.

Como punto de partida tenemos la idea de que el marco institucional en materia penal mexicana pertenece al modelo mixto, en este sentido la constitución mexicana plasma en su artículo 21 una de las principales características del sistema acusatorio siendo esta la separación de las funciones entre acusación y juicio.<sup>29</sup> Entonces el artículo 21 constitucional fácilmente puede resumirse en su primer párrafo en el cual se establece “La imposición de las es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato”.<sup>30</sup>

Ahora bien, para tener una mejor comprensión del sistema penal mexicano se puede tomar a consideración la idea de Guillermo Zepeda quien divide al sistema penal en cuatro etapas las cuales interactúan y se interrelacionan los diversos actores de las de seguridad ciudadana y del proceso penal. Las etapas que propone Zepeda son:

- I. Medidas preventivas o de seguridad ciudadana (integradas por las políticas de participación ciudadana, preventivas y de vigilancia policiaca)
- II. Averiguación previa (una vez se han cometido actos aparentemente delictivos, el ministerio público, la policía judicial y los peritos, bajo el mando del primero, comienzan las investigaciones correspondientes)
- III. Proceso penal o administración de justicia (el juez considera y emite ordenes de aprehensión y determina si existe sustento en los señalamientos del ministerio público. Después de las diversas etapas de presentación de pruebas y alegatos, condena o absuelve al procesado)

---

<sup>29</sup> Zepeda Lecuona G. (2011) *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público*, Fondo de Cultura Económica, México., p. 95

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 95

IV. Sistema de ejecución de sanciones y readaptación social (el conjunto de instituciones encargadas de ejecutar y administrar las condenas, así como de velar por la readaptación del reo).<sup>31</sup>

Desde esta perspectiva Zepeda advierte que los eslabones anteriores no están separados, sino que tienen una intensa interacción y su desempeño establece serias repercusiones para el resto de los eslabones. Esto puede ilustrarse con el ejemplo de que los poderes judiciales del Estado mexicano tienen la función constitucional de revisar que las condiciones en que una persona es privada de su libertad bajo proceso penal reúnan los requisitos necesarios establecidos en la Constitución.

Por otra parte, debemos establecer que en nuestro país la impartición y procuración de justicia está ligada única al Estado, es decir el Estado es único actor que puede ejecutar la justicia. Sin embargo, esta atribución ha sido establecida de manera exclusiva y casi monopólica al ministerio público, siendo este el único en poder investigar los delitos, examinar los datos reunidos, decidir de manera autónoma si se puede dar un seguimiento penal y es el que tiene potestad de sostener esta acción a lo largo del proceso penal. En ese sentido el monopolio de la acción penal sufrió una fractura, cuando por una reforma al artículo 21 de la Constitución se contempló la posibilidad de que impugne el no ejercicio de la acción penal.

Mientras tanto, las restricciones y principios de la jerarquía constitucional que rigen los distintos aspectos del sistema penal puede resumirse de la forma siguiente: el artículo 1° de la Constitución establece para todas las personas que se encuentren dentro de los límites del territorio nacional el disfrute de los derechos fundamentales establecidos en este artículo; el 14 menciona la prohibición de aplicación retroactiva de la ley, el derecho de previa audiencia y el debido proceso legal, posteriormente está el artículo 16 estableciendo el principio de legalidad y los requisitos para emitir ordenes de aprehensión de carácter

---

<sup>31</sup> Ibidem, p. 96

judicial. La lista continua con el artículo 17 que prohíbe la justicia con mano propia ofreciendo como alternativa la acción legal, el artículo 18 establece los derechos fundamentales de los penalmente sentenciados regulando así la presión preventiva. El artículo 19 el cual regula las detenciones ante la autoridad poniendo un determinado tiempo límite para la detención si no existen los cargos suficientes que justifique el acto de auto de formal prisión, el 20 donde se especifican los derechos de los procesados en materia penal, el 21 donde se establecen los lineamientos que deben guiar a las organizaciones públicas en la persecución de los delitos, el 22 prohibiendo las penas infamantes y de mutilación y por último el artículo 102 que establece los lineamientos de la organización del ministerio público federal

El conocimiento de la configuración del sistema de seguridad ciudadana y justicia penal pueden entenderse a partir de los principios y orientaciones normativas del sistema penal. En este sentido, la comisión de un delito, la investigación de los hechos y la imposición de penas por infracciones a los códigos penales tiene distintos derechos y expectativas que son lesionados o amenazados.

Sin embargo, los principios enmarcados en la Constitución se orientan prácticamente a combatir los delitos, por una parte, y por otra, a proteger los derechos de las víctimas y de los presuntos responsables. Es así como, el sistema penal debe combatir las violaciones a las reglas que establecen la convivencia en sociedad, así como defender la integridad física y patrimonial de los ciudadanos a través de la investigación de los delitos, la persecución y captura de los probables responsables, así como, en su caso, la imposición de las sanciones respectivas a los responsables. Además, el sistema penal tiene como objetivo el garantizar el respeto estricto a los derechos fundamentales de quienes estén involucrados en una investigación de actos ilícitos.

Los principios ya mencionados están plasmados en la legislación para informar y conformar las instituciones y las organizaciones que intervienen en el sistema

penal. También informan y rigen las facultades, obligaciones, limitaciones y mecanismos de control de los organismos públicos y sus funcionarios, así como los derechos y obligaciones de víctimas.

El diseño institucional vigente del ministerio público en México proporciona una expectativa de justicia del denunciante y el interés social en el combate al crimen. De acuerdo con esto la víctima de acciones ilícitas sólo puede intervenir en el proceso para poner a la disposición del Ministerio Público y del juez, las pruebas con el único objetivo de demostrar la culpabilidad del acusado.

Otro factor del diseño institucional del sistema penal mexicano tiene una estrecha relación con los derechos de las víctimas esta relación se incorpora a la infraestructura institucional a partir de la década de los años 80 y 90. Es así como, en el año 2000 la legislación procesal de los estados de la república se modifica para llegar a un rango de constitucionalidad, lo cual permitió una reforma constitucional del artículo 20.

## **1.6 Consideraciones finales.**

El estudio de los sistemas presidenciales es una manera de entender la política de los Estados Americanos, en especial la de los países latinoamericanos que han desarrollado una especie de régimen presidencial totalmente distinto al que se originó en Estados Unidos en el siglo XVIII. Estos regímenes que han caracterizado a Latinoamérica por tener un auge de su poderío durante la mayor parte de los siglos XIX y XX.

Por otro lado, el estudio de los gobiernos subnacionales es fundamental para comprender la relación entre los ejecutivos estatales y el propio ejecutivo, así como establecer los principales mecanismos de control de este último a los primeros, exponiendo como es que estos carecen o tienen una autonomía rigiéndose por el principal principio del federalismo que tanto marco las relaciones políticas y sociales de México a lo largo de su historia. Además, se debe considerar como es que los gobiernos estatales en México pueden hacer uso de la autonomía que les brinda el federalismo a partir del análisis de las facultades que tienen dichos gobiernos.

Por último, la procuración de justicia juega un papel fundamental para el desarrollo de la madurez política del México del siglo XXI, que ha ido abandonando poco a poco las prácticas del presidencialismo del siglo XX. Por lo tanto, el diseño institucional de México debe seguir evolucionando no sólo para garantizar la defensa de la soberanía del pueblo, sino para poder hacer realidad la idea de que todos somos iguales ante la ley.

# **CAPÍTULO 2: PREPONDERANCIA DEL EJECUTIVO FEDERAL ANTE LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL**

## **2.1 Introducción**

Como punto de partida, se analizará la visión general del presidencialismo mexicano a lo largo de todo el siglo XX tomando a consideración el análisis teórico de diversos autores como Jorge Carpizo, Pablo González Casanova y Daniel Cosío Villegas. Estos autores hacen un recorrido teórico y analítico sobre la formación del sistema político mexicano y la evolución del Estado posrevolucionario que va de 1929 a 1940.

En este sentido, los autores analizan como el poderío del presidente iba tomando cada vez más fuerza al pasar de los años y cómo es que los poderes de la Unión y van sucumbiendo ante esta gran fuerza tomando una relación de avasallamiento y sumisión ante las ordenes de la figura del presidente.

Posteriormente se analiza el sistema penal del Estado mexicano y cómo ha ido evolucionando desde el siglo XX hasta nuestros días se profundiza en las facultades que tenía la Procuraduría general de la República hoy Fiscalía General de la República plasmando en específico funciones como en la prevención, persecución y sanción es de delitos, así como el sistema de impartición de Justicia que es el encargado de dar o de abrir un proceso penal.

Como segundo apartado se encuentra el Poder Judicial que es uno de los principales puntos a tratar a lo largo de este proyecto terminal pues abre la pauta para dar inicio a la investigación sobre los casos de corrupción que hubo a lo largo del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto. En este apartado se plasma definiciones sobre el concepto de Poder Judicial, una breve historia acerca del

desarrollo y la inclusión del Poder Judicial En México y cómo es que se consolidó como uno de los principales contrapesos institucionales para dar solución a conflictos entre los poderes de la Unión o conflictos de interés entre los actores políticos nacionales

En tercer plano se encuentra el apartado funciones de los gobernadores en las que se explica y se describen las funciones de estos de acuerdo con lo estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos de esta manera si trata te explicar cómo es Que los gobernadores pueden realizar ciertas tareas.

Finalmente se aborda la relación presidente gobernadores en la que se establece claramente cómo es qué durante el periodo del partido hegemónico los gobiernos locales o estatales estaban sujetos a la toma de decisiones no que provenían en la oficina presidencial esto se debe al fuerte centralismo de las instituciones a lo largo del siglo XX. Además, se describe la relación que había entre los gobernadores de la oposición y el Gobierno federal durante el siglo XX. Para terminar, se agrega el contexto político qué impero a lo largo de los sexenios panistas.

## 2.2 El presidencialismo mexicano durante el siglo XX

El Sistema Político Mexicano un sistema que ha cruzado distintas etapas a lo largo de la historia y ha sido transformado de manera radical de maneras lentas e incluso de maneras muy esporádicas. Como anteriormente se mencionó las relaciones políticas marcan las características de un sistema político en el caso del sistema político mexicano, estas relaciones han sido transformadas y alteradas bajo los intereses de las clases sociales y de las elites que han obtenido el poder a lo largo de la formación social de México

El sistema político mexicano del siglo XX tiene sus orígenes debió a la configuración del desarrollo capitalista con relación a la lucha de clases que surge a partir del movimiento revolucionario de 1910. El desarrollo del sistema capitalista mexicano jugó un papel importante durante el proceso de pacificación del país después de las rebeliones de 1920 y 1923. En términos marxistas, el capitalismo mexicano fue impuesto por los intereses de la burguesía mexicana, en sus diversos momentos históricos.<sup>32</sup>

La historia del sistema político mexicano es larga y en ella se pueden localizar grietas que han provocado transformaciones importantes. Esto puede apreciarse a partir de la desaparición del orden colonial, que abrió el camino a un periodo de inestabilidad económica, social y especialmente política, generada por las diferencias entre las fracciones que peleaban por el poder. Sin embargo, las relaciones políticas envueltas en un continuo conflicto fueron desapareciendo, tras la llegada del Gral. Porfirio Díaz al poder.

En este periodo (1884 a 1911) se logró una unificación y estabilidad del país que pondría inicio a un proceso de semi industrialización, abriendo las puertas a la formación de la burguesía mexicana que marcará, una nueva ruptura en la

---

<sup>32</sup> Esto es una cuestión decisiva en la conformación del escenario político mexicano del Siglo XX, debido a que la revolución mexicana va a articular en un mismo proceso la hegemonía de un nuevo bloque burgués y el desarrollo capitalista en sus etapas industrial y financiera. López Villafañe V., op. cit., p. 17

estabilidad económica social y política del sistema político mexicano —derivado del movimiento revolucionario de 1910— que había funcionado por 30 años bajo la sombra del patriarcado proteccionista de Don Porfirio Díaz.<sup>33</sup>

Cada etapa sobre el desarrollo del sistema político mexicano ha tenido rasgo que las han caracterizado, y cada una de ellas ha introducido nuevos elementos que han permitido la ruptura con las viejas estructuras políticas que se han ido formando a lo largo de la historia del México de finales del siglo XIX y todo el siglo XX.

El estado mexicano del siglo XX fue un estado heredado después del movimiento revolucionario, iniciado en 1910, como se mencionó anteriormente. Tras la “paz” en la cual el Constitucionalismo carrancista había logrado en 1917 al promulgar la constitución, vislumbra una posible culminación del movimiento armado que logro transformar las bases del México dictatorial encabezado por Porfirio Díaz. Con ello hubo un nuevo proceso de transformación del país debido a la nueva constitución de 1917, esto edifico las bases de un pensamiento constitucionalista que heredo al país la idea de que la revolución había sido un movimiento para resolver los problemas de las masas y la destrucción de la dictadura y burguesía porfirista. Sin embargo, esta estrategia fue de utilidad a los años posteriores, ejemplo de ello fue el apoyo de las masas a la rebelión de Agua Prieta de 1920 que llevaría al grupo obregonista al poder tras el derrocamiento del gobierno de Carranza.

Las masas durante los gobiernos de Obregón, Calles y todo el periodo conocido como el Maximato fueron de vital importancia. Después de la ascensión de Gral. Obregón a la Presidencia de la republica con ayuda de la mayor organización sindical más grande de esa época (la CROM) y el Partido Laborista,

---

<sup>33</sup> El movimiento revolucionario de 1910 destruye las viejas bases del control político y abre un nuevo camino a para la consolidación de la hegemonía política de las clases sociales dominantes en la etapa del capitalismo industrial y financiero. *Ibidem*, p. 17

creado mediante acuerdos entre el propio Obregón y Luis N. Morrones, quien se vio beneficiado posteriormente en la presidencia de Obregón.

Durante la rebelión de la huertista (1923-1924) la CROM jugó un papel importante pues esta aparte de proporcionar propaganda política para la campaña de Plutarco E. Calles, se encargaba de desprestigiar la rebelión de la huertista que estaba comenzando a ser apoyada por pequeños empresarios y latifundistas que estaban descontentos con el gobierno de Obregón.

En los gobiernos de Calles y Portes Gil, el control que se tenía sobre las masas trabajadoras fue un factor con una fuerte importancia. Por una parte, Calles utilizó a la CROM bajo la influencia del entonces secretario de Comercio y trabajo a Luis N. Morrones, para dar pie a la existencia de un antagonismo entre la CROM, trabajadores independientes del régimen y diversas empresas. Por otra parte, Portes Gil, nunca cesó en su implacable lucha de reducir la influencia de la CROM, para ello se valió en utilizar otras organizaciones obreras como la CGT.

Abandonando un poco la manera tradicional, en la que Arnaldo Córdova percibe al Sistema Político Mexicano como un sistema, que surgió de un movimiento armado, González Casanova tiene una visión un poco contemporánea partiendo desde el año de 1929 en donde finalmente el proceso de pacificación del país llevado a cabo por los gobiernos de Obregón y Calles terminó tras el asesinato de uno de los posibles generales que mayor controversia generó durante el periodo revolucionario.

El México postrevolucionario debilitado por sus continuos levantamientos armados después del golpe de estado de Victoriano Huerta en 1913, por fin estaba a punto de experimentar una paz de la que no había gozado en mucho tiempo. Tras el asesinato de Obregón y tras el inminente y probable movimiento armado para hacerse con el poder ejecutivo, que ya era tradición en las primeras décadas del siglo XX en México, el presidente en turno Plutarco E. Calles, se vio

en la necesidad de crear un partido de estado que diera paso a una transición pacífica del poder.

En agosto de 1928, Calles le explicó a Portes Gil su idea de organizar un partido: «un organismo de carácter político, en el cual se fusionen todos los elementos revolucionarios que sinceramente deseen el cumplimiento de un programa y el ejercicio de la democracia». El contexto político (la muerte de Obregón, los levantamientos de Serrano y Gómez y la Guerra Cristera) convirtió a Calles en el “hombre fuerte”, en el “jefe Máximo de la Revolución”. Fue también en su Informe de Gobierno cuando expresó la necesidad de que México contara con “reales partidos nacionales orgánicos”. En el mes de septiembre, se reunió con militares y obtuvo el consenso para dirigir la política y organizar la creación del nuevo partido

Posteriormente el 4 de marzo de 1929, nace el primer partido oficial y de estado conocido como el Partido Nacional Revolucionario, que garantizaría una transición democrática y que aparte serviría a los intereses de la elite política, conocida como la “familia revolucionaria”. Con el paso de los años dicho partido se fue transformando en un partido más cerrado evolucionando con ideologías distintas a las originales influenciadas claramente con ideologías caudillistas que conformaban el PNR, en 1938 deja de existir. Posteriormente evoluciona en un partido con ideas populistas durante el periodo de Cárdenas enfocándose a defender los ideales de la revolución, así es como el PNR desaparece y resurge como el Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

El partido que había propuesto Plutarco E. Calles desempeño de manera adecuada su función de garantizar la transición del poder ejecutivo de manera pacífica sin tener que recurrir a las tradicionales rebeliones militares. Cárdenas el último presidente que sale del grupo de los caudillos da lugar a una nueva evolución en la transición al poder, esto se ve claramente reflejado en el año de 1946 con la nueva evolución del PRM en el Partido de la Revolución

Institucionalizada (PRI), el cual por primera vez lleva a un ciudadano civil a la presidencia.

Debido a dicha transformación el sistema político mexicano se ve alterado de manera sumamente ligera. Al decir que el sistema político mexicano fue alterado ligeramente se puede decir que desde la década de los años 30's a la década de los años 80's el sistema ha sido un régimen autoritario. Este régimen autoritario funcionaba de un modo muy eficaz que sin duda le garantizo su poderío por 71 años. Los factores para decir que el régimen era eficaz son:

- Presidente
- Partido hegemónico
- Corporativismo

### 2.2.1 Características del régimen autoritario en México

1. Gobierno represivo: Intolerancia ante la oposición<sup>34</sup>
2. Corporativo: Conjunto de sindicatos para controlar a las masas trabajadoras (anular las luchas de clases)<sup>35</sup>
3. El congreso no era un obstáculo<sup>36</sup>
4. El Poder Judicial carecía de autonomía<sup>37</sup>
5. El secretario de Gobernación organizaba las elecciones.

---

<sup>34</sup> Los partidos de oposición que han luchado en forma permanente solo han llegado a constituir grupos de presión más o menos numerosos, cuyos dirigentes tienen plena conciencia de que en el momento de lanzarse a una elección están destinados a perderla. *Ibidem*, p. 24

<sup>35</sup> Durante los gobiernos de Calles y Portes Gil, la manipulación de las masas por el gobierno, sirviéndose de las mismas organizaciones populares se hizo evidente. Córdova A. (1972), *La Formación del Sistema Político en México*, México, Ediciones Era, p. 37

<sup>36</sup> En el Poder Legislativo, la Cámara de Senadores está integrada exclusivamente por representantes del partido del gobierno. González Casanova P. (1967), *La democracia en México*, México, Ediciones Era, Ed. 2ª, p. 30

<sup>37</sup> Dentro de este cuadro general el poder judicial se aparta del modelo de Montesquieu por lo tanto la SCJN es como el congreso. *Ibidem*, p. 33

### **2.2.1.1 El poder legislativo en el Sistema Político Mexicano**

El poder del gobierno del México de siglo XX, no tenía una dinámica que se ajustará de acuerdo con la teoría clásica de la democracia cuando se analiza el poder absolutista del partido hegemónico sobre los demás partidos. Esto evidenciaba el poder y la influencia del presidente dentro del congreso, que a su vez se alejaba de la teoría anteriormente citada.

El congreso es el punto principal por el cual el poderío de los presidentes mexicanos del siglo XX fue lo bastante fuerte para decir que existía un personaje todo poderoso (presidente), esto se debe a que las cámaras estaban integradas únicamente por miembros del partido hegemónico.

Solo han existido dos casos en específico donde el presidente ha tenido una oposición fuerte con respecto a sus decisiones. El primer caso, tuvo lugar en el mandato de Madero en donde la mayor parte de la oposición de la cámara de diputados representaba los intereses del viejo régimen porfirista. El segundo caso, se materializo en la Convención de Aguascalientes y el Congreso Constituyente de 1916, en donde tuvo lugar un enfrentamiento entre las facciones revolucionarias.

