

# INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y  
POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

*Agenda Legislativa en materia de Seguridad y Justicia:  
formación de coaliciones*



**Biblioteca**  
Campus Ciudad de México

**Gracia Erika Quiroz Sáenz**

Procuraduría General de la República  
[REDACTED]

Proyecto de Investigación Aplicada  
Maestría en Administración Pública y Política Pública  
Dr. Miguel Ángel Valverde

Mayo, 2011

### **Resumen Ejecutivo.**

Esta investigación considera las teorías en torno a la formación de coaliciones en los sistemas presidenciales y la influencia que tienen las reglas del ambiente institucional para incentivar o limitar la formación de acuerdos entre partidos y entre el poder Ejecutivo y Legislativo. Además se complementa con la perspectiva teórica de los jugadores con capacidad de veto, ya sean estos individuales o colectivos. La relevancia del tema surge a partir de que el Congreso fue adquiriendo una mayor presencia en el proceso político y legislativo del país, haciendo necesaria la colaboración entre partidos políticos.

De ahí que las políticas públicas impulsadas por el Ejecutivo vía reformas legales, tienen que encontrar soporte y apoyo entre los partidos representados en el Congreso, tal es el caso de la política en materia de seguridad y justicia, la cual representa una tercera parte de la agenda legislativa del Presidente Felipe Calderón, además de que es un tema prioritario para la administración pública y uno de las principales demandas ciudadanas.

Por ello se analizan las reglas institucionales que condicionan la formación de coaliciones, como las electorales, las del funcionamiento del gobierno presidencial, las del funcionamiento del Congreso y las partidistas. Asimismo se revisan las preferencias de los actores con capacidad de veto y la coyuntura política que permitirían la aprobación de las iniciativas pendientes del Ejecutivo Federal en materia de seguridad pública y justicia. Especial atención merece la iniciativa del Mando Único Policial, por ser un proyecto complejo, controvertido y con resistencia de diversos actores con capacidad de veto.

Las alternativas discutidas para hacer viable una agenda legislativa varían desde la reelección consecutiva de legisladores, la creación de mayorías artificiales, la iniciativa preferente o bien la posibilidad de crear coaliciones de gobierno que incentiven la colaboración. No obstante, el contexto político y el corto tiempo que le queda a la administración, concreta las opciones del Ejecutivo en identificar las coaliciones vencedoras mínimas, reconocer a los actores que determinan los acuerdos legislativos, como los Gobernadores, los dirigentes nacionales de los partidos, los coordinadores parlamentarios y los presidentes de comisiones legislativas. Así mismo verificar el comportamiento de los legisladores en votaciones previas, atender a la distancia ideológica entre partidos y la cohesión interna de los mismos para mantener los acuerdos alcanzados.

## Índice

	Página
Resumen Ejecutivo.	2
Índice.	3
Introducción.	5
I. Marco teórico.	9
1.1. Definición y tipología del concepto de coaliciones	13
1.2. Configuración de un modelo explicativo: jugadores con veto	16
II. Marco Metodológico.	19
III. Marco institucional para el estudio de las coaliciones políticas y los jugadores con capacidad de veto en el sistema presidencial mexicano.	21
3.1. Reglas del ambiente institucional en el sistema político mexicano.	23
3.2. Conformación de las Legislaturas.	32
IV. La Agenda Legislativa del Ejecutivo en materia de seguridad y justicia.	38
4.1. Agenda Legislativa del Ejecutivo.	39
4.2. Conformación partidista de las comisiones y control de la agenda legislativa.	40
4.3. Legislación relevante.	43
4.4. Iniciativas pendientes del Ejecutivo.	45
V. Análisis de Alternativas.	54
5.1. Elementos para la construcción de alternativas de política.	54
5.2. Alternativas de formación de coaliciones legislativas	68

5.3. Alternativas para la votación exitosa de la iniciativa de Mando Único Policial.	76
VI. Recomendaciones y consideraciones finales.	80
Bibliografía.	84
Anexos.	88
Abreviaturas.	
Anexo 1. Iniciativas en materia de Seguridad y Justicia.	89
Anexo 2. Iniciativas aprobadas del Ejecutivo.	92
Anexo 3. Iniciativas del Ejecutivo pendientes sin dictamen.	95
Anexo 4. Iniciativas del Ejecutivo pendientes con dictamen en una Cámara.	97

## Introducción

Las reformas electorales, el desarrollo del multipartidismo y el cambio de gobierno crearon en el sistema político mexicano una nueva dinámica democrática que estableció cambios en las relaciones entre el Ejecutivo y los partidos políticos representados en ambas cámaras del Congreso Nacional, así como en los gobiernos locales.