Los debates en dicho congreso revelan la libertad y la gran diversidad de intereses de las facciones revolucionarias. Esta situación llega hasta el periodo de pacificación del país que inicia con el mandato de Obregón. Ante esta situación el mandato se ve amenazado fuertemente por la oposición, denotando la libre oposición e independencia del congreso. Debido a lo anterior el congreso pudo haber derrocado el gobierno de Obregón sin embargo el gobierno toma medidas enérgicas que le facilitaron obtener el control total del Poder Legislativo.<sup>38</sup>

A partir del año de 1940 se empiezan a entrar nuevamente a la Cámara de Diputados miembros de partidos de la oposición que representaban el 5% lo

---

<sup>38</sup> Desde entonces las medidas del Ejecutivo para controlar al Legislativo se convierten en una de las características esenciales e institucionales de la política mexicana. *Ibidem*, p.30

anterior representa que los diputados que son de oposición son meramente seleccionados entre los menos populares. De este modo se rompe con una idea que predominó durante 18 años, que impedía el acceso de la oposición al Poder Legislativo.

Para Pablo González Casanova existen 7 características del Poder Legislativo mexicano del siglo XX. Sin embargo, solo se mencionarán 5, debida a que son las que tienen más repercusión en la política de México en el siglo XX.

1. Tras la victoria revolucionaria y los primeros gobiernos posrevolucionarios la oposición que existe en el Congreso tenía tendencia a generar alianzas con los grupos derrocados por el movimiento armado.
2. El Ejecutivo tenía el control total del Congreso, que a su vez le generaba una estabilidad<sup>39</sup>
3. El control integral del congreso es roto en 1940
4. No existieron diferencias entre la cámara heredada y la cámara renovada<sup>40</sup>
5. El Poder Legislativo tiene una función simbólica ante el Poder Ejecutivo<sup>41</sup>

En resumen, el Poder Legislativo carecía de autonomía siendo un subordinado influenciado directamente por el Poder Ejecutivo, destinado a obedecer las órdenes directas del Ejecutivo, ejemplificando este punto podemos decir que, al existir un congreso integrado por un único partido, que es el partido del gobierno, un diputado con aspiraciones a formar una carrera política no debía atreverse a contradecir al todo poderoso presidente.

### **2.3 El Poder Judicial frente la figura del presidente**

El poder judicial puede definirse como la autoridad con atribuciones necesarias para impartir justicia de manera cumplida y para mantener el equilibrio entre los

---

<sup>39</sup> Eliminar a la oposición en la cámara para la supervivencia del Ejecutivo, es el razonamiento político inmediato. *Ibidem.*, p. 31

<sup>40</sup> El presidente tenía el control de los diputados electos el sexenio presidencial anterior y de los elegidos en su propio sexenio. *Ibidem.*, p.32

<sup>41</sup> El equilibrio de poderes no funciona, es decir, hay un desequilibrio marcado que favorece al Ejecutivo *Ibidem.*, p.32

demás Poderes. Los integrantes de este Poder son, entre otros, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Magistrados de los Tribunales de Circuito – Colegiados y Unitarios– y los Jueces de Distrito.

Una de las funciones más importantes del Poder Judicial de la Federación es proteger el orden constitucional. Para ello se vale de diversos medios, entre ellos, el juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y la facultad de investigación. Cabe señalar que todos los medios señalados incluyen entre sus fines, de manera relevante, el bienestar de la persona humana.

### *2.3.1 Breve Historia del Poder Judicial*

En 1810 inició la lucha por la independencia de México. Sin embargo, el primer registro legal donde se establecieron los ideales del naciente Estado se remonta a octubre de 1814, al publicarse el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, elaborado, entre otros, por José María Morelos. A través de esta disposición se pretendió dar sustento constitucional al movimiento independentista; sin embargo, nunca tuvo vigencia.

El 4 de octubre de 1824 se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se estableció una República representativa, popular y federal –dividida en Estados libres y soberanos–, además de que se instauró la división de poderes y el Congreso con dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores.

En sus inicios, la nación mexicana se regía por algunas leyes creadas en la época colonial, que fueron gradualmente sustituidas por leyes nacionales.

Durante las dos décadas siguientes, los constantes desórdenes, el lento desarrollo económico y los intentos de reforma liberal, motivaron que el Congreso

expidiera las Siete Leyes Constitucionales de 1835 y 1836 que pusieron fin al sistema federal y establecieron el centralismo, donde los Estados se transformaron en Departamentos subordinados al gobierno central. Cabe señalar que en esta Constitución se mencionan los derechos “de los mexicanos y habitantes de la República”, precedentes de nuestras actuales garantías individuales.

En junio de 1843 se publicaron las Bases de Organización Política de la República Mexicana, en las que se ratificó el centralismo; sin embargo, cuatro años más tarde, en 1847, se regresó al sistema federal mediante la restitución de la vigencia de la Constitución de 1824, aunque con una serie de reformas.

En 1856 fue promulgado el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que sirvió de base para que un nuevo Constituyente expidiera la Constitución Política de la República Mexicana en 1857.

De esta forma se estableció un gobierno liberal; sin embargo, a raíz de la publicación de las Leyes de Reforma –donde se dispuso, entre otras cosas, la separación entre la Iglesia y el Estado, la expropiación y secularización de los bienes de la Iglesia y la creación del Registro Civil–, los conservadores apoyaron la intervención francesa y la implantación de la monarquía. El presidente Benito Juárez García se vio obligado a trasladar el gobierno al norte del país hasta 1867, año en que, después de una larga y desgastante lucha, se restableció la República.

Posteriormente, durante el gobierno de Porfirio Díaz se incrementaron la pobreza y la explotación de muchos nacionales. Éstos y otros factores provocaron que el 20 de noviembre de 1910 Francisco I. Madero proclamara el Plan de San Luis, bajo el principio de “sufragio efectivo, no reelección” y, con el llamado al pueblo de México al alzarse en armas, comenzara la Revolución Mexicana.

Aún sin concluir la lucha armada, el 5 de febrero de 1917 fue promulgada la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el Congreso

Constituyente convocado por Venustiano Carranza. Dicho ordenamiento constituye nuestra Ley Suprema y da fundamento a las leyes vigentes en nuestro país.

### *2.3.2 Facultades jurisdiccionales del presidente.*

Durante la etapa del régimen postrevolucionario, la inexistencia de un Estado de derecho alentaba que el principal regulador de las disputas políticas entre los órganos de gobierno y el resto de los poderes de la unión fuera el presidente de la República. Es así como, durante los 70 años del régimen de la revolución tuvo bajo su control la resolución de los conflictos políticos más relevantes, debido a que la figura del presidente alcanzó gran poder e influencia en los asuntos de los poderes Legislativo y Judicial. La situación era tal que los asuntos políticos más importantes del país no podían ir en contra de sus intereses, dado que un régimen como el postrevolucionario, caracterizado por ser altamente autoritario generó de manera necesaria ejercer un mayor control sobre el aparato de justicia mexicano.<sup>42</sup> De esa manera, el órgano judicial no funcionaba ni decidía de manera neutral, objetiva e imparcial.

El presidente de la república puede realizar actos jurisdiccionales, es decir, es la parte arbitraria para resolver conflictos entre partes. Jorge Carpizo en su obra *El presidencialismo mexicano* menciona que las atribuciones jurisdiccionales del presidente son: Controlar la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Fiscal de la federación, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y el Tribunal Agrario. Carpizo, en su obra cuestiona si estos tribunales pertenecían a la estructura del Poder Ejecutivo Federal o al Poder Judicial. Además, a lo largo de su obra Carpizo sostiene que los fallos de estos órganos de justicia los llevaba a cabo un representante del Poder Ejecutivo, por lo que se trataba de tribunales de justicia delegada, aunque

---

<sup>42</sup> Fix Fierro H. (1999), "Poder Judicial", en González Ma. Del Refugio y López Ayllón S. (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, UNAM/IIJ, México, pp. 171-172

en ninguna norma de la ley se establecía que los resultados de los fallos fueran dictados con el nombre de alguna autoridad administrativa.

En conclusión, los tribunales administrativos no dependen jerárquicamente de ninguna autoridad administrativa ni resuelven controversias por delegación, es así, que se puede decir que dichos tribunales se encuentran ubicados dentro de la esfera de influencia del Poder Judicial. Pero, el problema que presentan es el de su independencia material frente la figura encargada del Poder Ejecutivo, dado que, en estos casos, la administración es juez y parte.<sup>43</sup>

## **2.4 La Procuraduría General de la República.<sup>44</sup>**

Facultades en el ejercicio de la acción penal

El presidente nombra y remueve libremente al procurador general de la república, funcionario que tiene poderes muy importantes conferidos por la propia constitución en el artículo 102, y que son los siguientes:

- a) Ejercita la acción penal, como representante de la sociedad;
- b) Interviene personalmente en las controversias que se suscitan entre dos o más entidades federativas, entre una entidad federativa y la federación, y entre los poderes de una misma entidad federativa;
- c) Interviene en todos los negocios en que la federación es parte, es decir, representa a ésta cuando tiene que comparecer en juicio ante los jueces;
- d) Interviene en todos los casos de los diplomáticos y cónsules generales, y
- e) es el consejero jurídico del gobierno<sup>45</sup>

Conforme con la fracción XV del artículo 107, el procurador interviene como parte en los juicios de amparo. Además, representa a la sociedad en la vigilancia y

---

<sup>43</sup> Carpizo J., op. cit., pp. 176-177

<sup>44</sup> Tras la reforma de 2014 la Procuraduría de la República (PGR) a partir del 1° de diciembre de 2018 pasó a denominarse Fiscalía General de la República (FGR), lo cual garantiza que este órgano pasa a ser un órgano autónomo que deja de operar bajo la dirección directa del presidente de la república. Sin embargo, para términos de esta tesina, se usarán las siglas PGR para que vaya acorde a la temporalidad que se está analizando

<sup>45</sup> Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

defensa de algunos intereses privados de carácter general, como son los que conciernen a ausentes, incapacitados, menores, en ciertos aspectos de concursos, quiebras y suspensiones, e incluso participa también en los problemas de competencia que se suscitan entre los tribunales federales y los locales

Este conjunto de atribuciones que posee el procurador general de la república puede ser dividido en dos grandes grupos:

- i las que ejerce como ministerio público: la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal, y su intervención como parte en los juicios de amparo, y
- ii las que ejerce como procurador, como representante del gobierno, que son las otras facultades mencionadas párrafos arriba," Esta dualidad de poderes en el procurador general de la república ha sido criticada, e incluso se ha considerado que es en sí antagónica

En México, como ya se ha dicho, de acuerdo con los artículos 21 y 102, es la Procuraduría General de la República (PGR) ha tenido a su cargo el ejercicio de la acción penal, al estar en manos del presidente queda el ejercicio de esta atribución tan delicada.

En los casos concretos, el procurador decide si se ejercita o no la acción penal, y su decisión se debe basar en los elementos de convicción del propio caso; pero lo difícil de la situación es que el procurador decidirá discrecionalmente tal ejercicio y si no lo lleva a efecto, los interesados en que la persecución se cumpla no pueden hacer nada, ya que la suprema corte de justicia ha resuelto que para esos casos no procede el juicio de amparo porque se privaría de esta facultad al ministerio público.

Dicho lo anterior, el Ministerio Público (MP) en México tiene un monopolio de la acción penal, aunque existen casos específicos en que la persecución de delitos la realiza otro órgano <sup>46</sup>

Considerando que el Ministerio Público, controlado por el Procurador General de la República, tiene el monopolio de la acción penal, se debería cuestionar si este modus operandi ha sido puesto bajo supervisión de un control jurisdiccional o, de lo contrario es un órgano que opera con discrecionalidad. Ahora bien, bajo la perspectiva de Guillermo Zepeda se señala que el sistema penal mexicano se compone de cuatro etapas que permiten la operación de la PGR y los procesos para sancionar los delitos. A continuación, se presentan las etapas de sistema penal mexicano. 1) las medidas preventivas, 2) la averiguación previa, 3) el proceso penal y 4) la ejecución de sanciones. Salvo la tercera etapa, cuya dirección procesal corresponde a instancias del poder judicial, las otras tres se dan dentro de instituciones que pertenecen a la esfera del Poder Ejecutivo.<sup>47</sup>

#### *2.4.1 El sistema de impartición de justicia*

La impartición de justicia es una de las funciones públicas más importantes del Estado Mexicano. El ejercicio de dicha función coadyuva de forma preponderante a la preservación del Estado de Derecho y la seguridad jurídica. Esta tarea, en los términos del artículo 17 de nuestra Constitución Federal, está elevada a la categoría de garantía constitucional, al ordenar que: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.

Esta garantía individual implica, para el Estado Mexicano, la obligación de atender de manera oportuna, eficaz y sin costo alguno, el reclamo de justicia de todo aquel

---

<sup>46</sup> Carpizo J., op. cit., p.162

<sup>47</sup> Zepeda G. op. cit., p. 95

gobernado que resienta en su esfera jurídica una violación a sus derechos.

El Constituyente depositó este mandato en el Poder Judicial de la Federación, con la obligación a su cargo de que esos altos valores lleguen en forma efectiva a todos los gobernados, desde los más desprotegidos, tales como desempleados, subempleados, obreros, jubilados, indígenas, jornaleros, hasta las grandes empresas, sin distinción de clase social, política, raza, sexo, condición económica o credo.

En este aspecto existen diversas autoridades obligadas a apagarse a derecho y a efectuar la observación bajo la influencia de la imparcialidad, es decir, deben resolver los asuntos legales sin favorecer a algunas de las partes dentro de un conflicto legal, por condiciones personales, económicas, de tipo social o de cualquier otro tipo. Por ello es indispensable que el sujeto que se encargara de juzgar a ambas partes sea ajeno a cualquiera de los intereses de las partes que son sometidas a juicio. En caso de que existan circunstancias en las que el juzgador se vea impedido para realizar el juicio, será removido del caso para evitar alteraciones en el mismo.<sup>48</sup>

El sistema de impartición de justicia no se desgasta con los problemas y funciones jurisdiccionales de los órganos que forman parte del poder judicial, pues a dichos componentes del sistema se les otorgan los poderes judiciales de las entidades federativas para establecerlos como órganos de impartir justicia en materia administrativa y laboral, que se encuentran fuera del círculo del Poder Judicial de la Federación.<sup>49</sup>

La impartición de justicia y su esfera de influencia se extiende a las decisiones que fueron tomadas por los órganos del poder judicial en materia de lo civil, mercantil, familiar y penal. Se debe agregar que la jurisdicción de asuntos administrativos pasa por manos de instancias autónomas o incluso dependientes

---

<sup>48</sup> Amparo Casar Ma. (2010), *Sistema Político mexicano*, Oxford, México, p. 120

<sup>49</sup> *Ibidem*, p.121

del poder Ejecutivo, siendo que estas instancias de la resuelven asuntos legales de carácter fiscal, agrario y militar.

En relación con el principio del federalismo, los conflictos y delitos pueden ser considerados de orden federal o estatal. Los primeros son atendidos por el poder judicial de la federación y los segundos atendidos por los poderes judiciales cada una de las entidades federativas del país.

En función de impartir justicia ordinaria, el poder judicial funciona a través de juicios en dicho elemento siempre intervienen las partes: la demandante y la demandada. Estas son personas o instituciones cuyos intereses se convirtieron en juicios. En otras palabras, los participantes de un juicio pueden ser personas, físicas, morales de carácter privado o personas morales oficiales.

## **2.5 Funciones de los gobernadores.**

El gobernador es el máximo representante del Poder Ejecutivo para los temas que sean de carácter estatal y es importante señalar que no existe posibilidad de reelección en este puesto y su mandato se extiende sólo por 6 años.<sup>50</sup>

La imagen del gobernador es una institución jurídica, social y política más importante del estado. También, es la figura en que recae el poder ejecutivo estatal, bajo la supervisión del gobernador, la vida de las entidades federativas, en lo que puede relacionarse a su persona, giran en torno a él. Él es, a nivel estatal, el intermediario directo que tiene la responsabilidad para que la voluntad y política del presidente. En este sentido, el gobernador debe de seguir las instrucciones del representante del ejecutivo federal, por lo menos durante el sexenio del presidente, ya que es el presidente el que ha influido para su designación.

---

<sup>50</sup> Movimiento Ciudadano (19 de julio de 2018) ¿Cuáles son las funciones de un gobernador? Movimiento Ciudadano Recuperado de <https://movimientociudadano.mx/jalisco/noticias/cuales-son-las-funciones-de-un-gobernador>. Consultado el 30 de mayo de 2019

Además, es la figura pública y política más importante dentro del territorio estatal.<sup>51</sup>

Dentro del territorio estatal, la figura del gobernador puede ser vista como la de un líder nato que difícilmente es cuestionado por demás personalidades. Dicho lo anterior, la falta de contrapesos ante la figura del gobernador se debe a dos aspectos fundamentales. El primero, es que el gobernador tiene la facultad de nombrar y quitar del cargo a los magistrados del tribunal superior de justicia del estado que está gobernando. En segundo lugar, está el periodo los diputados de los congresos locales los cuales duran solo tres años en el cargo, lo que impide un fuerte y consolidado sistema de contrapesos ante el poder del gobernador.

Por otra parte, se encuentra la función se encuentra la función ejecutiva que viene siendo indiscutible e incuestionable el grupo cercano al gobernador o, mejor dicho, su equipo de trabajo debe satisfacer y cumplir con la voluntad del gobernador. Debe ser señalado que la función ejecutiva, solo puede ser ejercida por el titular del cargo durante el periodo de tiempo que establezca la constitución del estado es así el caso que los integrantes del equipo de trabajo del gobernador tomaran las ordenes de este como validas y tendrán que ser acatadas.

Al hablar de los gobernadores se puede hablar acerca de la institución de los secretarios, sin embargo, estos solo se encargan de la administración pública local, lo que debe ser diferenciado de los secretarios de Estado. De acuerdo con el orden jerárquico de la administración pública los secretarios se encuentran por encima de otros empleados, pero no por encima del gobernador. Ellos gozan de funciones similares a los secretarios de estado con la excepción que son solo de índole local y no pueden salir de su jurisdicción.<sup>52</sup>

Sin embargo, Elisur Arteaga Nava menciona que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a gobernadores, diputados, magistrados y presidentes municipales; sin embargo, no se reconoce la existencia de los

---

<sup>51</sup> Nava Arteaga E. (s.f), “Los gobernadores de los estados”, en *El Cotidiano*, p.1

<sup>52</sup> *Ibidem.*, p.4

secretarios. Así mismo bajo el rigor normativo de las constituciones locales de las entidades federativas los secretarios se les asignan responsabilidades o iguales a las que recaen a los secretarios de estado, por ejemplo:

- Acudir a informar al congreso acerca del estado que guardan sus respectivos despachos
- Ilustrar a los legisladores cuando se discute una cuestión acerca de sus funciones
- Pueden ser objeto de juicio político o proceso de declaración de procedencia
- Gozar de facultad de refrendo.<sup>53</sup>

Otro rasgo de los secretarios es que en algunas de las constituciones locales se les da el estatus de gabinete, siendo el gobernador el jefe de dicho grupo. Sin embargo, los secretarios locales no pueden constituir un gabinete según Arteaga Nava la constitución federal otorga el estatus de gabinete solo a los secretarios de estado que trabajan de la mano con el presidente de la república. Cabe agregar, la constitución otorga el mando ejecutivo exclusivamente al gobernador y en cierta forma, es así como los empleados por debajo del gobernador, es decir, los secretarios se caracterizan por carecer del valor jurídico en su personalidad y solo existen bajo la aprobación del gobernador y bajo su voluntad.

Lo anterior se expuso para dar pie a que la existencia de un secretario local puede existir debido a la facultad del gobernador de poder nombrarlo secretario, pero ya se mencionó carece de reconocimiento legal de acuerdo con la constitución. En cuanto a esta facultad, una de las funciones del gobernador en turno es la de que puede elegir e integrar a su equipo de trabajo.

A continuación, se en listan algunas de las funciones de los gobernadores:

- Representar ante el Congreso el presupuesto de ingresos y egresos del Estado.

---

<sup>53</sup> *Ibidem.*, p. 4

- Promulgar, ejecutar y hacer observaciones a las leyes que se promuevan.
- Celebrar convenios sobre los límites territoriales del Estado y los estados vecinos.
- Conducir la planeación del desarrollo del Estado y establecer los medios para la participación de los ciudadanos.
- Facilitar al Poder Judicial el auxilio que necesite para el ejercicio de sus funciones.
- Celebrar convenios con la Federación, con los municipios y con particulares, respecto de la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.
- Ejercer en forma concurrente con la Federación y los municipios, las atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección del ambiente, protección civil, ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, conforme a la distribución de competencias y disposiciones de las leyes federales y estatales.
- Representar al Estado con las facultades que determine la ley o el Congreso, en los términos establecidos en la Constitución y designar apoderados<sup>54</sup>

## **2.6 Relación del presidente de la republica con los gobernadores**

México ha sido ejemplo de régimen no sólo autoritario sino también de partido único, el más exitoso de estos últimos. Los observadores han destacado la enorme importancia que las instituciones han tenido para el mantenimiento del sistema. Huntington fue uno de los primeros analistas el reconocer ese alto grado de institucionalización y, por ende, aceptación social del régimen, lo que le había redituado estabilidad política y desarrollo económico. Al trabajo de Huntington siguieron otros que subrayaban esa característica, y que comenzaron a identificar tanto al partido único (PRI) como al presidencialismo como los factores esenciales

<sup>54</sup> Movimiento Ciudadano, op., cit.

que explicaban ese eficaz entramado institucional.<sup>55</sup> En realidad, como lo han mostrado recientes investigaciones, el presidencialismo mexicano no ha contado con mayores atribuciones constitucionales que otros. Más aún, algunos estudios señalan que, en términos formales, el mexicano estaría a un paso del equilibrio, en un grado semejante al del modelo estadounidense.

El presidencialismo mexicano alcanzó su extrema influencia debido al conjunto de prácticas políticas que anularon el poder de otras instituciones, incluidas las destinadas a controlarlo, y terminaron por sobrevalorar al ejecutivo. Dos factores fueron decisivos para el funcionamiento de este esquema: la homogeneidad política derivada del predominio electoral del PRI y, naturalmente, de la inexistencia de competencia, y una eficaz red institucional que penetraba profundamente a la sociedad y permitía tanto la solución de problemas como la regulación del conflicto. En ese sentido, fue la manera de operar del sistema y de sus actores lo que determinó el predominio presidencial y no las atribuciones formales y su diseño constitucional.<sup>56</sup>

La homogeneidad política fue la más importante consecuencia de la falta de pluralidad. El PRI controlaba todos los puestos de elección e incluso el mismo aparato gubernamental. Ese dominio hacía inoperantes las verdaderas facultades institucionales del Congreso y las gubernaturas porque anulaba la discrepancia política. Al establecerse esa homogeneidad (la cual provenía tanto de la coincidencia partidaria e incluso ideológica como del cálculo y de los intereses personales y grupales), la autoridad legal y política del ejecutivo federal sobresalía. El presidente no siempre necesitaba emplear una facultad no prevista ni cometer una arbitrariedad para conseguir la aceptación de los funcionarios y las instituciones. El presidente simplemente se convertía en el líder político nacional y sometía las instituciones a los intereses de su gobierno. Cualquier revisión de las

---

<sup>55</sup> S. P. Huntington y Clement H. Moore, (1970), citado por Hernández Rogelio, (2003) *Cambio Político y Renovación Institucional, Las Gubernaturas en México*, p.794

<sup>56</sup> María Amparo Casar, (1996), "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, p.65

facultades tanto del Poder Legislativo como de los ejecutivos locales demuestra que desde 1917, cuando se expidió la Constitución federal y con la cual comienza la institucionalización del sistema político, contaban con los recursos legales suficientes para supervisar el Poder Ejecutivo y, en su caso, corregir los excesos. En la Constitución no se diseñó un presidencialismo excesivo sino un verdadero equilibrio de poderes; el problema fue que ese diseño nada tuvo en común con un régimen que desde su inicio necesitó de un extremo centralismo para someter las regiones y los poderes locales. La creación del partido dominante en 1929 fue el más importante hecho político que garantizaría el control de la disidencia y, al mismo tiempo, la homogeneidad política.<sup>1 3</sup> El partido único fue el principal recurso para que el centro federal lograra el dominio nacional por medio de las instituciones del sistema.

Por su parte, la red institucional que fue creándose en el país logró llegar a los más ocultos lugares de la sociedad. Gracias a esa extensa red, el sistema pudo saber de inquietudes incluso antes de que se expresaran, atender demandas sociales económicas, resolver problemas y, por tanto, regular el conflicto social. Las instituciones cumplieron su tarea esencial de ser intermediarias entre sociedad y gobierno, pero también como medios para desactivar posibles fuentes de inestabilidad. Adicionalmente cumplieron el propósito de preservar la figura presidencial, lo que también fue decisivo para el sistema. Ese conjunto de instituciones gradualmente iba resolviendo problemas en ámbitos locales y administrativos, y los mantenía dentro de un terreno localizado sin que afectaran la estabilidad nacional y sin que involucraran al presidente. El mandatario sólo intervenía en casos graves que lograban atravesar la red institucional correspondiente. La historia demuestra que todos los casos en los que el presidente tuvo una participación directa correspondieron a sucesos políticos que lograron rebasar un considerable número de instancias previas. Esta graduación servía para resolver problemas, pero también para mantener intocada la figura presidencial

La homogeneidad político-partidaria y la protección institucional hicieron que el presidente se convirtiera en el centro del sistema y dominara la actuación de políticos, poderes e instituciones. No fue un arreglo deliberado, con el que se buscara dotar de facultades excesivas al ejecutivo. En realidad, fue el resultado de una práctica política que privilegió la necesidad de integrar poderes locales y establecer un sistema en todo el país. Se trata de la clásica diferencia -aunque a veces simplemente conceptual- entre diseño institucional, en términos de atribuciones y tareas, y la manera en que en la práctica se establecen reglas y pautas de comportamiento. Es claro que las instituciones pueden ser obligadas al cambio porque su entorno se modifique. En el caso del sistema mexicano, algunas de las instituciones más importantes, como el Poder Legislativo y las gubernaturas, han comenzado a actuar de manera distinta de la tradicional no porque hayan obtenido más facultades sino porque paulatinamente se fue minando la homogeneidad política que auspició la falta de pluralismo.

#### *2.6.1 Los gobernadores durante el predominio del partido hegemónico*

Los gobernadores no escaparon nunca al control que ejercía el presidente. Todos los estudios que analizaron la política en México durante la época de estabilidad y desarrollo (1940-1970) describieron a los mandatarios estatales como enviados del presidente, empleados del ejecutivo que estaban encargados de aplicar fielmente los programas del gobierno federal y satisfacer los deseos presidenciales.<sup>15</sup> La idea prevaleció a tal grado que nunca se prestó atención a las gubernaturas y las funciones reales que pudieran tener los mandatarios. Con todo y ser cierta la subordinación, nunca fue total ni los gobernadores funcionaron como simples delegados presidenciales.<sup>57</sup>

En realidad, los gobernadores han desempeñado un papel fundamental que ha requerido de una gran autonomía y que, sin embargo, no se había empleado para enfrentar al ejecutivo federal debido a la homogeneidad política. Como ha sido

---

<sup>57</sup> Hernández Rogelio, Op. Cit. p.796

ampliamente comprobado por los estudios regionales, los estados siempre han gozado de poder suficiente para oponerse a las políticas nacionales. Más aún, la Revolución misma se desarrolló con líderes regionales que trataron sistemáticamente de fortalecerse aun a riesgo de fracturar la integridad del país. Con el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario en 1929 comenzó el control de líderes y caudillos locales, y se convirtió a los mandatarios en intermediarios responsables del control, estabilidad y paz estatales.

No sólo fue la tradición histórica la que aseguró cierta autonomía regional sino también el reconocimiento de que la complejidad geográfica y social del país impedía que una sola institución se encargara de atender la diversidad de demandas y peticiones. En ese sentido, la creación de instituciones no dependió tanto de una previsión política como de la necesidad pragmática de resolver problemas. Los gobernadores fueron el equivalente, formal y real, de la presidencia y los principales responsables de mantener la unidad del país y la tranquilidad política en cada entidad. El control que ejercieron no tenía el propósito de asegurar el poder personal, como lo hicieron los caudillos de principios del siglo, sino el de garantizar la estabilidad interna de acuerdo con los objetivos nacionales. En la medida en que la tarea suponía un conocimiento profundo de las condiciones del estado, los gobernadores no podían actuar como simples emisarios presidenciales ni consultarle las acciones cotidianas. Por el contrario, esas encomiendas exigían dotar a los mandatarios de la autonomía suficiente para controlar grupos políticos y de interés, grupos opositores, atender peticiones, repartir beneficios y solucionar los problemas que se presentaran. Si el presidente era responsable de la estabilidad nacional, cada gobernador lo era de su respectiva entidad.<sup>58</sup>

La autonomía consistió, como lo señaló Anderson, en un considerable cuando no exclusivo y completo dominio de la élite y gobierno locales, la legislatura, los

---

<sup>58</sup> Ibidem, p. 797

municipios y, naturalmente, del PRI estatal.<sup>59</sup> El manejo de los cargos públicos fue un recurso que lo mismo servía para recompensar lealtades que para mantener el control político del estado. Por eso, también de manera similar a lo que ocurría con el Congreso federal, para asegurarse la homogeneidad política las cámaras de diputados locales y los presidentes municipales estuvieron sometidos a los intereses de cada mandatario. La relación entre poderes Ejecutivo y Legislativo fue coincidente sin que se estableciera una dependencia formal entre ambos. El medio para que hubiera esa comunicación fluida y eficaz fue una vez más el partido, porque no sólo reunía las organizaciones sociales sino a la élite política local. Los militantes, sin importar el grado de su convencimiento ideológico, reconocieron que la identidad con los proyectos de los gobernadores era esencial para mantener sus carreras políticas, y en la medida en que ocupaban todos los cargos públicos servían como transmisores permanentes de una misma visión política. En rigor, la política local, se desarrollará en uno u otro ámbito, era un asunto exclusivo de priistas a cuya cabeza se encontraba el gobernador. Para conseguir la homogeneidad entre instituciones fue más importante la intervención de la estructura partidaria, incluida su dirección local, que las órdenes o las imposiciones de los mandatarios.

La ascendencia del gobernador sobre el partido y las instituciones lo convirtió en el líder de la élite local y, aunque la empleaba para controlar, al final lo dotó de un considerable poder que potencialmente lo llevaría al enfrentamiento federal. Evidentemente esta independencia no se manifestaba, lo que sumado a otros factores subrayaba la subordinación al presidente y al gobierno federal. Sin embargo, como lo han reconocido los pocos autores que se han ocupado del tema,<sup>19</sup> la subordinación se expresaba solamente mediante tres formas: a) el manejo de los recursos presupuestales que son recaudados por cada entidad pero entregados a la federación, la cual decide las asignaciones de acuerdo con un programa diseñado por la Secretaría de Hacienda y que, normalmente, no

---

<sup>59</sup> Roger Ch. Anderson, p. 302, citado por Hernández Rogelio, Op., Cit., p. 797

coinciden con el grado de productividad estatal; b) la facultad tradicional del presidente para seleccionar a los gobernadores, y c) la evidente intromisión para retirar gobernadores.

El primer aspecto sobrepasa los fines de este ensayo por los detalles técnicos que implica,<sup>60</sup> pero el segundo es uno de los más importantes que, sin embargo, sólo es parcialmente cierto. No hay duda, como lo prueban los pocos testimonios disponibles,<sup>21</sup> de que el presidente hacía la selección final del candidato, quien, dado el predominio del PRI, tenía asegurada la victoria. Pero esa selección no estaba determinada exclusivamente por las simpatías personales del jefe del ejecutivo, sino que tomaba en cuenta las condiciones locales, los intereses de grupos (incluidas, por supuesto, las corporaciones adheridas al PRI y a las cuales se les entregaban algunas gubernaturas al igual que diputaciones federales y senadurías) y el liderazgo entre la élite. La cercanía o la identidad personal se conciliaban, en la mayoría de los casos, con lo funcional que sería el candidato para cumplir con la encomienda de garantizar la estabilidad. Era comprensible que se actuara así, independientemente del poder presidencial, porque el propósito era enviar a políticos que conocieran las particularidades y los intereses de cada entidad. Si la arbitrariedad hubiera dominado a los seleccionados, el resultado más frecuente habría sido el conflicto y no la estabilidad, como lo indican los datos.

El tercer punto se deriva del anterior. Contra la idea generalizada que afirma la frecuente remoción de gobernadores, prácticamente al arbitrio presidencial -que exhibiría la fragilidad institucional de las gubernaturas y la excesiva intervención federal-, durante la época moderna lo característico ha sido la permanencia en el cargo hasta su terminación legal. Como se sabe, desde 1946 hasta 2000, han sido pocos los mandatarios retirados del cargo ya fueran obligados a renunciar o promovidos a un cargo del gobierno federal. Con las únicas excepciones de

---

<sup>60</sup> Díaz Cayeros Alberto (1995) *Desarrollo económico e inequidad regional*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 23-24

Miguel Alemán (1946-1952) y Carlos Salinas (1988-1994), el porcentaje de gobernadores removidos se ha mantenido entre 6 y 28 del total de mandatarios por administración presidencial. Eso revela que el predominio del ejecutivo federal y la subordinación tradicional de los gobernadores nunca se manifestó mediante la arbitrariedad y que, por el contrario, hubo un reconocimiento a las funciones institucionales de las gubernaturas. Más aún, también con excepción de algunos casos durante el periodo de Carlos Salinas, las obligadas renunciaciones fueron ocasionadas por graves conflictos políticos que amenazaron la estabilidad estatal y comprometieron la nacional.<sup>61</sup>

En todos los casos hubo graves fallas de los mandatarios al imponer presidentes municipales o gravámenes fiscales, por agredir a organizaciones sociales o reprimir protestas públicas y ocasionar con ello muertes que evidenciaron la incapacidad política de los gobernadores para resolver los conflictos y atender las demandas sociales, o, como lo encontró Anderson en los años sesenta, cuando el gobernador intentó preservar su influencia al designar sucesores inmediatos o potenciales y, así, minó su confiabilidad institucional.<sup>62</sup> Pero aun existiendo justificaciones políticas, lo cierto es que las remociones casi siempre implicaron una violación legal o constitucional, lo que revela con toda claridad el predominio absoluto del ejecutivo federal gracias a la hegemonía priista.<sup>63</sup> Lo llamativo, sin embargo, es que a pesar de esa potencial arbitrariedad presidencial el recurso no fue empleado con frecuencia, lo que revela que hubo equilibrios institucionales que el mismo presidente respetó a lo largo del tiempo.

La relación entre los ejecutivos estatales y el federal siempre fue más compleja de lo usualmente reconocido. Ni el presidente tuvo tanta injerencia en los asuntos cotidianos ni los gobernadores carecieron de poder y recursos. La relación, como se prueba con el número de remociones, estuvo basada en el buen desempeño

---

<sup>61</sup> Hernández Rogelio, Op. Cit., p. 799

<sup>62</sup> R. Ch. Anderson, 316-317, citado por Ibidem, p.799

<sup>63</sup> González Oropeza Manuel, (1987), *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM,

institucional del gobernador, es decir, en su capacidad para mantenerse como autoridad para controlar y regular conflictos, para mantener la estabilidad política local. No debe perderse de vista que esta capacidad dependía no tanto de las habilidades personales del mandatario como del control directo e indiscutible que tenía sobre la política y las instituciones del estado. Al final, esos recursos dotaban de un enorme poder a los gobernadores que podrían crear un conflicto de interés con el presidente. No es una simple deducción, pues como lo prueban algunos casos, existieron gobernadores que intentaron consolidar su influencia designando sucesores sin consultar al presidente ni a los líderes nacionales del PRI. No hubo, sin embargo, uno solo que pudiera imponerse a la voluntad federal.

Mientras el gobernador cumpliera sus tareas y no intentara desafiar el

proyecto nacional, el presidente no intervenía en la política local, incluso cuando el mandatario incurriera en abusos. Solamente cuando el gobernador fallaba en solucionar problemas y mantener la entidad en paz, es decir, cuando dejaba de ser funcional, se producía la intervención federal. Como fuere, lo más destacable es que las funciones de los gobernadores necesitaban un alto grado de poder y autonomía que no se hacía visible debido al control partidario. Se trataba de una práctica, de una manera particular de funcionamiento político del sistema y no de la carencia real de atribuciones. El entorno político era el factor determinante en su comportamiento y no el diseño original de la institución.

### *2.6.2 Los gobernadores de la oposición*

Lo primero que hay que señalar es que hasta 1997 los únicos gobiernos de oposición procedían del PAN. El dato es importante porque demuestra la tradición opositora y la experiencia de ese organismo, pero también fundamenta sus diferencias con el PRD, igualmente adversario del PRL. La mayoría de gobernadores surgidos del PRD no son militantes de larga tradición, identificados con sus proyectos, sino priistas que durante la selección de candidatos a las gubernaturas no fueron tomados en cuenta por el PRI y decidieron en esa

coyuntura abandonarlo y buscar al PRD para participar en las elecciones.<sup>64</sup> Ese origen priista, el repentino cambio partidario y el corto tiempo en el que se han desempeñado en el cargo han determinado que su actuación no se distinga esencialmente de las tradicionales prácticas del PRI, ni en la conformación de los gabinetes ni en los programas desarrollados. En ese sentido, los triunfos del PRD tienen más valor simbólico que práctico para la democracia. Han sido una prueba más del avance del pluralismo y la alternancia, pero no han tenido efectos comprobables en cuanto a la manera de gobernar y practicar la política.

El PAN sí ha contado con una reconocida tradición opuesta al PRI y a su herencia histórica, la Revolución de 1910. Ha sido un partido conservador, identificado con la iniciativa privada, que rechaza abiertamente la intervención del Estado y que ha responsabilizado al gobierno de las crisis económicas y la corrupción de los funcionarios y políticos.<sup>65</sup> Sin embargo, su larga historia no ha sido suficiente para que convencidos militantes alcancen los puestos de elección más importantes. Por el contrario, sus éxitos electorales desde 1985 han estado asociados a la fuerte participación de empresarios que naturalmente han coincidido con los postulados del partido. Todos los mandatarios estatales del PAN (incluido Francisco Barrio, que gobernó Chihuahua de 1992 a 1998), y sus más importantes candidatos a la presidencia, han sido prósperos empresarios cuya militancia en el partido cuando mucho alcanza los cinco años y que poseen escasa experiencia política como Ernesto Ruffo, Barrio y Carlos Medina Plascencia, que fueron alcaldes antes de alcanzar la gubernatura. En la mayoría

---

<sup>64</sup> Lo primero que hay que señalar es que hasta 1997 los únicos gobiernos de oposición procedían del PAN. El dato es importante porque demuestra la tradición opositora y la experiencia de ese organismo, pero también fundamenta sus diferencias con el PRD, igualmente adversario del PRL. La mayoría de gobernadores surgidos del PRD no son militantes de larga tradición, identificados con sus proyectos, sino priistas que durante la selección de candidatos a las gubernaturas no fueron tomados en cuenta por el PRI y decidieron en esa coyuntura abandonarlo y buscar al PRD para participar en las elecciones.<sup>25</sup> Ese origen priista, el repentino cambio partidario y el corto tiempo en el que se han desempeñado en el cargo han determinado que su actuación no se distinga esencialmente de las tradicionales prácticas del PRI, ni en la conformación de los gabinetes ni en los programas desarrollados. En ese sentido, los triunfos del PRD tienen más

<sup>65</sup> Loaeza Soledad, (1999), *El PAN. La larga marcha, 1939-1999*, México, FCE,

de los casos, han sido candidatos que el PAN postuló apresuradamente, a falta de verdaderos políticos militantes<sup>66</sup>

Como es de esperar, la combinación de empresarios y un programa partidario que se opone a la intervención gubernamental ha condicionado las acciones de los gobernadores panistas. Como lo han reconocido los analistas y simpatizantes del PAN, sus gestiones se han concentrado en la modernización y racionalización administrativa del aparato gubernamental. Esta tarea se ha fortalecido porque los gobernadores, empresarios de origen con pocos vínculos con el partido, han constituido gabinetes en los que predominan ejecutivos de empresas, acostumbrados a una racionalidad administrativa que busca la eficiencia y eliminar o disminuir la corrupción. Como apuntan los analistas, el PAN incorporó ejecutivos y se concentró en lo administrativo porque carecía de experiencia en las responsabilidades de gobierno y porque suponía que, al hacer eficiente la administración pública, mejorar la atención a los ciudadanos y contener la corrupción, se convencería a los electores de las ventajas de votar por el PAN. Lo político, y concretamente lo electoral, fue visto como dependiente por completo de la limpieza administrativa, del simple convencimiento de que los servicios sociales podrían ganarle simpatías. En esto, paradójicamente, los gobernadores del PAN no se alejaron de la manera de hacer política de la generación tecnocrática que se apoderó del PRI y del gobierno en los últimos 18 años, que centró su atención precisamente en la racionalidad administrativa y financiera. El conjunto de estos factores le provocó serios problemas políticos al panismo, que en ocasiones no pudo retener los puestos ni mantener sus niveles de votación

Los gobernadores del PAN se han concentrado en expedir leyes y regulaciones que obligan a rendir cuentas; han reorganizado y adelgazado la administración pública con el objetivo de reducir gastos corrientes, objetivo que para la sociedad se ha traducido en el despido de empleados, y han intentado, no

---

<sup>66</sup> Mizrahi, Yemile (octubre-diciembre de 1992), "La nueva oposición conservadora en México: la radicalización política de los empresarios norteros", en *Foro Internacional*, núm. 5 p.12

siempre con éxito, reorientar políticas públicas desarrolladas con anterioridad. En más de una ocasión, la inexperiencia les ha hecho incurrir en errores administrativos, lo que el priismo, ahora en la oposición, explota con cierta fortuna. El aspecto más importante de los gobiernos panistas, que ha tenido reales efectos políticos y que manifiesta

una auténtica modificación respecto de la tradición del PRI ha sido su insistencia en cambiar la distribución de las partidas presupuestales federales, verdaderas fuentes del federalismo. Una y otra vez, tanto gobernadores como alcaldes panistas, han promovido e incluso realizado acciones para obligar al gobierno federal a revisar los términos de la ley, a permitir el cobro de impuestos o a obtener más recursos.