Las coaliciones políticas en México eran hasta hace algún tiempo, un tema de relevancia escasa, dado el predominio político del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en los distintos ámbitos del gobierno. Su condición de partido mayoritario le favorecía en la toma de decisiones y aplicación de políticas públicas tanto en el Congreso como en la administración pública. En términos de Sartori (1980: 159), México tenía un sistema de partido hegemónico, que a pesar de que permitía la existencia de otros partidos, era únicamente en calidad de satélites que no podían desafiar la hegemonía del partido en el poder.

El PRI fue durante casi setenta y uno años el eje de control de la política mexicana, tenía bajo su poder tanto la presidencia de la República, como la mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Sin embargo, estas condiciones comenzaron a cambiar a partir de las paulatinas reformas electorales que propiciaron una participación política más transparente y activa de otros partidos políticos y que condujo a la formación de un número cada vez más creciente de gobiernos divididos a nivel local y nacional. De esta manera, México transitó gradualmente de un sistema de partido hegemónico a un sistema multipartidista con poca fragmentación, con mayor competitividad electoral y por tanto mayores posibilidades de generar gobiernos divididos que requieren cooperación para gobernar (Lujambio, 2000:16).

El Congreso mexicano tiene ahora sin duda una mayor presencia política. Durante las décadas del gobierno unificado fue un actor secundario, su participación era poco decisiva en el proceso político y legislativo del país. El incremento de su influencia política se puede observar en 1988 cuando el partido oficial pierde la mayoría cualificada en la cámara de diputados, necesaria para aprobar reformas constitucionales y aún más significativamente en 1997, cuando pierde por primera vez la mayoría absoluta en la

Cámara de Diputados, dando lugar a un gobierno dividido, que como consecuencia hace evidente la necesidad de construir coaliciones.

Simultáneamente en algunos estados integrantes de la República también comenzaban a gestarse cambios, en 1989 un partido de la oposición, el Partido Acción Nacional (PAN) gana por primera vez una gubernatura en el estado de Baja California y paulatinamente se van sumando más victorias de la oposición a nivel local.

En la presidencia de la República, encontramos en el año 2000 a la primera coalición ganadora integrada por el PAN y el PVEM, esta coalición fue la que propició la alternancia política en el poder ejecutivo nacional, dentro de un sistema de partidos que hasta el momento se encontraba dominado por un solo partido, el PRI.

Estos nuevos fenómenos políticos en México se enfrentaron a la insuficiente cultura de colaboración y negociación política propiciada durante los años de gobierno único. Esta actitud parecía dar razón a las críticas que algunos estudiosos (Linz, 1987) le atribuyen al diseño presidencialista, señalando que los partidos en la oposición tienen pocos o nulos estímulos para cooperar con el partido del presidente dados los escasos beneficios que obtienen en la negociación con el partido en el poder, incluso es más redituable oponerse a él, lo cual conduce a la parálisis institucional.

Sin embargo, aunque se afirme que los partidos en la oposición carecen de incentivos para cooperar con el presidente, las coaliciones se han estado verificando en los sistemas presidenciales. De hecho en ciertos países latinoamericanos hay una variedad de experiencias de coalición con sus propias peculiaridades, que son previas a la mexicana, como son el caso de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela (Deheza, 1998:155).

Por tanto se puede apuntar que en México el fenómeno de los llamados gobiernos divididos es de reciente aparición y que la necesidad de hacer coaliciones y construir consensos, aún en contra de lo que se dice, se ha convertido en una práctica ineludible que implica una colaboración política indispensable entre partidos para dar estabilidad al sistema político y que no debe confundirse como una mera estrategia de chantaje de los partidos. La formación de coaliciones en sistemas presidenciales es una realidad política que rebasa los presupuestos teóricos y que merece ser analizada con mayor detenimiento.

Hasta aquí la principal pregunta que nos plantea esta situación es identificar y explicar ¿cuáles son los principales factores institucionales que condicionan o limitan las opciones de los partidos políticos en el proceso de formación de coaliciones políticas en el sistema presidencial mexicano?, también es relevante identificar ¿qué teorías nos ayudan a explicar el proceso de formación de coaliciones políticas dentro del sistema presidencial?.

En razón de ello, los objetivos de este trabajo son contribuir al estudio de la formación de coaliciones en sistemas presidenciales, así como presentar una serie de elementos que nos ayuden a explicar con mayor claridad las especificidades del fenómeno coalicional en México ante los nuevos escenarios de gobiernos divididos, que surgen en 1988 cuando el partido en el poder pierde por primera vez, después de setenta años, la mayoría absoluta en el Cámara de Diputados y comienza a perder espacios políticos en otras arenas políticas.

Básicamente con este trabajo busco demostrar si las explicaciones presentadas por la literatura existente sobre coaliciones políticas, son explicaciones validas para entender las particularidades del caso mexicano. Para ello, me propongo:

Primero, contrastar algunas teorías políticas cuyo objeto de estudio son las coaliciones, a fin de evaluar si estas nos arrojan alguna luz con referencia a la realidad política mexicana e identificar los conceptos teóricos útiles para configurar una explicación apropiada.