Estas medidas han sido consistentemente aplicadas desde el primer gobierno del PAN, en Baja California, bajo la dirección de Ernesto Ruffo. El gobernador exigió públicamente al gobierno federal revisar los acuerdos fiscales con el argumento de que el estado recibía mucho menos de lo que producía y de lo que necesitaba para atender las demandas sociales. Bajo la amenaza de retirarse del acuerdo federal en cuanto al programa hacendario Ruffo consiguió que el presidente Salinas y la Secretaría de Hacienda atendieran su pedido. Cuando las discusiones se tensaron, ambas partes acordaron integrar un grupo de especialistas universitarios, sin vínculos con ninguna de las partes, para que evaluara los términos de la relación presupuestal y dictaminara la equidad de las distribuciones. Contra lo que esperaban Ruffo y su equipo, la comisión no falló a favor de la demanda estatal sino del esquema hacendario. Más aún, presentó evidencias de que Baja California había obtenido más recursos bajo ese programa que lo demandado por el mandatario local. Ruffo perdió la batalla y, lo que fue peor en términos políticos, quedó la impresión de que el gobierno panista no había contado con los argumentos necesarios ni había presentado las evidencias suficientes para vencer la posición federal. Al final, prevaleció la sensación de que se había procedido sin prudencia y sin experiencia política y administrativa.

El gobierno de Ruffo no ha sido el único que ha tomado medidas drásticas contra el esquema federal. En Guanajuato, en 1995, el gobernador panista también convocó a discutir el federalismo, tanto en su concepción constitucional como en los aspectos financieros. Poco después, el alcalde panista de Ciudad Juárez, Chihuahua, decidió cerrar las casetas de peaje en la frontera con el territorio estadounidense. Los cruces internacionales están considerados como zonas federales y, por ende, los recursos obtenidos son recaudados directamente por la Secretaría de Hacienda. Como es obvio, la decisión del alcalde implicaba un delito federal que le costó un encierro temporal en prisión. Todas las medidas, independientemente de su justa motivación, se acompañaron de equivocaciones políticas graves e incluso, como en el caso del alcalde, incurrieron en delitos federales que no justifican la demanda. En suma, el panismo no logró desarrollar acciones que protegieran políticamente a sus gobiernos ni tampoco consiguió establecer una política congruente, en términos administrativos y financieros, que presentara sus propuestas como justas revisiones del federalismo. Por el contrario, la falta de habilidad política los mostró como gobiernos con intereses partidarios y, sobre todo, que buscaban atacar al PRI.

Los errores, sin embargo, no demeritan un aspecto fundamental en cuanto a la renovación de las funciones institucionales de las gubernaturas. Tanto en los asuntos puramente administrativos como en los intentos de replantear el federalismo, han constituido desafíos al poder presidencial. El solo hecho de que el gobernador no fuera miembro del PRI, cuando este partido todavía se encontraba en la presidencia, le permitió evadir cualquier control informal, característico de aquella antigua homogeneidad política, y recurrir a las facultades legales para reactivar las funciones propias de la gubernatura. Pese a su limitado alcance político, que le ha significado al PAN un caudal de críticas: se le acusa de no separarse de la tradición priista e incluso de no atender el trabajo de convencimiento político- electoral -lo que le ocasiona derrotas en los comicios, como fue el caso de Chihuahua, cuyo gobierno y legislatura ganó en 1992, pero

luego sufrió derrotas en la Cámara de Diputados local (en 1995) y la pérdida de la gubernatura (en 1998) frente al PRI-, la actuación de los gobernadores panistas ha sentado un importante precedente en la relación subordinada de los ejecutivos locales con respecto al ejecutivo federal. A pesar del poco éxito político de su énfasis en lo administrativo, los mandatarios del PAN han mostrado que las gubernaturas están dotadas institucionalmente de facultades y autonomía, suficientes para actuar con criterios y programas propios, y que sólo basta que los condicionantes políticos del sistema desaparezcan o al menos se debiliten para que pueda actuarse de manera distinta. Como se verá adelante, un gobernador priista, Manuel Bardett, claramente identificado como un político tradicional, empleó en Puebla los mismos recursos, e incluso parcialmente los argumentos de los mandatarios panistas, para elaborar una ley hacendada local que buscaba atacar electoralmente al PAN y, adicionalmente, confrontar al presidente.

Es importante subrayar que las acciones de los gobernadores panistas no han partido de una reforma constitucional que aumente o, al menos, modifique sus atribuciones. En estricto sentido, son las mismas con las que contaban los gobernadores del PRI. La diferencia estriba en que han roto el vínculo de dependencia partidaria. Con todo, los gobernadores de oposición han carecido de las habilidades y recursos políticos de los priistas, concretamente les ha faltado experiencia y la estrecha vinculación con el aparato partidario en cada entidad. Mientras que los panistas han renunciado voluntariamente a estrechar sus vínculos con sus partidos locales cuando se han convertido en gobierno, los priistas los han reforzado tanto para enfrentar y vencer a la oposición, como para evadir los controles presidenciales e incluso distanciarse de sus proyectos ideológicos y de gobierno.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Hernández Rogelio, Op.Cit., p. 807

### *2.6.3 Los gobernadores en los sexenios del PAN*

En la cúspide del debilitamiento del PRI, las gubernaturas estaban repartidas casi equitativamente en el viejo partido de Estado, por un lado, y el PAN y la izquierda, por el otro.

La balcanización favorecía a los gobernadores. Ciertamente, los estados competían entre ellos por una mayor tajada del presupuesto federal —y aprendieron a usar a los legisladores como alfiles para lograrlo—, pero eso obligaba al Ejecutivo a tratar de satisfacer a todos y bajar la guardia de la fiscalización de los recursos.

Con la creación, en 2003, de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) resistida en un inicio por el gobierno de Vicente Fox, los mandatarios estatales pasaron a jugar un papel protagónico en la definición del rumbo político.

El equilibrio de fuerzas que se generó entre los gobernadores, el Congreso y el Ejecutivo, en detrimento de este último, fue reforzado por el hecho, fortuito, de que la Presidencia, la gubernatura del estado más rico y poblado y la jefatura de Gobierno de la capital del país estuvieran en manos de partidos distintos.

A raíz de la crisis de seguridad pública que comenzó a asolar al país hacia 2004, se creó un tipo de relación con el centro en la que los gobernadores se desentendían de muchas de sus obligaciones hacia la ciudadanía, al tiempo que éstas eran asumidas por el gobierno federal.

Así, durante el sexenio de Felipe Calderón, los actos de violencia criminal que ocurrían en un estado se cargaban mucho menos en la cuenta del gobernador que en la del gobierno federal, en buena medida por una estrategia de seguridad desprovista de operación política, que se mantuvo durante seis años pese a no arrojar resultados satisfactorios.

Sin embargo, los estados llevaron su relativa autonomía demasiado lejos. Confiados en que las participaciones presupuestales seguirían creciendo año tras año sobre la espalda de la recaudación federal —sólo han tenido que extender la

mano para recibirlas—, muchos gobiernos estatales se endeudaron como si no hubiera un mañana.

Y algunos fueron más allá, como se deduce del presunto faltante de mil 900 millones de pesos en las arcas del estado de Tabasco. La revelación de los abusos volvió a la opinión pública contra los gobernadores, antes vistos como los defensores de los derechos locales contra el yugo del centro.

## **2.7 Consideraciones finales**

A lo largo de este capítulo se profundizó como es que el sistema político del estado mexicano se ha ido evolucionando con el paso de los años atravesando por diferentes etapas —el régimen autoritario del partido hegemónico el México del debilitamiento del partido revolucionario institucional (PRI) el México de la alternancia— que marcaron un proceso evolutivo para la construcción de un régimen democrático, eficaz, sólido y maduro en su marco institucional.

Uno de los elementos que pueden establecer la maduración institucional de México en su sistema de impartición de justicia que ha alcanzado un grado de autonomía bastante alto, pues en el marco institucional de México del siglo XX este sistema está bajo la supervisión del presidente de la república. Sin embargo, esa situación ya no forma parte de la realidad política institucional del México moderno.

Por otro lado, se profundizó en las funciones que ejercen los mandatarios de las entidades federativas para poder dirigir su respectivo estado y saber cómo es que se realiza su labor administrativa para salvaguardar el bienestar de la población de ese estado y así identificar los procedimientos por los cual el representante del gobierno estatal (Gobernador) puede ejercer su autoridad.

Finalmente, se a bordo la relación que existe entre el representante del Poder Ejecutivo federal Estamos hablando los representantes de los ejecutivos estatales

obteniendo el resultado obvio de que en la época del partido hegemónico del partido hegemónico los gobernadores eran fieles súbditos dispuestos a cumplir con las órdenes del presidente, además, eran constantemente vigilados debido a la centralización que había generado el partido surgido de la Revolución Mexicana.

Cabe señalar que, se analizó el comportamiento de los gobiernos de oposición durante esta época y se concluye que estos gobiernos fueron rezagados e infravalorados por las administraciones por la administración federal bajo la dirección del PRI. es hasta el año 2000 que la figura de los gobernadores cobró fuerza pues en este año sí estableció la primera alternancia en la historia política de México.

Fue así como, el poder de los gobiernos estatales fue creciendo, siendo actores principales en el esquema de la negociación política para el beneficio de sus Estados es así como, el poderío de los gobernadores se mantendría durante los gobiernos del Partido Acción Nacional pan 2000-2012

## **CAPÍTULO 3:**

### **3.1 Introducción.**

En el año 2017 durante la gestión del expresidente Enrique Peña Nieto se dio inicio a una serie de acciones judiciales que dieron como resultado a la primera administración de un mandatario mexicano con una cantidad sorprendente de exgobernadores vinculados a un proceso penal, siendo la mayoría encarcelados por delitos que van desde operaciones con recursos de procedencia ilícita, peculado, defraudación fiscal y delincuencia organizada. Además, existen órdenes de captura pendientes de cumplimentarse en territorio nacional contra uno más.

Durante el penúltimo año del gobierno de Peña Nieto el 80% de los exgobernadores vinculados a proceso penal eran miembros del partido político Partido Revolucionario Institucional (PRI), si bien es cierto que el número de gobernadores investigados por delitos constante de una cifra de 23 exgobernadores debe señalarse que de 23 al menos 9 son los que han sido vinculados a proceso penal por los delitos citados en líneas anteriores.

De esos 9 al menos 7 —el 80%— pertenecieron al PRI, mientras los dos restantes militaron en las filas del Partido Acción Nacional (PAN), el hecho de que los exgobernadores sean sometidos a un proceso penal llama la atención de un gran número de personas, incluido el autor de esta tesis, pues como se sabe el presidente de la república haciendo uso de sus facultades constitucionales y metaconstitucionales, es concebido como la figura más omnipotente del sistema político mexicano.

Como se plasmó en el capítulo anterior, la figura del presidente era el máximo poder del sistema político nacional, que siendo él la figura más importante se asumió una tradición en la que los gobernadores y servidores públicos pertenecientes al revolucionario institucional fueran inmunes a las acciones ligadas a la procuración e impartición de justicia. Es por ello, que las acciones

judiciales que se han estado llevando a cabo para llegar a la aprensión de los gobernadores es un tema controversial que ha llevado a generar la idea de que el sistema político de México se ha ido modificando y que en consecuencia la figura del presidente comience a debilitarse.

### 3.2 Debilitamiento del presidencialismo mexicano

La detención del exgobernador Javier Duarte y la soberbia actitud que mostró al ser capturado en 2017, es un rasgo del poder que en los últimos 17 años adquirieron los gobernadores, quienes se fortalecieron ante la llegada de presidentes débiles que tomaron el poder sin tener siquiera el apoyo del 50% de la población.

Ante este vacío fueron los gobernadores quienes se convirtieron en una especie intocable, lo que permitió que manejaran presupuestos a su antojo, ignoraran leyes e hicieran negocios al amparo de la clase política. Sin embargo, el hecho de que los presidentes fueran débiles no fue un factor determinante para que los gobernadores adquirieran un inmenso poder dentro de sus Estados.<sup>68</sup>

Existen diversos factores que permitieron los gobernadores pudieran ejercer libremente el control de los diferentes Estados a los que pertenecían. En el sexenio del expresidente Peña Nieto los factores más relevantes que otorgaron poder a los gobernadores fueron la concentración del Ejecutivo en resolver conflictos políticos que se venían arrastrando desde el año 2000. Otro aspecto importante, fue la crisis de seguridad que se había heredado del Gobierno de Felipe Calderón, además, la administración de Peña Nieto dio prioridad a cuestiones sobre la política exterior del país, ignorando las cuestiones internas

La poca legitimidad que tenía Peña Nieto al llegar al poder fue otro de esos factores, los constantes ataques de los medios de comunicación hacia su administración poco a poco fueron ocupando la agenda del expresidente, pero las joyas de la corona de su sexenio fallido y que desviaron su atención fueron el escándalo de la compra de una casa por parte de su exesposa Angelica Rivera y la desaparición de los 43 normalistas de la normal rural de Ayotzinapa

---

<sup>68</sup> Fregoso Juliana (22 de abril de 2017) "México: 16 exgobernadores investigados por corrupción y la pregunta por el dinero" en *Infobae*, Consultado el 06 de octubre de 2019, Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2017/04/22/mexico-16-ex-gobernadores-investigados-por-corrupcion-y-la-pregunta-por-la-ruta-del-dinero/>

permitieron que el expresidente hiciera a un lado sus esfuerzos por mantener alineados a los exgobernadores que pertenecían a lo que él denominó como “el nuevo PRI”.

Poco a poco el descuido de Peña Nieto fue fortaleciendo el poder de los exgobernadores, el hecho de que el expresidente enfocó totalmente su atención en apaciguar a la población evadiendo temas controversiales, fue perdiendo parcialmente el control que debió haber ejercido en los exgobernadores especialmente a los pertenecientes al PRI, práctica que caracterizó al partido hegemónico del siglo XX.

Con la figura presidencial debilitada por estas acciones el control del presidente evidentemente se perdió, lo que ocasionó que la generación que estaba destinada a “rescatar” al país después de dos sexenios desastrosos en diversos ámbitos se convirtiera en “la generación perdida”, manchando de esta manera la imagen que el PRI trataba de reconstruir como el único partido capaz de estabilizar y mantener a un país como lo es México, es decir, el PRI trató de legitimar 71 años de sus gobiernos en un solo sexenio.

Como es evidente que la estrategia del PRI fue un completo fracaso, pues reforzó el pensamiento que tenía la mayoría de la población sobre dicho partido, catalogándolo como un partido integrado por personas deshonestas, ladronas y corruptas. Se perdió la credibilidad de que el presidente de la república y de todos sus colaboradores; además con ello la de todas las personas pertenecientes al revolucionario institucional. Esta estrategia trajo consecuencias positivas, al menos para cierto grupo de políticos, al ver el desfase que causó el descuido del expresidente Peña Nieto los entonces gobernadores, ahora exgobernadores aprovecharon para operar libremente en sus Estados lo que trajo consigo una gran ola de corrupción.

### 3.3 La corrupción de los exgobernadores

En una emblemática fotografía tomada en 2012 en la que 22 de 32 exgobernadores del país —incluyendo al exjefe de gobierno de la capital, Miguel Ángel Mancera— aparecen con el expresidente Enrique Peña Nieto. Sin embargo, siete años después, 23 de esos gobernadores están en la mira por presuntos actos de corrupción, de esos 23 otros están bajo proceso judicial o prófugos respectivamente.

La generación denominada como “el nuevo PRI” que cambiaría al país es ahora llamada como “la generación transa” o “la generación de los gobernadores corruptos, pues dicha generación es protagonista de una serie de escándalos de corrupción sin precedentes. Detener a los presuntos responsables ya no basta, señalan analistas y opositores. Ahora lo importante es que regresen el dinero que se llevaron y que los partidos políticos empiecen a construir una clase política que no esté contaminada.

Durante el gobierno de Peña Nieto se comenzó a indagar sobre las administraciones de los exgobernadores pertenecientes al PRI y a otros partidos políticos dando como resultado un total de 23 exgobernadores en la mira de la justicia mexicana con la finalidad de comprobar una serie de actos de corrupción que se detectaron mientras ellos ostentaban el cargo de gobernador. También, debe señalarse que de los 23 exgobernadores por lo menos 16 son investigados por la PGR y nueve de ellos han sido vinculados a un proceso penal.

Exgobernadores en la mira de la justicia				
Nombre	Entidad	Periodo en el cargo	Partido	Delitos que se le imputan
Roberto Sandoval Castañeda	Nayarit	2011-2017	PRI	<ul style="list-style-type: none"><li>• Desvío de 2 mil 700 millones de pesos</li><li>• Manejo indebido</li></ul>

				<p>de recursos públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enriquecimiento ilícito</li> <li>• Encubrimiento y cohecho.</li> </ul>
<b>César Duarte</b>	Chihuahua	2010-2016	PRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrar red de corrupción</li> </ul>
<b>Jorge Torres López</b>	Coahuila	4 de enero de 2011-30 de noviembre de 2011 (gobernador interino)	PRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conspiración para el lavado de dinero</li> </ul>
<b>Eugenio Hernández</b>	Tamaulipas	2005-2010	PRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peculado,</li> <li>• Operaciones de procedencia ilícita,</li> <li>• La compra de terrenos, por medio de una red financiera, que eran parte del patrimonio estatal</li> <li>• Defraudación bancaria,</li> <li>• Asociación ilícita para lavar dinero y</li> <li>• Por ser parte de la</li> </ul>

			operación de una empresa no autorizada para envío de dinero.	
<b>Roberto Borge</b>	Quintana Roo	2011-2016	PRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operaciones con recursos de procedencia ilícita.</li> <li>• Enajenación de inmuebles pertenecientes al gobierno de Quintana Roo</li> </ul>
<b>Tomás Yarrington</b>	Tamaulipas	1999-2004	PRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delitos contra la salud</li> <li>• Operaciones con recursos de procedencia ilícita.</li> </ul>
<b>Javier Duarte de Ochoa</b>	Veracruz	2010 a 12 de octubre de 2016	PRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operaciones con recursos de procedencia ilícita</li> <li>• Delincuencia organizada</li> </ul>
<b>Guillermo Padrés Elias</b>	Sonora	2009-2015	PAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operaciones con recursos de procedencia ilícita</li> <li>• Delincuencia organizada</li> <li>• Defraudación fiscal</li> <li>• Lavado de dinero</li> </ul>

<b>Jesús Reyna García</b>				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evasión de impuestos</li> </ul>
	Michoacán	2013 (gobernador interino)	PRI	Nexos con el narcotráfico
<b>Andrés Granier Melo</b>	Tabasco	2007-2012	PRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peculado</li> <li>• Operaciones con recursos de procedencia ilícita</li> <li>• Defraudación fiscal</li> </ul>
<b>Mario Villanueva Madrid</b>	Quintana Roo	1993-1999	PRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento al narcotráfico</li> <li>• Lavado de dinero</li> </ul>
<b>Flavino Ríos Alvarado</b>	Veracruz	12 octubre a 30 de noviembre de 2016 (gobernador interino)	PRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tráfico de influencias</li> <li>• Abuso de autoridad</li> </ul>
<b>Luis Armando Reynoso Femat</b>	Aguascalientes	2004-2010	PAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercicio indebido del servicio público</li> <li>• Peculado</li> <li>• Defraudación Fiscal</li> </ul>
<b>Rodrigo Medina de la Cruz</b>	Nuevo León	2009-2015	PRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peculado</li> <li>• Daño patrimonial</li> <li>• Ejercicio indebido de funciones públicas</li> </ul>

<b>Fidel Herrera Beltrán</b>	Veracruz	2004-2010	PRI	Adquisición de medicamentos falsos
<b>Miguel Alonso Reyes</b>	Zacatecas	2010-2016	PRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enriquecimiento ilícito</li> <li>• Peculado</li> </ul>
<b>Fausto Vallejo</b>	Michoacán	2012-2014	PRI	Malversación de recursos
<b>Gabino Cué</b>	Oaxaca	2010-2016	Movimiento ciudadano	Malversación de recursos
<b>Humberto Moreira</b>	Coahuila	2005-2011	PRI	Delincuencia organizada
<b>Juan Sabines</b>	Chiapas	2006-2012	PRD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desfalco y endeudamiento de la entidad</li> <li>• Tráfico de influencias</li> </ul>
<b>Marcelo Ebrard Casaubón</b>	Ciudad de México	2006-2012	PRD	Corrupción por la construcción de la Línea 12 del Metro
<b>Pablo Salazar Mendiguchía</b>	Chiapas	2000-2006	PAN-PRD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peculado</li> <li>• Enriquecimiento ilícito</li> <li>• Homicidio doloso</li> </ul>
<b>Narciso Agúndez Montaña</b>	Baja California sur	2005-2011	PRD	Peculado

Fuente: Elaboración propia<sup>69</sup>

El cuadro anterior enlista a los 23 exgobernadores que en 2017 estaban relacionados con actos de corrupción; sin embargo, en ese mismo año eran 16 los que eran investigados por la corrupción que se les adjudicaban mientras estuvieron en funciones como los gobernadores de las diferentes entidades federativas del país. Para finales de 2017 todo 2018 y la primera mitad de 2019 la lista de los 16 exgobernadores se ha ido modificando y se ha ido reduciendo, pues alrededor de siete —Pablo Salazar Mendiguchía, Luis Armando Reynoso Femat, Rodrigo Medina de la Cruz, Humberto Moreira, Andrés Granier Melo, Guillermo Padrés y Jesús Reyna— exgobernadores han estado presos y han salido de prisión por encontrarlos inocentes por los delitos que se les imputaban. Por otro lado, existen tres exgobernadores en prisión —Roberto Borge, Javier Duarte y Eugenio Hernández—, otros enfrentan investigaciones por anomalías que se detectaron mientras eran gobernadores. Empero, uno de los casos que aún no se sabe cómo podrá terminar es el del exgobernador de Chihuahua César Duarte, quien sigue siendo prófugo de la justicia.<sup>70</sup>

### **3.4 La impartición y procuración de justicia ante casos específicos de corrupción de exgobernadores durante el sexenio de Enrique Peña Nieto**

A continuación, se inicia la exposición de cada uno de los casos de los gobernadores tomando en cuenta los delitos de los que son acusados, si algunos están presos, las distintas sentencias que les han dictado, así como ¿Qué exgobernadores siguen prófugos?

---

<sup>69</sup> Con datos de Alcaldes de México (23 de febrero de 2018) “Hay 23 exgobernadores en la mira por presunta corrupción” en *Alcaldes de México*, Consultado el 07 de octubre de 2019, Recuperado de <https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/profugos-encarcelados-o-bajo-la-mira-gobernadores-senalados-por-corrupcion/>

### *3.4.1 Eugenio Hernández*

El exgobernador Eugenio Hernández Flores gobernó el estado de Tamaulipas de 2005 a 2010, por bajo el abanderamiento del revolucionario institucional, periodo en el que pudo realizar la mayoría de los delitos con los que, se vincula a su persona.

Los delitos por los que el exgobernador de Tamaulipas fue detenido el pasado 6 de octubre de 2017 son: peculado, operaciones de procedencia ilícita, la compra de terrenos, por medio de una red financiera, que eran parte del patrimonio estatal. Además, El exmandatario es acusado por autoridades de Estados Unidos de los delitos de defraudación bancaria, asociación ilícita para lavar dinero y por ser parte de la operación de una empresa no autorizada para envío de dinero.

El delito más llamativo es el de la compra de un terreno de 1,600 hectáreas. Los antecedentes del caso refieren que los terrenos fueron expropiados por el gobierno federal en 1981 para accesos y otras construcciones en el puerto de Altamira, y en 1994 la Federación, a través de un decreto, los transfirió en donación al gobierno del estado por medio de la Empresa Canal Intracostero Tamaulipeco, SA, constituida por el entonces gobernador Manuel Cavazos Lerma.

El Canal Intracostero era un proyecto del entonces gobernador Manuel Cavazos Lerma, con el cual se pretendía unir Tamaulipas y Texas por vía pluvial de 438 kilómetros. La obra consistía en construir un canal de doble circulación que uniría el río Bravo, desde Matamoros hasta el río Pánuco, en el municipio de Madero, y facilitaría el intercambio de mercancías con Texas, Estados Unidos.

En la investigación, realizada por el organismo que dirige Javier Castro Ormaechea, se menciona que en 2001 el entonces gobernador Tomás Yarrington Ruvalcaba impulsó que se constituyera el Fideicomiso Nuevo Santander, para fomentar el desarrollo industrial del estado, y bajo ese esquema varias propiedades del patrimonio estatal, como las del puerto de Altamira, se transfirieron a dicho fondo para su administración.

Durante la administración de Tomás Yarrington —también ex gobernador de Tamaulipas, antecesor de Eugenio Hernández— se iniciaron vínculos con Fernando Cano Martínez y Alberto Berlanga Bolado y sus empresas debido a la amistad que existía entre los dos gobernadores y los dueños de las empresas, esta relación trajo consigo una presión de Yarrington hacia el congreso del estado para que entregara las 1,600 hectáreas que pasaron a manos de Cano Martínez

Sin embargo, el exgobernador también es prófugo de la justicia estadounidense debido a que el gobierno de Estados Unidos presentó una acusación formal en contra de Hernández Flores, a quien se le asocia presuntamente con operaciones de lavado de dinero por 30 millones de dólares. También, se adjunta en la acusación un aviso de confiscación penal de cuatro propiedades, tres de las cuales se encuentran en la ciudad de McAllen, Texas y la otra en Austin, Texas, dichas propiedades están valuados en 2 millones de dólares cada una.

Debido a las investigaciones realizada por la Fiscalía Anticorrupción del estado de Tamaulipas el juez encargado del juicio de Hernández Flores encontró las pruebas necesarias para dictar el pasado 12 de octubre de 2017 la sentencia de auto de formal prisión por los delitos de peculado y operaciones con recursos de procedencia ilícita, en relación con la adquisición del inmueble de 1,600 hectáreas.

El exgobernador de Tamaulipas, Eugenio Hernández Flores, será extraditado a Estados Unidos, confirmaron autoridades federales.

El pasado lunes 16 de octubre a las 20:00 horas se libró la orden de detención provisional con fines de extradición contra el político priista, de acuerdo con el expediente 1/2017 procesado en el Centro de Justicia Penal Federal en Ciudad Victoria.

El sábado 7 de octubre, Expreso confirmó que la Procuraduría General de la República (PGR) mantenía activa una ficha roja de la Interpol contra el

exmandatario. La Procuraduría General de Justicia solicitó dicha información a su homóloga federal.

La Embajada de Estados Unidos requirió la detención de Hernández Flores de acuerdo con el proceso establecido en los acuerdos de extradición firmados desde 1978. Los documentos binacionales indican que el Departamento de Justicia deberá enviar la solicitud de extradición a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

El siguiente paso es que la dependencia envíe otro oficio a la PGR para que agentes federales aprehendan al imputado. La Corte del Distrito Sur de Texas, con sede en Corpus Christi, acusa a Eugenio Hernández de lavado de dinero por 30 millones de dólares.

El juez notificó de la resolución a la Procuraduría General de la República (PGR). También autorizó el aseguramiento de artículos, instrumentos, objetos y documentos que el reclamado tenga en su poder en los términos autorizados en la resolución judicial.

#### *3.4.2 Andrés Granier Melo*

En el año 2013 se presentó el caso del exgobernador de Tabasco Rafael Andrés Granier Melo por los delitos de peculado, operaciones con recursos de procedencia ilícita y defraudación fiscal.<sup>71</sup> Los delitos salen a la luz pública a la par que el exgobernador de Tabasco Arturo Núñez Jiménez (2013-2018) toma posesión del cargo el 23 de febrero de 2013 declara que su antecesor —Granier Melo—dejó al estado con una deuda de 23 mil millones de pesos.<sup>72</sup>

Esto trajo como resultado, una serie de evento que ese mismo año dieron origen a una seria investigación de parte de la procuraduría de ese estado. El 8 de abril. El PAN estatal presenta una denuncia formal ante la Procuraduría General

<sup>71</sup> Otero Silvia (25 de junio de 2013) “Arrestan a Granier por delitos federales” en *El Universal*, Consultado el 13 de octubre de 2019, Recuperado de <https://archivo.eluniversal.com.mx/estados/91326.html>

<sup>72</sup> Milenio (20 de mayo de 2014) “El caso Granier” en *Milenio*, Consultado el 13 de octubre de 2019, Recuperado de <https://www.milenio.com/estados/el-caso-granier>

de Justicia del Estado (PGJE) contra Andrés Granier y su hijo Fabián por asociación delictuosa, peculado y malversación de fondos. 9 de abril. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores congela las cuentas de los hijos de Granier. 23 de mayo.

La PGJE encuentra 100 millones de pesos guardados en cajas en las oficinas de José Manuel Saiz Pineda, ex tesorero de Tabasco 11 de junio. Andrés Granier se presenta a declarar voluntariamente en la Ciudad de México. 12 de junio. PGR ordena su arraigo por 40 días; el exgobernador se ampara tres días después. 17 de junio. Granier Melo sufre un ataque grave de salud y es internado en el Hospital Ángeles. 18 de junio. La Secretaría de Educación Pública de Tabasco informa que mil 850 millones de pesos procedentes del ISR de los maestros del estado no fueron declarados ante Hacienda durante cuatro años del gobierno de Granier. 24 de junio. PGR obtiene dos órdenes de aprehensión por defraudación fiscal y operación de dinero de procedencia ilícita contra Granier. 25 de junio. Traslada al exmandatario estatal Reclusorio Oriente en calidad de detenido. En esta fecha la procuraduría General de Estado obtuvo y cumplió dos órdenes de aprehensión por los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y defraudación fiscal. Las autoridades de la procuraduría expusieron que los cargos imputados a Granier Melo están relacionados con la malversación de más de 989 millones de pesos que recibió Granier Melo durante su periodo de gobierno, específicamente en los años de 2010-2012.

Por otro lado, las investigaciones de la subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) ante la denuncia del gobierno de Núñez Jiménez por presunto desvío de casi 2 mil millones de pesos del erario, la PGR halló elementos presumir la responsabilidad de Granier.

El 27 de junio. Un juez ordena el embargo de todos los bienes del exgobernador. 1 de julio. Un juez dicta formal prisión a Granier por lavado de dinero, al establecer que 35 millones de pesos que no declaró ante el fisco eran de procedencia ilícita.

Unos días después le dictan otra formal prisión en su contra por defraudación fiscal por 2 millones 552 mil pesos. 11 de julio. Trasladan a Granier a la Torre Médica del penal de Tepepan. 20 de septiembre. Surge una nueva acusación contra Granier Melo por desvío de recursos del sector salud por 700 millones de pesos y la compra de medicamentos caducos entre 2008 y 2010. 9 de noviembre. Un juez libera una nueva orden de aprehensión contra el ex gobernador de Tabasco por desfalcar al erario por 20 mil millones de pesos. 11 de febrero de 2014. Detectan 900 propiedades y cuentas bancarias en el extranjero a nombre de Andrés Granier.

### 3.4.3 José Jesús Reyna

A los 62 años José Jesús Reyna García fue detenido y arraigado por la Procuraduría General de la República: fue acusado de tener "posibles contactos" con Los Caballeros Templarios.<sup>73</sup> El 04 de abril del 2014 Jesús Reyna García, que en ese entonces era secretario de gobernación fue detenido, debido a un comunicado, la PGR dio a conocer que se cumplimentó la orden de localización y presentación "al señor José Jesús Reyna García, exgobernador de Michoacán".

De acuerdo con fuentes de la dependencia, fue trasladado a las instalaciones de la SEIDO en el Distrito Federal, donde permanecía declarando hasta el cierre de esta edición, por presuntos vínculos con Los Caballeros Templarios.

Reyna asumió el interinato de la gubernatura de Michoacán de abril a octubre de 2013, en sustitución del gobernador Fausto Vallejo, quien pidió licencia por problemas de salud.

Tanto la senadora Luisa María Calderón, hermana del expresidente Felipe Calderón, como Juan Manuel Mireles, uno de los líderes de las autodefensas, han acusado que el secretario de Gobierno tiene, incluso, nexos familiares con grupos delictivos.

---

<sup>73</sup> Milenio (07 de abril de 2014) "¿Quién es Jesús Reyna?" en *Milenio*, Consultado el 21 de octubre de 2019, Recuperado de <https://www.milenio.com/policia/quien-es-jesus-reyna>

De acuerdo con fuentes de la PGR, elementos de la Policía Federal Ministerial destacamentados en Michoacán, cumplieron la orden y lo trasladaron vía aérea a las instalaciones de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO), presuntamente en el DF.

Hasta el cierre de edición, Reyna García continuaba rindiendo su declaración ante el Ministerio Público de la Federación con la finalidad de aportar elementos a la averiguación previa que se le inició por presuntos vínculos con el crimen organizado.

En el comunicado de la dependencia, se menciona a Reyna como exgobernador de Michoacán, pero no su cargo actual como secretario de Gobierno: “Se cumplimentó una orden de localización y presentación al señor José Jesús Reyna García, exgobernador del estado de Michoacán. La antes citada orden de presentación deriva de una investigación que realiza la PGR”.<sup>74</sup>

Ayer viernes, previo a presentarse ante la dependencia federal, Reyna García encabezó junto con el gobernador de Michoacán, Fausto Vallejo Figueroa, un evento al que asistieron presidentes municipales de diversas extracciones partidistas, en las instalaciones de la Casa de Gobierno en Morelia.

En diversas ocasiones la senadora panista Luisa María Calderón Hinojosa acusó a Jesús Reyna García de sostener vínculos con la delincuencia organizada, hechos que fueron negados por el funcionario estatal.

La excandidata a la gubernatura por Michoacán aseguró que el secretario de Gobierno junto con Armando Ballinas Mayés, exsecretario del Consejo Estatal de Seguridad Pública y el líder transportista Trinidad Martínez Pasalagua negociaron en 2011, año electoral en la entidad, el triunfo a la gubernatura de Fausto Vallejo Figueroa con Servando Gómez, La Tuta.

---

<sup>74</sup> González Isabel (13 de mayo de 2014) “Dan formal prisión a Jesús Reyna por delincuencia organizada” en *Excelsior*, Consultado el 15 de octubre de 2019, Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/05/13/959131>

Luego de las muertes de Nazario Moreno El Chayo y Enrique El Kike Plancarte, La Tuta es el líder indiscutible de Los Caballeros Templarios. Según el portal *Valor por Michoacán*, de los grupos de autodefensa, el titular de Gobierno de Michoacán “es concuño (sic) de La Tuta; su esposa de Reyna es hermana de la esposa de La Tuta”.<sup>75</sup>

Además de las acusaciones de la hermana del expresidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, en julio de 2013, el líder y vocero de las autodefensas de Tepalcatepec, Juan Manuel Mireles Valverde, aseveró que Reyna García tenía parentescos y relación con integrantes de grupos delictivos.

Cuestionado al respecto, el entonces gobernador interino declaró ante diversos medios de comunicación: “Con tres palabras voy a dar respuesta a esa pregunta, a esa cuestión que no tienen para mí ninguna importancia, son tan absurdas como falsas”.<sup>76</sup>

Desde que iniciaron los diálogos entre los grupos de autodefensa y las autoridades federales y estatales, los civiles armados han solicitado que Jesús Reyna García sea destituido de su encargo dentro de la administración de Vallejo Figueroa. El 22 de abril de 2013, Jesús Reyna García rindió protesta como gobernador interino de Michoacán en sustitución, hasta por 90 días de Fausto Vallejo Figueroa, quien solicitó licencia para atender problemas salud.

#### **3.4.3.1 Antecedentes**

El 15 de febrero de 2012 asumió la gubernatura Fausto Vallejo Figueroa. Tras problemas de salud, el 18 de abril de 2013 fue entregada al Congreso local la solicitud de licencia para que Vallejo Figueroa se ausentara hasta por 90 días; el documento fue turnado a comisiones para dictaminar al gobernador interino.

Cuatro días después, con 26 votos en favor, 11 abstenciones y uno en contra, diputados de la 72 legislatura designaron a Jesús Reyna García como gobernador

---

<sup>75</sup> Ibidem

<sup>76</sup> Ibidem

interino; el mismo 22 de abril el entonces secretario de Gobierno de la administración faustista rindió protesta como gobernador.

El 21 de julio, con los votos a favor del PRI y el PRD, el Congreso de Michoacán concedió una prórroga a la licencia solicitada por el gobernador Fausto Vallejo Figueroa, para ausentarse otros seis meses del gobierno local y Reyna dejó el cargo a fines de octubre pasado.

El exgobernador de Michoacán, José Jesús Reyna García, enfrentará proceso penal como probable responsable del delito de delincuencia organizada en su modalidad de fomento al narcotráfico.

Luego de seis días de analizar la acusación que fincó la PGR en contra del político priista, el Juzgado Cuarto de Distrito en materia de Procesos Penales Federales, en el Estado de México, encontró elementos suficientes para considerar a Reyna García presunto responsable de delitos del crimen organizado.

Por ese motivo, el juzgado de distrito le notificó la formal prisión decretada en su contra al vencer este martes el plazo de las 144 horas que solicitó para resolver su situación jurídica.

Al iniciar el juicio en su contra bajo el número 33/2014, Reyna García deberá ofrecer en los próximos días las pruebas que estime permitentes para su defensa y las cuales podrán ser desahogadas en el proceso penal.

De igual forma, el agente del ministerio público deberá exhibir ante el juez las evidencias que, a su juicio, acreditan la participación del exgobernador en acciones de protección al cartel de Los Caballeros Templarios, en Michoacán.

El jueves 08 de mayo de 2014, Reyna García fue recluido en penal federal de máxima seguridad de El Altiplano, en el Estado de México, luego de enfrentar un arraigo por varias semanas al revelarse que se reunió en diversas ocasiones con Servando Gómez Martínez, 'La Tuta', líder templario, encuentros de los cuales existe registro videograbado. Cabe destacar que Reyna García cuenta con el

plazo de cinco días para inconformarse con el fallo emitido en su contra ante un tribunal superior.

#### 3.4.4 Luis Armando Reynoso Femat

El 10 de julio de 2015 fue detenido por primera vez el panista, el exgobernador de Aguascalientes. ha sido procesado por los delitos de ejercicio indebido del servicio público y peculado. Fue sentenciado a seis años de prisión, pero obtuvo su libertad bajo fianza, y actualmente enfrenta su sentencia en libertad, mientras se concluyen los recursos jurídicos promovidos contra diversas determinaciones judiciales de procesos penales.<sup>77</sup>

Luis Armando Reynoso Femat, exgobernador de Aguascalientes fue detenido e internado en un penal, acusado de defraudación fiscal por cerca de 7.7 millones de pesos en perjuicio del erario federal.

Se trata de la segunda vez que Reynoso Femat es detenido, pues en 2014 fue captura como presunto responsable del delito de peculado, pero en aquella ocasión quedó libre al pagar una fianza de 30 millones de pesos.

El jueves 09 de julio de 2015 el exgobernador de Aguascalientes fue detenido en la ciudad de León, Guanajuato, derivó de la orden de aprehensión librada por el Juez Primero de Distrito en esa entidad confirmaron autoridades federales.

Según la denuncia, Reynoso Femat violó el artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, debido a que omitió realizar su declaración anual de impuesto sobre la Renta del ejercicio fiscal de 2009.<sup>78</sup> Ese año, el mandatario, tuvo ingresos por 29 millones 522 mil 938 pesos, por lo que según la denuncia en su contra habría dejado de pagar 7 millones 772 mil 282 pesos de impuestos.

---

<sup>77</sup> El Financiero (09 de julio de 2015) “Detienen a Reynoso Femat en León, Guanajuato” en *El Financiero*, Consultado el 23 de octubre de 2019, Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/detienen-a-reyoso-femat-en-guanajuato.html>

<sup>78</sup> Ibidem

Será en las próximas horas cuando el exfuncionario rinda su declaración preparatoria ante el Juez que ordenó su detención quien tendrá 48 horas para determinar si le dicta la forma prisión o de libertad.

Reynoso Femat fue gobernador de Aguascalientes del 1 de diciembre de 2004 al 30 de noviembre de 2010; y ya había sido detenido el 4 de mayo de 2014 por el delito de peculado, pero logró su libertad tras pagar una fianza de 30 millones de pesos.

Sin embargo, el martes 10 de enero por tercera vez el exmandatario fue relacionado con una orden de aprehensión en su contra un juez le impuso seis años de prisión por el delito de malversación de fondos y una multa equivalente al dinero que robó de las arcas públicas, casi 14 millones de pesos, unos 600.000 dólares. Esto es sólo la mitad de lo que le destaparon en 2014 y en aquella ocasión el precio de su libertad fue una fianza de 30 millones de pesos.<sup>79</sup>

Además de estos cargos presentados por la justicia mexicana, en un reportaje de la revista proceso con fecha del 28 de abril de 2017 se vincula al exgobernador con traficantes de droga colombianos. En dicho reportaje, se menciona que una persona conocida del exgobernador era una especie de agente encubierto de la DEA quien descubrió que el exgobernador adquirió propiedades en Texas, Estados Unidos y que poseía 400 mil dólares en una cuenta perteneciente a un banco ubicado en el mismo estado.<sup>80</sup>

El agente de la DEA aseguro que la información que obtuvo fue proporcionada por Armando Reynoso López, hijo del exgobernador quien le menciono que las casas y el dinero fueron obtenidos mediante recursos ilícitos.

---

<sup>79</sup> Reina Elena (10 de enero de 2017) “Condenado un exgobernador de Aguascalientes a seis años de prisión por corrupción” en *El País*, Consultado el 23 de octubre de 2019, Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2017/01/11/mexico/1484090076\\_261293.html](https://elpais.com/internacional/2017/01/11/mexico/1484090076_261293.html)

<sup>80</sup> Tourliere Mathieu (28 de abril de 2017) “Informante de la DEA liga a Reynoso Femat con traficantes de droga colombianos” en *Proceso*, Consultado el 23 de octubre de 2019, recuperado de <https://www.proceso.com.mx/484324/informante-la-dea-liga-a-reynoso-femat-traficantes-droga-colombianos>

El 12 de octubre de 2017, la Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia (STJ) del estado revocó la sentencia dictada en abril pasado por el Juzgado Sexto de lo Penal contra el exgobernador Luis Armando Reynoso Femat, que lo condenaba a casi tres años de prisión, por considerar que no quedaron debidamente acreditados los delitos de peculado y ejercicio indebido del servicio público de los que se le acusaba.<sup>81</sup>

La resolución libra también al exmandatario del pago de 18.9 millones de pesos por reparación de daño y de la inhabilitación para ocupar cargos públicos por un año y siete meses y medio, incluidas en esa sentencia derivada del proceso judicial abierto en su contra por la venta a un particular de alrededor de 76 viviendas ubicadas en la colonia Villas de Nuestra Señora de la Asunción - propiedad del entonces Instituto de Vivienda (IVEA) del estado-, a precios muy por debajo de su valor real.

Según la parte acusadora fueron vendidas en alrededor de 3.5 millones de pesos, cuando su valor real era de entre 16 y 18 millones de pesos.

De los cuatro casos abiertos en contra de Reynoso Femat durante la administración de su antecesor, Carlos Lozano de la Torre, queda pendiente el de la “compra fantasma” de un tomógrafo computarizado, por el que se le condenó en primera instancia a 6 años y nueve meses de prisión y al pago de 13.8 millones de pesos. Es la única sentencia en su contra confirmada por la STJ.

El pasado 08 de mayo el exgobernador de Aguascalientes salió en libertad después de pagar una fianza de 30 millones de pesos que le fijó el juzgado primero penal por lo que continuará sujeto a proceso por el delito de peculado en libertad.

---

<sup>81</sup> González María Luisa (12 de octubre de 2017) “Exoneran a Reynoso Femat de sentencia condenatoria” en *El Financiero*, Consultado el 23 de octubre de 2019, Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/exoneran-a-reynoso-femat-de-sentencia-condenatoria.html>

Dos horas después de que la juez Margarita Zapata decretó un auto de formal prisión en su contra, el exmandatario depositó la caución a través de una afianzadora.

Un equipo de abogados, que representa a Reynoso Femat, hizo el trámite, por lo que éste, de inmediato, salió por su propio pie del Cerezo para varones de esta ciudad al que ingresó la madrugada del sábado pasado.

El panista es acusado del delito de peculado por la compra de terrenos para el Instituto de la Vivienda del estado de Aguascalientes sin avalúos y que causó un daño patrimonial por 26 millones 770 mil pesos.

Reynoso fue detenido la noche del viernes al sábado pasado mientras asistía a una corrida de toros en la feria que se celebra estos días en la capital homónima de Aguascalientes.

#### *3.4.5 Guillermo Padrés Elías*

El político panista Guillermo Padrés exgobernador de Sonora en el periodo de 2009 a 2015 es acusado por la PGR de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, delincuencia organizada y defraudación fiscal.

Además de haber sido aprehendido por lavado de dinero y evasión de impuestos, Guillermo Padrés Elías, exgobernador de Sonora, es investigado por al menos otros nueve delitos por parte de la Fiscalía Anticorrupción de Sonora, la Contraloría General del Estado, además de las procuradurías de Justicia, por denuncias del fuero común y del federal.<sup>82</sup>

El Juzgado Décimo Segundo de Distrito de Procesos Penales Federales en la Ciudad de México informó, en la causa penal 55/2016, tras entregarse de forma

---

<sup>82</sup>Excelsior (11 de noviembre de 2019) “Los 10 delitos de Guillermo Padrés” en *Vanguardia*, Consultado el 25 de octubre de 2019, Recuperado de <https://vanguardia.com.mx/articulo/los-10-delitos-de-guillermo-padres>

voluntaria, Padrés Elías fue aprehendido por defraudación fiscal equiparada y operaciones con recursos de procedencia ilícita.<sup>83</sup>

De acuerdo con el juzgado, el delito de defraudación fiscal se debe a la consignación en declaraciones, de ingresos menores a los realmente obtenidos, ilícito que está previsto en el Código Fiscal de la Federación.

Además, dentro de la acusación de operaciones con recursos de procedencia ilícita, sancionada en el Código Penal Federal, se le acusa de transferir recursos derivados de una actividad ilícita, de territorio extranjero al territorio nacional.<sup>84</sup>

También de ocultar el origen y destino de recursos producto de una actividad ilícita, así como ocultar propiedades. Por otro lado, Padrés es investigado en Sonora por la Procuraduría General de Justicia Estatal (PGJE) por delitos del fuero común como tortura, privación ilegal de la libertad, abuso de autoridad, tráfico de influencias y asociación delictuosa.

Según una demanda interpuesta el 13 de marzo de 2011 por Gisela Peraza Villa, quien se desempeñaba como niñera, Padrés Elías y otros 20 exfuncionarios cómplices la retuvieron durante varias horas en la residencia oficial, que entonces habitaba el exgobernador junto a su familia, quienes la acusaban de haberse robado siete millones de pesos y joyas valuadas en 450 mil pesos; según estableció la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Peraza Villa fue torturada y retenida ilegalmente.<sup>85</sup>

Finalmente, un juez del fuero común declaró inocente a Gisela Peraza, quien pasó cuatro años en prisión por un delito que no cometió; después la empleada doméstica contrademandó.

El 10 de noviembre de 2016 el exgobernador se entregó para que un juez federal le enjuiciara por los delitos de operaciones con recursos de procedencia

---

<sup>83</sup> ibidem

<sup>84</sup> Ibidem

<sup>85</sup> Ibidem

ilícita y defraudación fiscal. Aseguró ser inocente y confió en que no tendría más acusaciones, pero la Procuraduría General de la República (PGR) obtuvo otro mandamiento por delincuencia organizada y lavado de dinero<sup>86</sup>

Padrés, fue detenido en la ciudad de México frente a las puertas del reclusorio oriente el que fue presentado a la disposición del juzgado 12 de distrito, personal de la Agencia de Investigación Criminal (AIC).

El 16 de noviembre de 2016 la PGR había dicho que Padrés pudo haber sido condenado de 38 a 40 años de prisión por los delitos que se le imputan. Ese mismo día, al exmandatario sonoreense se le dictaron dos autos de formal prisión, una por los delitos de lavado de dinero y defraudación fiscal equiparada, y otro por dos acusaciones de lavado de dinero y uno de delincuencia organizada.

Ese mismo día, los jueces determinaron que la PGR aportó los elementos de prueba suficientes para iniciar los procesos penales correspondientes que podría concluir con las sentencias antes citadas.

Los jueces notificaron a Padrés Elías que no tiene el beneficio de la libertad bajo fianza, debido a que algunos de los delitos que se le imputan son considerados como graves en el viejo sistema penal, con base en el cual será juzgado.

Sin embargo, el año pasado el juzgado 12 del distrito, encargado de dar seguimiento al proceso penal del exgobernador giro una orden en la que se autorizó la liberación de Padrés mediante una fianza de 40 millones de pesos. Así, pasó únicamente 814 días en prisión, aunque en un principio se esperaba permaneciera cerca de 40 años.

Es así como, el 01 de febrero de este año Guillermo Padrés podía haber quedar en libertad, tras el juicio por lavado de dinero, el juez que le instruye el otro

---

<sup>86</sup> Animal Político (10 de noviembre de 2016) “Padrés se entrega a la PGR; lo acusan de lavado de dinero y defraudación fiscal” en *Animal Político* Consultado el 25 de octubre de 2019, Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2016/11/entrevista-padres-sonora-corrupcion-aprehension/>

proceso por defraudación fiscal impidió su salida. El pasado 31 de enero, los papeles se invirtieron.

En el juicio por defraudación fiscal que se instruye en la Ciudad de México, el juez federal Guillermo Urbina Tanús aceptó el 31 de enero la hipoteca de unos inmuebles por 100 millones de pesos, propiedad de familiares en Sonora y Baja California, para que el ex Gobernador de Sonora abandone el Reclusorio Oriente.

Sin embargo, Padrés no salió de la cárcel el pasado 01 de febrero, porque Juan Miguel Ortiz Marmolejo, juez de Toluca que llevó su proceso por lavado de dinero, canceló las hipotecas que cubrieron la garantía de 40 millones y ordenó retirarle el brazalete electrónico. Esta medida la tomó precisamente porque su homólogo no lo dejaba salir.

El juicio que instruye Urbina Tanús en el Juzgado Décimo Segundo de Distrito en Procesos Penales Federales de la Ciudad de México había sido hasta el 31 de enero el más complicado para destrabar la liberación del exmandatario.

En un proceso por defraudar al fisco con 70 millones de pesos, el juez le concedió pasar de la prisión preventiva a la libertad provisional, a cambio de cubrir una garantía de 100 millones de pesos.

Cuando Diego Fernández de Cevallos ofreció la hipoteca de un inmueble de su propiedad en Acapulco, valuado en 402 millones de pesos, Urbina la rechazó. Por eso algunos familiares ofrecieron otros bienes que finalmente ayer fueron aceptados.

El problema para Padrés es que hace unos días Juan Miguel Ortiz Marmolejo, Juez Séptimo de Distrito en Procesos Penales Federales de Toluca, responsable del proceso por lavado de 11 millones 186 mil 895 pesos, echó abajo todo lo que había hecho para quedar libre.

Por un lado, instruyó cancelar las dos hipotecas de 40 millones de pesos que habían garantizado la libertad provisional, ya concedida, y ordenó el retiro del brazalete electrónico que le habían colocado en el interior del Reclusorio Oriente.

También dejó sin efectos las medidas cautelares impuestas, es decir, la obligación de presentarse quincenalmente en el juzgado para firmar el libro de procesados y la prohibición para salir del País sin permiso del juez.

El juez Ortiz decidió lo anterior porque, según su acuerdo, dichas medidas eran ineficaces dado que en el otro juicio que se le instruye por fraude al fisco aún no obtenía la libertad, situación que cambió ayer.

Para el ex Gobernador y su libertad, ya concedida, ahora es un riesgo permanente el hecho de que no estén empatados los plazos entre los dos jueces que llevan sus procesos.

Esto porque, eventualmente, Urbina también podría cancelar la hipoteca aceptada el jueves y las medidas cautelares, argumentando que su colega Ortiz mantiene a Padrés sin los trámites cubiertos para abandonar la cárcel. Es decir, podría repetir las mismas razones que alegó su homólogo.

No obstante, su defensa puede hacer las promociones para volver a presentar en Toluca en el menor tiempo posible las hipotecas y solicitar que otra vez le coloquen el brazalete electrónico al ex Gobernador para hacer valer de nueva cuenta el beneficio de la libertad que ya le fue concedido.

Si lo anterior ocurre en el menor tiempo posible, la liberación de Padrés dependerá de que Urbina Tanús permita a los abogados hacer sus gestiones en Toluca y no cancele las medidas cautelares que estableció en la capital del País. Sólo de esta manera Padrés podría abandonar el Reclusorio Oriente en los próximos días.

De esta manera, el exmandatario tras pagar 100 millones de pesos, Padres Elías, salió el sábado 02 de febrero del Reclusorio Oriente para cumplir su condena, por lavado de dinero, en libertad.

Esta decisión se da gracias a que un Juez Federal —Juan Miguel Ortiz Marmolejo— con sede en Toluca, aceptó un pago de 100 millones de pesos producto de la hipoteca de dos propiedades que sus familiares entregaron para cumplir con el pago de la fianza.

Antonio Lozano Gracia, abogado del exmandatario indicó que el impartidor de justicia admitió como garantía unos bienes inmuebles en hipoteca ubicados en Sonora y Baja California.

Ante esto, el sonorense salió del Reclusorio Oriente por su propio pie y se sabe que se retiró a una casa en la Ciudad de México, ya que, a pesar de su libertad, tiene que firmar cada semana el llamado “libro”, que es la prueba para que el juez tenga el control de su libertad, pero cuando sea requerido por la autoridad, tendrá que presentarse.

El exgobernador de Sonora, Guillermo Padrés, fue absuelto el jueves 07 de febrero por un juez federal de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y defraudación fiscal por alrededor de 9 millones de dólares.

El juez Guillermo Urbina, titular del Juzgado Décimo Segundo de Distrito en Procesos Penales Federales de la Ciudad de México, dictó la libertad por defraudación fiscal y lavado de dinero pues, a su consideración, las acusaciones formuladas por la Procuraduría General de la República (PGR) son deficientes.

De esta forma, a Padrés Elías únicamente se le sigue un proceso por el delito de lavado de dinero por más de 10 millones de pesos, asunto que podría resolverse en beneficio del exmandatario en las próximas semanas.

Apenas en diciembre de 2018, y para acatar una sentencia de amparo, un juez de Procesos Penales Federales ordenó la libertad del exgobernador de Sonora, Guillermo Padrés, por el delito de lavado de dinero.

De acuerdo con su equipo legal, encabezado por Antonio Lozano Gracia —exprocurador general de la república—, el exmandatario estatal se mantendrá al interior del Reclusorio Oriente de la Ciudad de México, pues aún falta que se resuelva en definitiva el otro litigio.

Otro juez federal debe pronunciarse sobre el auto de formal prisión dictado por el delito de defraudación fiscal. Dicho ilícito no amerita prisión preventiva por lo que Padrés Elías podría seguir el proceso en libertad bajo caución.

#### **3.4.5.1 Amparo**

El 01 de noviembre de 2018, un juez federal del Estado de México concluyó que no se aportaron las pruebas suficientes para sostener la acusación por delincuencia organizada que hizo la Procuraduría General de la República (PGR) contra el exgobernador de Sonora, Guillermo Padrés.<sup>87</sup>

De acuerdo con documentos judiciales, el juez Alberto Roldán, titular del Juzgado Quinto de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, ordenó al juez de la causa determinar que, dada la insuficiencia probatoria, no encuentre como acreditados los elementos del delito de delincuencia organizada.

La concesión del amparo se trata de un revés más a la PGR sobre el caso Padrés luego de que el Poder Judicial de la Federación ordenara, meses atrás, el levantamiento del aseguramiento de cuentas de familiares suyos, así como la libertad inmediata de su hijo, Guillermo Padrés Dagnino, por no comprobarse las

---

<sup>87</sup> Reyes Juan Pablo (08 de febrero de 2019) “Juez absuelve a Guillermo Padrés por “lavado” y fraude” en *Excelsior*, Consultado el 27 de octubre de 2019, Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2018/02/08/1219159>

acusaciones que pesaban sobre él por lavado de dinero y delincuencia organizada.<sup>88</sup>

El 08 de agosto de este año un tribunal federal ordenó determinar si el exgobernador de Sonora, Guillermo Padrés, debe o no continuar sujeto a juicio por una presunta defraudación fiscal de 70 millones 415 mil 367 pesos

Un tribunal federal ordenó determinar si el exgobernador de Sonora, Guillermo Padrés, debe o no continuar sujeto a juicio por una presunta defraudación fiscal de 70 millones 415 mil 367 pesos.

El Décimo Tribunal Colegiado Penal concedió a Padrés un amparo en el que ordena al Segundo Tribunal Unitario dejar sin efecto la formal prisión, que dictó el 31 de mayo de 2018, y reponer el procedimiento, es decir, resolver si prevalece el proceso.

A pesar de que se trata de una posibilidad, esta resolución abre al exmandatario una nueva oportunidad para librarse en forma absoluta de uno de los dos procesos que le fueron iniciados desde su captura, el 10 de noviembre de 2016.

Los magistrados Silvia Estréver Escamilla y Carlos López Cruz, votaron a favor de confirmar el amparo que para efectos el Quinto Tribunal Unitario Penal ya le había concedido a Padrés contra la formal prisión.

#### **3.4.5.2 Nueva acusación**

En cumplimiento a una sentencia de amparo que ordenó analizar si debía o no continuar el proceso, un tribunal federal terminó que el exgobernador de Sonora, Guillermo Padrés Elías, debe continuar sujeto a juicio por una presunta defraudación fiscal de 70 millones 415 mil 367 pesos.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Ibidem

<sup>89</sup> Ejecentral (18 de agosto de 2019) "Procesa por fraude (otra vez) a Guillermo Padrés" en, *Ejecentral*, Consultado el 27 de octubre de 2019, Recuperado de <http://www.ejecentral.com.mx/procesan-por-fraude-otra-vez-a-guillermo-padres/>

El Segundo Tribunal Unitario Penal, a cargo del Magistrado Manuel Bárcena Villanueva, dictó auto de formal prisión a Padrés por el delito de defraudación fiscal.

Esta determinación no implica que el exmandatario sonoreense regrese a prisión, pues se encuentra en libertad provisional mediante un cambio de medida cautelar, dado que los delitos imputados no ameritan la prisión preventiva oficiosa conforme a las nuevas normas penales.

El Magistrado ratificó la libertad con efectos absolutorios por el delito de lavado de dinero, mismo que ya había sido cancelado en una sentencia de febrero de 2018.

El sonoreense en principio tendrá la oportunidad de reclamar que esta formal prisión no cumple con los términos establecidos en el amparo y en caso de no conseguir revocar el fallo de Bárcena, por esa vía, tendrá de todas formas la oportunidad de presentar un nuevo amparo contra la confirmación de su procesamiento.<sup>90</sup>

Además del caso de defraudación fiscal, en el Juzgado Séptimo de Distrito en Procesos Penales Federales de Toluca, al exgobernador que consiguió el pasado 2 de febrero su libertad provisional, luego de pasar dos años y cuatro meses presó en el Reclusorio Oriente, se le sigue otro juicio por un presunto lavado de 11 millones 186 mil 895 pesos. Padrés consiguió la libertad provisional tras cubrir una garantía de 100 millones de pesos por el proceso que tiene en esta ciudad y 40 millones por el de la capital mexiquense, ambas con hipotecas de inmuebles. NM.<sup>91</sup>

#### *3.4.6 Javier Duarte*

El caso del exgobernador Javier Duarte de Ochoa ha sido uno de los casos que ha provocado gran polémica en la política mexicana y en los diferentes estratos

---

<sup>90</sup> Ibidem

<sup>91</sup> Ibidem

sociales del país, más que nada en los niveles sociales más bajos, provocando la indignación de millones mexicanos quienes estaban atentos a las notas periodísticas sobre el caso del exmandatario.

Los medios de comunicación retratan al exgobernador como uno de los peores que ha existido en la historia de México por los actos tan viles y despreciables que realizó en contra de la población del Estado de Veracruz. El proceso judicial en contra de Javier Duarte no ha sido un proceso sencillo, pues el exgobernador fue un prófugo de la justicia mexicana, esta situación para algunos académicos es una expresión mayúscula de la corrupción y la impunidad de la clase política en México, y de la falta de voluntad que tuvo el Gobierno que encabezó Enrique Peña Nieto para ejercer la justicia, ya sea por complicidad o por omisión.

#### **3.4.6.1 Antecedentes e inicio de la investigación**

La presión política en contra de Duarte de Ochoa empezó a ser pública a partir de febrero de 2016, después de que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) difundió el resultado de la revisión a la cuenta pública de 2014 y encontró que el Gobierno del veracruzano presentaba más de 35 mil millones en recursos no explicados.

Un día después de ese informe, el Senado de la República aceptó un punto de acuerdo promovido por la bancada del Partido Acción Nacional (PAN) para realizar un juicio político contra el mandatario y, ese mismo día 23 de febrero, el hoy Gobernador panista, Miguel Ángel Yunes Linares, advirtió que el mismo Partido Revolucionario Institucional buscaba pedirle la renuncia.

La intención de la dirigencia nacional del PRI, entonces a cargo del Manlio Fabio Beltrones, era remover a Duarte de Ochoa de la gubernatura antes de la elección de junio, a fin de enviar un mensaje de castigo a la corrupción que, preveían en el tricolor, les costaría la primera derrota en el tercer estado con el padrón electoral más grande de México.

Una intervención de Duarte ante la Presidencia de la República detuvo su salida. El argumento del veracruzano, de acuerdo con una versión consultada, fue que “no olvidaran que el destino [de los recursos] había sido para la campaña” de Peña Nieto.

En abril de ese año, como primer acto de su campaña, el mismo Yunes Linares presentó una denuncia ante la Fiscalía General del Estado y, el 5 de junio siguiente, en alianza con el Partido de la Revolución Democrática, ganó la elección en la que el Partido Revolucionario Institucional perdió por primera vez el Poder Ejecutivo en la entidad.

El Gobierno de Enrique Peña Nieto, hasta entonces, mantuvo su relación con el mandatario. Datos oficiales indican que, todavía el 1 de septiembre, la Secretaría de Salud hizo una transferencia de más de 327.4 millones de pesos al Gobierno del todavía mandatario.

La PGR, mientras, de acuerdo con la versión oficial, recibió desde el 19 de septiembre el oficio de la Fiscalía de Veracruz para atraer las carpetas de investigación FESP/013/2016/1-04 y FESP/216/2016/14-07, ambas por los delitos de enriquecimiento ilícito, peculado e incumplimiento del deber legal.

Aun así, Duarte estuvo en la Ciudad de México hasta el 11 de octubre siguiente, cuando se reunió con el Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, y de acuerdo con el mismo integrante del gabinete presidencial, le notificó sobre su solicitud de licencia.

No fue hasta el 21 de septiembre de 2016 que la Procuraduría General de la República (PGR) ya investigaba al gobernador de Veracruz, Javier Duarte, por enriquecimiento ilícito, peculado e incumplimiento del deber legal, el mandatario anunció que hoy pedirá licencia para separarse de su cargo y enfrentar las acusaciones en su contra.

En abril de 2016, el ahora gobernador electo de la entidad, Miguel Ángel Yunes, denunció a Duarte por un presunto lavado de dinero por 3 mil millones de

pesos; anteriormente había acusado al mandatario de utilizar recursos públicos para cuestiones personales. Sin embargo, fue hasta septiembre que la PGR atrajo las investigaciones en su contra, luego de que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) anunció que auditaba al gobernador de Veracruz y a seis funcionarios más por su presunta relación con empresas fantasma en un fraude al gobierno estatal. En esa fecha la Procuraduría General de la República (PGR) atrajo la investigación de desvío de recursos públicos presuntamente del entonces gobernador de Veracruz, Javier Duarte de Ochoa.

Posteriormente el 12 de octubre de 2016 el exgobernador pidió licencia y acudió a una entrevista con Carlos Loret de Mola, de Televisa, que le recordó las acusaciones de la PGR, de la ASF, las denuncias por mil 45 millones de adeudos a los trabajadores del Estado, más de 30 empresas detectadas por el Servicio de Administración Tributaria y que habrían recibido contratos fantasmas, entre otros cargos. Sin embargo, el exmandatario no enfrentó las acusaciones, sino que en los días posteriores a la licencia desapareció sin haber dejado una pista que pudiera guiar a las autoridades mexicanas a su paradero.

Es así como, el 20 de octubre de ese mismo año la Procuraduría declara a Duarte de Ochoa como prófugo de la justicia<sup>92</sup> y emite una orden de aprehensión. Nueve días después, la entonces Procuradora Arely Gómez confirmó el inicio de la búsqueda del exmandatario y nueve personas más por cargos de delincuencia organizada y lavado de dinero y, el 21 de octubre, elementos de la Agencia de Investigación Criminal (AIC) catearon diversos inmuebles del priísta en la ciudad de México.<sup>93</sup>

El acuerdo federal para el ofrecimiento de una recompensa de 15 millones para quien aportara información sobre el paradero de Duarte fue publicado el 11 de noviembre y, el 13 de ese mes, se le congelaron 112 cuentas y se le aseguraron

---

<sup>92</sup> Excelsior, (17 de julio de 2017) “El caso Javier Duarte en 10 puntos clave” en *Excelsior*, Consultado el 29 de octubre de 2019, Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/07/17/1175962>

<sup>93</sup> Rodríguez Nieto Sandra (11 de abril de 2017) “La PGR no puede con exgobernadores” en, *Sin embargo*. Consultado el 29 de octubre de 2019, Recuperado de <https://www.sinembargo.mx/11-04-2017/3189150>

cinco empresas y cuatro propiedades, entre ellas el Rancho Las Mesas, en el Estado de México, y cuyas dimensiones –92 hectáreas– y lujos fueron difundidas en un video por la PGR.

A partir de estas acusaciones en contra de Javier Duarte, el PRI partido por el cual accedió a la gubernatura del Estado de Veracruz, al ver que el exmandatario era un prófugo de la justicia mexicana decide cuatro días después de ser emitida la orden de aprensión en contra de Duarte su expulsión de las filas del partido.

El pasado 10 de noviembre de 2016, la PGR detiene en Tapachula, Chiapas, a Mario Medina Garzón, primo de la esposa de Duarte, Karime Macías, con pasaportes falsos de ésta y del exgobernador, lo que permitió a las autoridades abrir una línea de investigación para seguirle el rastro en Guatemala.

#### **3.4.6.2 La investigación rinde frutos**

Es en 2017 año en que la búsqueda y la investigación sobre el caso de Javier Duarte se intensificó, pues a finales de enero de ese año el gobierno de México decidió cooperar con la Policía Internacional (Interpol) por sus siglas en inglés. Con la finalidad de localizar al sospechoso, la Interpol emitió una ficha roja para ser investigado en todo el mundo.

El 14 de abril. La principal pista para rastrear a Duarte de Ochoa fue el vuelo urgente que sus familias hicieron desde Toluca hasta el país centroamericano — Guatemala— por medio de una aeronave rentada a la empresa Redwings; sin embargo, la Policía federal logró la captura de José Armando Rodríguez Ayache, concuño del veracruzano y quien portaba 11 mil euros y mil 40 dólares que, presuntamente, entregaría.

Al día siguiente, las autoridades mexicanas y guatemaltecas anunciaron la captura de Javier Duarte.

En el mes de Junio, se realizó la segunda audiencia, es ahí cuando el exmandatario aceptó ser extraditado a México por los delitos de abuso de

autoridad, incumplimiento de deber legal, peculado, tráfico de influencias y coalición, que le imputa el gobierno de Veracruz y los cuales califica de “irrisorios”.

Los primeros días del mes de julio. Se lleva a cabo la tercera audiencia de Duarte de Ochoa en Guatemala en torno a los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y delincuencia organizada por los cuales lo señala el Gobierno federal y decide allanarse, pues afirma que no cometió tales ilícitos.<sup>94</sup>

Es a mediados del mes de julio, es decir, el 17 de julio. Duarte de Ochoa es extraditado desde Guatemala a México para enfrentar a la justicia mexicana. Es así como nueve meses después de haber desaparecido con la finalidad de evadir a la justicia el exmandatario regreso a México para hacer frente a los delitos que se le imputaron.<sup>95</sup>

Al haber llegado al aeropuerto internacional de la Ciudad de México Duarte fue trasladado inmediatamente a los juzgados ubicados en el reclusorio norte para iniciar su proceso penal y así ser juzgado por las autoridades mexicanas.

En el momento en que inicio la audiencia en el reclusorio norte al exgobernador se le informo que enfrentaría diversas acusaciones integradas en tres causas penales, dos del fuero común y otra más del fuero federal, por las que podría ser condenado a 80 años de prisión.<sup>96</sup>

### **3.4.6.3 Proceso Penal**

A principios de 2018 la situación jurídica del exgobernador Javier Duarte se agravó. Al único proceso que tenía en su contra, por delincuencia organizada y lavado de dinero, se añadieron dos casos más promovidos por la Fiscalía de Justicia de Veracruz, y donde el juez del caso encontró indicios razonables que apuntan a una responsabilidad del exgobernador de Veracruz.

---

<sup>94</sup> Beauregard Pablo Luis (18 de julio de 2017) “Javier Duarte llega a México para ser juzgado por corrupción” en *El País*. Consultado el 30 de octubre de 2019. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2017/07/17/mexico/1500303963\\_032946.html](https://elpais.com/internacional/2017/07/17/mexico/1500303963_032946.html)

<sup>95</sup> *Ibidem*

<sup>96</sup> *Ibidem*

Esto significó que, a Duarte en 2018 se le sumaron tres juicios abiertos por cinco delitos distintos que se le imputaron. Por ello, los jueces del caso ordenaron que el exgobernador permanezca preso en Reclusorio Norte.

Además, la Fiscalía de Veracruz como la propia PGR iniciaron con investigaciones abiertas por diversos hechos de posible corrupción que no han sido consignados. Sin embargo, en caso de que alguno de estos casos fructifique, México tendrá que solicitar a Guatemala autorización para proceder debido a los candados que incluyó la extradición del exgobernador.

#### **3.4.6.3.1 Delitos que se le imputan**

A continuación, se detallan los procesos abiertos contra Duarte en el orden en que los jueces han decidido darles luz verde, así como los casos pendientes y la ruta que habría que seguir en caso de que se busque una nueva orden de aprehensión. Esto según la explicación de los fiscales del caso.

##### **3.4.6.3.1.1 Casos abiertos**

Caso 1 a nivel federal. Delitos: lavado de dinero y crimen organizado La PGR sostuvo que Duarte encabezó una red delictiva que le permitió, durante su gestión como gobernador de Veracruz, desviar recursos públicos mediante contratos con empresas fantasma, que luego fueron triangulados por múltiples empresas fachada y prestanombres con el fin de ocultar su origen. Esto permitió, según la PGR, el lavado de al menos 400 millones de pesos que a la postre fueron invertidos en propiedades y otros hechos de los que supuestamente disfrutó el exgobernador.<sup>97</sup>

En términos cronológicos este proceso es el de mayor avance hasta ahora. Luego de que un juez federal determinara que había datos iniciales suficientes para procesar a Duarte han transcurrido ya 10 de 12 meses de investigación

<sup>97</sup> Angel Arturo (21 de mayo de 2018) “Qué le espera a Javier Duarte: los procesos, las fechas y los delitos por los que lo acusan” en *Animal Político*. Consultado el 30 de octubre de 2019. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2018/05/que-le-espera-a-javier-duarte-los-procesos-las-fechas-y-los-delitos-por-los-que-lo-acusan/>

complementaria que se autorizaron por petición de la defensa y del Ministerio Público.

En una audiencia realizada el pasado 18 de mayo el juez del caso —Gerardo Moreno— autorizó a la PGR recabar nuevos datos bancarios de un grupo de empresas y de un contador presuntamente ligados a las operaciones de lavado.

El 31 de julio de 2018 fue cuando concluyó de forma definitiva el plazo de investigación complementaria. La PGR planteó la acusación definitiva. Al haber formulado la acusación, se debatieron las pruebas que el Ministerio Público Federal y la defensa reunieron, pues dieron paso a una audiencia denominada “intermedia”.<sup>98</sup>

Cabe destacar que en contra de este caso la defensa de Duarte intentó promover diversos amparos que le han sido negados. El último recurso que utilizó su defensa fue pedir una revisión que está haciendo un tribunal federal y del que no se ha precisado fecha de resolución.

Caso 2 a nivel local. Delitos: tráfico de influencias e incumplimiento de un deber legal

La Fiscalía de Veracruz acusó a Javier Duarte de no haber hecho entrega formal de la administración que tenía a su cargo a su sucesor interino Flavino Ríos — incluyendo los bienes que tenía bajo su cuidado — luego de haber pedido licencia definitiva al cargo el 12 de octubre de 2016.

También lo responsabiliza de haber usado, dos días después de esa fecha, un helicóptero oficial que se le facilitó por órdenes de Flavino Ríos, y en el cual comenzó su huida del estado de Veracruz. Los fiscales señalaron que esto lo hace “copartícipe” del delito de tráfico de influencias.

---

<sup>98</sup> Ibidem.

Este fue uno de los dos casos por los cuales el 20 de mayo de 2018 un juez de la Ciudad de México — en representación de una jueza de Veracruz — dictó un auto de vinculación a proceso contra el exgobernador.

Se decretó un plazo de 6 meses de investigación complementaria que venció el 20 de noviembre. Al haber pasado esa fecha la Fiscalía de Veracruz, al igual que en el caso federal, formulo la acusación formal y sus pruebas definitivas con las que llevó al exgobernador a juicio oral.

Caso 3 a nivel local. Delito: peculado

La Fiscalía de Veracruz sostiene que Duarte ordenó en 2014, una transferencia ilegal de 220 millones de pesos del presupuesto de la Comisión Estatal de Agua a una cuenta de la secretaría de Finanzas de donde luego desapareció el dinero. Esto habría ocasionado que 97 obras hidráulicas quedaran inconclusas ya que no hubo recursos para pagar a los contratistas de estas.<sup>99</sup>

Al igual que en el caso anterior, el pasado 20 de mayo el juez vinculó a proceso a Duarte y ordenó un plazo de seis meses de investigación complementaria. A finales de noviembre los fiscales presentaron la acusación formal. De acuerdo con un comunicado de la Fiscalía del estado, de ser encontrado culpable por los dos casos locales, Javier Duarte podría alcanzar una pena de hasta 38 años de prisión.

#### 3.4.6.3.1.2 Casos pendientes

A nivel local La Fiscalía de Veracruz cuenta con varias denuncias del Órgano de Fiscalización Superior de ese estado (ORFIS) donde se advierten malos manejos de hasta 20 mil millones de pesos de recursos locales en la administración de Duarte.

---

<sup>99</sup> Ibidem

Autoridades ministeriales confirmaron al portal de noticias *Animal Político* que en varios de estos casos Duarte resultó responsable, pues la mecánica fue similar a la del caso de la Comisión de Agua: se ordenó desde la oficina del gobernador transferencias ilegales del dinero que nunca fue devuelto.

Sumado a lo anterior también se indagó si el exgobernador participó en posibles hechos de desaparición forzada por los cuales ya hay varios exfuncionarios procesados en Veracruz

El Fiscal del estado Jorge Winckler dijo en entrevista que son carpetas de investigación que se integraron, pero el fiscal señaló que, en el momento en que se decida presentar los cargos para solicitar nuevas órdenes de aprehensión contra Duarte, deberá solicitarse primero el aval del poder judicial de Guatemala.

“Tenemos carpetas en integración por los demás desvíos de recursos y en su momento se hará un planteamiento a PGR para que solicite al gobierno de Guatemala que se haga una ampliación para abrir la posibilidad de que se ejecuten nuevas órdenes de captura. No podemos ejecutar una en automático porque el tratado de extradición entre ambos países lo impide” dijo el fiscal.<sup>100</sup>

A nivel federal: Tras el hallazgo de más de 1,700 anomalías en la gestión de recursos federales en el gobierno de Duarte, la Auditoría Superior de la Federación ha presentado 65 denuncias penales ante la PGR en contra de los funcionarios que resulten responsables. El exgobernador Duarte es uno de los investigados por estos casos que, hasta ahora, no se han consignado.

Sumado a esto la Procuraduría cuenta con al menos dos carpetas de investigación relacionadas con la operación de más empresas irregulares y fantasma en el estado, que pudieron usarse en el mal manejo de recursos públicos.

---

<sup>100</sup> Ibidem

Y la PGR también cuenta con una orden de aprehensión obtenida por la Fiscalía de Delitos Electorales (FEPADE) girada contra Duarte por desvíos de recursos etiquetados para el órgano electoral local. Esta orden tampoco se ha ejecutado. Al igual que en los casos pendientes de la Fiscalía de Veracruz, la PGR tendrá que buscar el aval de Guatemala para proceder penalmente contra el exgobernador por alguno de estos casos, cuando decida hacerlo.

El 26 de septiembre de 2018 el exgobernador se declaró culpable de los delitos de lavado de dinero y asociación delictuosa esto dio como resultado que su sentencia fuera reducida a tan solo nueve años de prisión. La tarde de ese día en una audiencia el exmandatario acepto los cargos que la PGR le imputo. De acuerdo con el periódico *El País* Javier Duarte por medio de su abogado pacto con la PGR un proceso abreviado con el cual obtuvo la sentencia anteriormente mencionada; además, el expriísta también obtuvo derecho a una fianza de 58, 890 pesos por los cargos imputados.<sup>101</sup>

Este mecanismo que utilizó Duarte fue su salvación para evadir el juicio oral que estaba programado para el 22 de agosto de ese mismo año. Durante la audiencia del 26 de septiembre el juez analizó cada una de las pruebas presentadas por la PGR para determinar si servirían para el juicio. Sin embargo, la audiencia dio un giro tras la declaración de culpabilidad de Duarte y se le terminó dictando una mínima sentencia, así como el decomiso de bienes. Pese al fallo, aún le quedan pendientes los cargos fincados por la Fiscalía de Veracruz.

Ricardo Sánchez Reyes Retana, abogado de Duarte, quien fue un personaje clave para que se le redujera la sentencia al exmandatario, buscará una reducción del 50% de la pena con el argumento que no hay pruebas que acrediten que algún recurso proveniente del Gobierno de Veracruz hubiera ingresado al patrimonio de su cliente de forma ilegal. El exgobernador, en un comunicado, aceptó los cargos

---

<sup>101</sup> Gallegos Zorayda, (26 de septiembre de 2018) “El exgobernador mexicano Javier Duarte es condenado a nueve años de prisión tras declararse culpable” en *El País*, Consultado el 01 de noviembre de 2019, Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2018/09/27/mexico/1537999590\\_041505.html](https://elpais.com/internacional/2018/09/27/mexico/1537999590_041505.html)

porque la ley obliga al procesado a aceptar su responsabilidad a fin de poder acceder al procedimiento abreviado. El titular de la Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos Federales (una instancia de la PGR), Felipe de Jesús Muñoz, aseguró que la investigación continúa abierta y tienen órdenes de aprehensión en contra de exfuncionarios de Veracruz. El Gobernador de ese Estado, Miguel Ángel Yunes, recordó que Duarte tiene cargos fincados por la Fiscalía local de peculado, ejercicio indebido del servicio público y tráfico de influencias.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> El 22 de julio de 2019 la sentencia por nueve años de prisión fue suspendida, esto se debe a que al examinar el caso un juez federal encontró diversas anomalías, de acuerdo con las pruebas presentadas por funcionarios de la PGR. Morales José (22 de julio de 2019), “Suspenden sentencia de nueve años contra Javier Duarte” en *El Sol de México*. Consultado el 01 de noviembre de 2019. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/justicia/suspenden-sentencia-de-nueve-anos-contrajavier-duarte-ex-gobernador-veracruz-3934550.html>

### **3.7 Consideraciones finales**

Los exgobernadores y sus escándalos de corrupción marcaron significativamente los últimos años del sexenio de Enrique Peña Nieto dejando al Partido Revolucionario Institucional (PRI) vulnerable para el proceso electoral de 2018, lo que trajo como consecuencia que dicho partido perdiera la contienda electoral por la presidencia y otros cargos públicos.

Por otra parte, los niveles de desconfianza de la población fueron sumamente altos, lo que provocó que el PRI haya perdido siete de nueve gobernaturas que se renovaron en 2018. Curiosamente algunas entidades federativas que habían sido gobernadas por el PRI y los gobernadores corruptos fueron perdidas y pasaron a manos de partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). Aunque, era de esperarse este resultado después del que los actos de corrupción de los gobernadores salieran a la luz.

Estos exgobernadores pertenecían a lo que el expresidente Peña Nieto definió en el año de 2012 como la generación del “nuevo PRI”, siendo esta la que generación que estaba destinada para salvar a México de la situación en la que los dos sexenios panistas lo habían dejado. Sin embargo, la generación en que el PRI había puesto sus esperanzas para perpetuarse en el ejecutivo por más de un sexenio, lo condeno a ser expulsado de la presidencia.

Sin embargo, dicha generación resulto ser “la generación corrupta”, siendo así una generación marcada por diversos delitos, ligados evidentemente a actos de corrupción. Los exgobernadores pertenecientes al “nuevo PRI” pasaron a la historia como los más corruptos. Cabe señalar, que los exgobernadores se fortalecieron gracias diversos hechos que marcaron el sexenio de Enrique Peña Nieto, esto se debe a que el expresidente, concentró sus y esfuerzo y su atención para mejorar su imagen y la imagen del país a nivel nacional como internacional.

Esto significo que el comportamiento de los gobernadores fue debilitando la relación de control que existía entre ellos y el presidente. Esta frágil relación marca el principio de la decadencia del sistema presidencialista mexicano; característica que no es propia de un partido como el revolucionario institucional, pues dicho partido político durante el siglo pasado se caracterizó por el hecho de que el presidente de la república tenía bajo su control a los gobernadores al tenerlos sujetos a su voluntad.

Para terminar, la decadencia del presidencialismo mexicano se caracteriza principalmente en el hecho de que la figura presidencial durante el último trienio de la administración de Peña Nieto y el PRI no pudo mantener bajo control los actos de los exgobernadores pertenecientes al partido del presidente y más aún al de exgobernadores pertenecientes a partidos de “oposición”. Por otro lado, una característica controversial del sexenio de Enrique Peña Nieto fue que el poder judicial respecto al caso de los exgobernadores actuó de manera eficaz, pues logro impartir justicia por los delitos en los procesos penales a los que estaban vinculados los exgobernadores.

## Conclusión

El presidencialismo es un sistema político que puede ser benéfico para ciertas sociedades; sin embargo, en la sociedad mexicana el presidencialismo no es un sistema político que debe ser utilizado, bueno al menos al tratarse de un presidencialismo puro. El presidencialismo puro es el tipo de presidencialismo que predomina en México, este tipo de presidencialismo se caracteriza por el hecho de que la figura del presidente es la que puede ejecutar la toma de decisiones sin importar la intervención de los otros dos poderes de la unión.

El presidencialismo que debe ejecutarse en México debe ser un presidencialismo en el cual la figura del presidencial debe trabajar en equipo con los poderes legislativo y judicial y no mantenerlos sometidos, como ocurrió con el sistema político mexicano del siglo XX.

Durante la primera década del siglo XXI el presidencialismo mexicano ha ido evolucionando lentamente como un sistema político cada vez más simpatizante de la democracia, durante esta década el presidencialismo ha creado y fortalecido una serie de instituciones que han permitido garantizar la estabilidad y el fortalecimiento de la democracia mexicana. Sin embargo, estas instituciones son vulnerables, pues algunas de ellas no están preparadas para enfrentar la corrupción que se genera dentro de las mismas y que acosa continuamente a México.

Por otra parte, al profundizar en la figura de los gobernadores, se puede decir que son pequeños que deben encargarse de salvaguardar el orden de la entidad federativa que representan. También, son los representantes de la población de su entidad a nivel nacional y ante la figura del presidente de la república. Además, la figura de un gobernador es una característica del federalismo mexicano que permite que los ejercicios democráticos sean justos y ordenados.

Al igual que un presidente un gobernador tiene la responsabilidad de ser la representación física del poder ejecutivo local, es así como la figura del gobernador tiene funciones importantes que permiten el progreso del estado que gobiernan. Un gobernador en el caso mexicano es una pieza fundamental para la estabilidad del proyecto de nación que tenga un presidente, pues puede ser visto como un mediador entre las decisiones que se toman desde el ejecutivo federal para poder generar un beneficio para la población del estado que representa ante la federación.

Ahora bien, durante el siglo pasado los gobiernos priístas eran una pieza fundamental para mantener la estabilidad del sistema político que surgió de la revolución mexicana. En este sentido, los gobernadores mantenían el control de los estados que gobernaban mecanismos coercitivos, a su vez los gobernadores lograban conseguir más adeptos para engrosar las filas del partido hegemónico; además, los gobernadores tenían cierta característica, que era la autonomía relativa, es decir, durante este periodo estaban sujetos a la voluntad personal y política del presidente de la república, pues seguían órdenes directas del ejecutivo y también tenían que rendir cuentas.

Por otra parte, este capítulo permite establecer que en el ámbito del poder judicial la impartición y procuración de justicia en el caso son acciones y principios propios de una sociedad y un país democrático. El poder judicial. Desde su origen es el que más autonomía tiene en relación con la influencia del presidente, en cierto sentido, es completamente independiente de la influencia del presidente.

Una de las cosas que llama la atención de este poder es que a lo largo del siglo XX demostró no estar a favor del presidente en diversas controversias jurídicas; sin embargo, esto no indica que el poder judicial pudiese haber dictado fallos a favor del presidente para lograr ciertos objetivos. En ningún mandato presidencial del partido hegemónico se ha descubierto que el poder judicial haya estado bajo la influencia directa o indirecta del presidente.

En los últimos años el poder judicial se ha comportado como la ha venido haciendo desde que se estableció la división de poderes en México. El poder judicial se ha fortalecido a lo largo de los años con diversas acciones; sin embargo, aún no tiene la capacidad para poder enjuiciar al representante del ejecutivo federal.

Por último, el número de exgobernadores vinculados a proceso penal es una clara señal de que el presidencialismo mexicano está iniciando una etapa de decadencia esto se debe a que los exgobernadores habían ostentado el cargo de gobernador durante el gobierno de Enrique Peña Nieto no tomaron una de las características tradicionales del prisma clásico, es decir, la relación del presidente hacia los gobernadores pertenecientes a su partido se ha desvanecido y este vacío permitió que los gobernadores fueran adquiriendo poder dentro de sus entidades.

Esta situación se dio por tres factores primordiales. El primer factor, es la llegada al poder de presidentes totalmente debilitados por la escasa y en algunos casos la nula legitimidad que obtuvieron en los procesos electores que los llevaron a ostentar el poder; también el bajo porcentaje de por los que accedieron al poder. Dichos gobiernos se centraron en mejorar su popularidad y legitimidad para mantener un control en la población mexicana.

Por otro lado, el segundo factor es muy similar al factor anterior; sin embargo, existe una diferencia y es que en este factor solo se trata del sexenio de Enrique Peña Nieto, pues tuvo una gran legitimidad y popularidad al llegar al poder, pero no un gran porcentaje de votos. Además, el gobierno de Peña Nieto se caracterizó por dar prioridad a impulsar el crecimiento económico del país dejando de la política interna. Habría que decir también, que el desvío de la atención de Peña Nieto hacia mejorar su imagen y la del país ante los diferentes escándalos de corrupción que giraban en torno a su persona y también, la crisis de seguridad por la que México está pasando y termino de agravarse con la desaparición de los 43

normalistas de Ayotzinapa. Esta desconcentración de atención de la administración del expresidente permitió el fortalecimiento del poder y la influencia de los exgobernadores, lo que les permitió cometer una serie de delitos emanados por la corrupción.

## Bibliografía

- Amparo Casar Ma. (2010), *Sistema Político mexicano*, Oxford, México
- Carbonell, M. (2004), "Reflexiones sobre el monopolio de la acción penal y la autonomía del ministerio público" en Miguel Carbonell (coord.), *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*, UNAM/IIJ, México, pp. 147-162.
- Cárdenas, Jaime, (1999). "El Poder Judicial en transición" en Mauricio Merino (coord.), *La Ciencia Política en México*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 93-137
- Carpizo, J. (1989). *El Presidencialismo Mexicano*. Ed. Siglo XXI, México, 9ª. Edición
- Córdova A. (1972) *La Formación del Sistema Político en México*, México, Ediciones Era,
- Cumplido, Cerecedo, F. (1984). *El sistema democrático en América Latina*. ICHEH.
- Duverger M. (1996) *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª. Ed., Ariel, Barcelona
- Díaz Cayeros Alberto (1995) *Desarrollo económico e inequidad regional*, México, Miguel Ángel Porrúa
- Escamilla Cadena A. y Cuna Pérez E. (2014) *El presidencialismo mexicano ¿Qué ha cambiado?* México, MaPorrúa
- \_\_\_\_\_ (2010). "Presidencialismo y elecciones en México". *El Cotidiano*, (160).
- Fix Fierro H. (1999), "Poder Judicial", en González Ma. Del Refugio y López Ayllón S. (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, UNAM/IIJ, México

- Gámiz, Máximo N., (2000), *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, UNAM, México
- Gaudemet Marie, P. (1966). *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, París, Editions Montchrestien
- González Casanova P. (1967) *La democracia en México*, México, Ediciones Era, Ed. 2ª,
- González Oropeza Manuel, (1987), *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM
- Hernández Rogelio, (2003) “Cambio Político y Renovación Institucional, Las Gubernaturas en México” en Loaeza Soledad, (1999), *El PAN. La larga marcha, 1939-1999*, México, FCE,
- LaPalombara (1974). *Politics within Nations*, Nueva Jersey Prentice-Hall
- Linz, J. (1994) “Democracia Presidencial o Parlamentaria. ¿qué diferencia implica?” en Linz J. y Valenzuela [comps.] *Las crisis del presidencialismo, tomo 1, Perspectivas comparadas.*, Ariel, Madrid
- López Villafañe V., (1986) *El Marco de Análisis del sistema político, en La Formación del Sistema Político Mexicano*, Siglo XXI, México.
- Lowenstein K. (1949) “La presidencia fuera de Estados Unidos (estudio comparativo de instituciones públicas), en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado*, año II, núm. 5, México.
- Poulantzas N. (1973) *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, Siglo XXI, México.
- Sánchez, Agesta, L. (1980) *Curso de derecho constitucional comparado*. Universidad de Madrid, España.
- Soberg, M. y Scott M., (2002), “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate” en Scott M. y Matthew Soberg S.

(comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.

Valadés, D. (1993). *Procuración de justicia. Los cambios necesarios*. Cambio XXI, Fundación Mexicana A.C, México.

Zepeda Lecuona G. (2011) *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público*, Fondo de Cultura Económica, México

## Hemerografía

Amparo Casar María, (enero-junio de 1992)"Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", *Política y Gobierno*, núm. 1

Ángel Arturo (21 de mayo de 2018) "Qué le espera a Javier Duarte: los procesos, las fechas y los delitos por los que lo acusan" en Animal Político.

Consultado el 30 de octubre de 2019. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2018/05/que-le-espera-a-javier-duarte-los-procesos-las-fechas-y-los-delitos-por-los-que-lo-acusan/>

Baez Silvia, C. (2005) "Cambio Político y Poder Judicial en México", en *Espiral*, Guadalajara, vol. 11, núm. 32, pp. 51-91

Beauregard Pablo Luis (18 de julio de 2017) "Javier Duarte llega a México para ser juzgado por corrupción" en El País. Consultado el 30 de octubre de 2019.

Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2017/07/17/mexico/1500303963\\_032946.html](https://elpais.com/internacional/2017/07/17/mexico/1500303963_032946.html)

Ejecentral (18 de agosto de 2019) "Procesa por fraude (otra vez) a Guillermo Padrés" en, *Ejecentral*, Consultado el 27 de octubre de 2019, Recuperado de <http://www.ejecentral.com.mx/procesan-por-fraude-otra-vez-a-guillermo-padres/>

El Financiero (09 de julio de 2015) “Detienen a Reynoso Femat en León, Guanajuato” en *El Financiero*, Consultado el 23 de octubre de 2019, Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/detienen-a-reynoso-femat-en-guanajuato.html>

Excelsior, (17 de julio de 2017) “El caso Javier Duarte en 10 puntos clave” en Excelsior, Consultado el 29 de octubre de 2019, Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/07/17/1175962>

\_\_\_\_\_, (11 de noviembre de 2019) “Los 10 delitos de Guillermo Padrés” en *Vanguardia*, Consultado el 25 de octubre de 2019, Recuperado de <https://vanguardia.com.mx/articulo/los-10-delitos-de-guillermo-padres>

Fregoso Juliana (22 de abril de 2017) “México: 16 exgobernadores investigados por corrupción y la pregunta por el dinero” en *Infobae*, Consultado el 06 de octubre de 2019, Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2017/04/22/mexico-16-ex-gobernadores-investigados-por-corrupcion-y-la-pregunta-por-la-ruta-del-dinero>

Gallegos Zorayda, (26 de septiembre de 2018) “El exgobernador mexicano Javier Duarte es condenado a nueve años de prisión tras declararse culpable” en *El País*, Consultado el 01 de noviembre de 2019, Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2018/09/27/mexico/1537999590\\_041505.html](https://elpais.com/internacional/2018/09/27/mexico/1537999590_041505.html)

González Isabel (13 de mayo de 2014) “Dan formal prisión a Jesús Reyna por delincuencia organizada” en *Excelsior*, Consultado el 15 de octubre de 2019, Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/05/13/959131>

González María Luisa (12 de octubre de 2017) “Exoneran a Reynoso Femat de sentencia condenatoria” en *El Financiero*, Consultado el 23 de octubre de

2019, Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/exoneran-a-reynoso-femat-de-sentencia-condenatoria.html>

\_\_\_\_\_ (10 de enero de 2017) “Reynoso Femat es sentenciado a 6 años de prisión por peculado” en *El Financiero*, Consultado el 02 de noviembre de 2019, Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/reynoso-femat-recibe-sentencia-de-seis-anos-de-prision-por-peculado.html>

Linares José Raúl (22 de julio de 2019) “Suspenden condena de nueve años de prisión contra Javier Duarte” en *Proceso*, Consultado el 05 de noviembre de 2019, Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/593420/suspenden-condena-de-nueve-anos-de-prision-contra-javier-duarte>

\_\_\_\_\_ (04 de noviembre de 2019) “Javier Duarte se ampara de vinculación a proceso por peculado” en *Proceso*, Consultado el 05 de noviembre de 2019, Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/605760/conceden-amparo-a-javier-duarte-por-vinculacion-a-proceso-por-peculado>

Lugo Brenda (13 de julio de 2017) “Exgobernadores tras las rejas: <<la decadencia del poder>>” en *La silla rota*. Consultado el 04 de noviembre de 2019, Recuperado de <https://lasillarota.com/nacion/exgobernadores-tras-las-rejas-la-decadencia-del-poder-exgobernador-exgobernadores-roberto-borge-javier-duarte/299006>

Méndez Karla (12 de octubre de 2017) “Absuelven a Reynoso Femat de peculado y ejercicio indebido de funciones” en *Excelsior*, Consultado el 23 de octubre de 2019, Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/10/12/1194407>

Milenio (07 de abril de 2014) “¿Quién es Jesús Reyna?” en *Milenio*, Consultado el 21 de octubre de 2019, Recuperado de <https://www.milenio.com/policia/quien-es-jesus-reyna>

Mizrahi, Yemile (octubre-diciembre de 1992), "La nueva oposición conservadora en México: la radicalización política de los empresarios norteros", en *Foro Internacional*, núm. 5

Moya Ricardo (13 de diciembre de 2017) "Niegan amparo a Javier Duarte; continuara sujeto a proceso" en *El Universal*, Consultado el 01 de noviembre de 2019, Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/niegan-amparo-javier-duarte-lo-vinculan-proceso>

Navarrete Vela J. (2008) "Sistema Político Mexicano: Desarrollo y reacomodo de poder" en *Iberoforum*. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, vol. III, núm. 6, pp. 131-148

Proceso (17 de julio de 2017) "Javier Duarte llega a México; va al Reclusorio Norte" en *Proceso*, Consultado el 05 de noviembre de 2019. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/495210/javier-duarte-llega-a-mexico-va-al-reclusorio-norte-videos>

Reina Elena (10 de enero de 2017) "Condenado un exgobernador de Aguascalientes a seis años de prisión por corrupción" en *El País*, Consultado el 23 de octubre de 2019, Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2017/01/11/mexico/1484090076\\_261293.html](https://elpais.com/internacional/2017/01/11/mexico/1484090076_261293.html)

Reyes Juan Pablo (05 de noviembre de 2019) "Dejan sin efecto proceso contra Javier Duarte por tráfico de influencias" en *Excelsior*, Consultado el 05 de noviembre de 2019, Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/dejan-sin-efecto-proceso-contra-javier-duarte-por-trafico-de-influencias/1345784>

\_\_\_\_\_ (26 de septiembre de 2018) “Javier Duarte se declarará culpable por lavado y asociación delictuosa” en *Excelsior*, Consultado el 06 de noviembre de 2019, Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/javier-duarte-se-declarara-culpable-por-lavado-y-asociacion-delictuosa/1267704#>

\_\_\_\_\_ (08 de febrero de 2019) “Juez absuelve a Guillermo Padrés por “lavado” y fraude” en *Excelsior*, Consultado el 27 de octubre de 2019, Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2018/02/08/1219159>

Rodríguez Nieto Sandra (11 de abril de 2017) “La PGR no puede con exgobernadores” en, *Sin embargo*. Consultado el 29 de octubre de 2019, Recuperado de <https://www.sinembargo.mx/11-04-2017/3189150>

Tourliere Mathieu (28 de abril de 2017) “Informante de la DEA liga a Reynoso Femat con traficantes de droga colombianos” en *Proceso*, Consultado el 23 de octubre de 2019, recuperado de <https://www.proceso.com.mx/484324/informante-la-dea-liga-a-reynoso-femat-trafficantes-droga-colombianos>

## Fuentes electrónicas

Alcaldes de México (23 de febrero de 2018) “Hay 23 exgobernadores en la mira por presunta corrupción” en *Alcaldes de México*, Consultado el 07 de octubre de 2019, Recuperado de <https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/profugos-encarcelados-o-bajo-la-mira-gobernadores-senalados-por-corrupcion>

Animal Político (10 de noviembre de 2016) “Padrés se entrega a la PGR; lo acusan de lavado de dinero y defraudación fiscal” en *Animal Político* Consultado el 25 de octubre de 2019, Recuperado de

<https://www.animalpolitico.com/2016/11/entrevista-padres-sonora-corrupcion-aprehension/>

Borja R (18 de julio de 2018) *Enciclopedia de la política* [en línea] recuperado el 12 de octubre de 2018 de <http://www.encyclopediadelapolitica.org/presidencialismo/>

Guías Jurídicas. (s.f.) [en línea] recuperado el 12 de octubre de 2018 de [http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMTMwtztlUouLM\\_DxblwMDCwNzA0uQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAZbYy0zUAAAA=WKE](http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMTMwtztlUouLM_DxblwMDCwNzA0uQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAZbYy0zUAAAA=WKE)

Movimiento Ciudadano (19 de julio de 2018) ¿Cuáles son las funciones de un gobernador? *Movimiento Ciudadano* Recuperado de <https://movimientociudadano.mx/jalisco/noticias/cuales-son-las-funciones-de-un-gobernador> Consultado el 30 de mayo de 2019

(25 de enero de 2016) “¿Qué es el Federalismo y los tres niveles de gobierno en México?” en *Congreso ciudadano de Jalisco*. [en línea] Consultado el 25 de octubre de 2018, Recuperado de: <https://www.congresociudadanojalisco.mx/que-es-el-federalismo-y-los-tres-niveles-de-gobierno-en-mexico/>