Segundo, identificar los elementos que conforman el marco institucional para el estudio de las coaliciones en México tales como el sistema electoral, el sistema de partidos, así como la conformación del Congreso.

Tercero, identificar los actores con capacidad de veto individuales y colectivos que intervienen en la generación del acuerdos que propician los cambios en el sistema político mexicano.

Y finalmente como cuarto punto, contrastar el marco institucional y los elementos que marcan la intervención de los actores con veto, al caso particular de la aprobación de la legislación en materia de seguridad y justicia en México, durante el periodo de las legislaturas LX y LXI, que corresponden con el periodo del Presidente Felipe Calderón.

Lo anterior, nos permitirá observar cuales serán las posibilidades de que las iniciativas pendientes en materia de seguridad y justicia que ha presentado el Presidente Felipe Calderón, puedan tener éxito dentro de las Cámaras, en función de la identificación de los jugadores con capacidad de veto y el comportamiento que han tenido en votaciones previas de la legislación en la materia, así como en función del análisis del control gubernamental de la agenda política y el marco institucional que hace posible la eficacia del ejecutivo para lograr acuerdos con el legislativo.



## I. Marco Teórico

El estudio de las coaliciones políticas ha sido ampliamente analizado en torno a los sistemas parlamentarios predominantemente con referencias teóricas y empíricas de los diversos países democráticos de Europa Occidental. Este hecho se debe sobretodo a la naturaleza propia del diseño institucional, el cual dispone que para los casos en que ninguno de los partidos políticos obtenga la mayoría de escaños en el parlamento, será imprescindible llegar a acuerdos para que el gobierno pueda conformarse y sobrevivir.

En los sistemas presidenciales las coaliciones desempeñan un papel distinto, la conformación del gobierno no depende de los acuerdos políticos entre dos o más partidos debido a la elección separada de poderes.

La regla básica para formar un gobierno, es que un partido con potencial electoral presente a sus candidatos y gane la elección sin necesidad de integrar coaliciones que le permitan conformar el gobierno, como en el caso de los sistemas parlamentarios. Esto no quiere decir que las coaliciones no sean importantes en los sistemas presidenciales, su funcionamiento es relevante para el Ejecutivo, para su partido y para los partidos en la oposición.

En los sistemas presidenciales las coaliciones suelen articularse para la presentación de candidatos comunes a las elecciones, para la formación de acuerdos al interior del Congreso o para compartir el gobierno. Y es relevante destacar que la definición y aplicación de las políticas públicas es producto de la interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo que significa que la agenda del Ejecutivo, la de los partidos políticos representados en el Congreso y en general el trabajo legislativo requieren de la formación de acuerdos para materializar las propuestas y proyectos políticos.

El estudio de las coaliciones en sistemas presidenciales, en comparación al sistema parlamentario, es escaso y relativamente nuevo.

Los sucesos que desencadenaron los estudios e investigaciones sobre este tema son claramente identificables. Desde la perspectiva teórica, están por un lado, las fuertes críticas al diseño presidencial encabezadas por Juan Linz en su célebre trabajo *Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it make a difference?* (Linz, 1984). Su tesis consiste

en señalar las ventajas del parlamentarismo y los defectos del presidencialismo, marcando así el inicio de un debate acerca de la relación e influencia de los diseños institucionales sobre los procesos democráticos.

Estas críticas tocaban puntos como la doble legitimidad que origina la elección separada de los poderes ejecutivo y legislativo, la baja propensión cooperativa entre poderes, la rigidez de los mandatos, el estilo plebiscitario de la elección del presidente y por supuesto la lógica suma-cero de las elecciones presidenciales; en todo ello el referente de comparación es evidentemente el parlamentarismo.

En un trabajo posterior Linz, argumentaba que: *“el juego electoral presidencial tiene un carácter de suma-cero, en tanto que un sistema parlamentario ofrece la posibilidad de dividir los resultados. Las elecciones parlamentarias presentan muchas opciones: formación de gobiernos de coalición, cooperación entre gobiernos y oposición en el proceso legislativo, abierta o encubiertamente, y el potencial para los partidos en la oposición para ganar votos en sucesivas elecciones [...] esto reduce la frustración del que pierde, crea esperanzas para el futuro y a menudo permite una cierta participación en el poder al que pierde.”* (Linz,1987:129).

De acuerdo a esta concepción el juego presidencial no resulta ser una opción que incentive gobiernos de coalición, ni gobiernos cooperativos, dado el juego suma-cero a favor del ganador.

Las reacciones teóricas, oscilaron entre aquellos que relativizaron los presupuestos (Mainwaring, 1993; Jones, 1997), hasta quienes le dieron un giro al debate al destacar las ventajas del sistema presidencial (Shugart y Carey, 1992).

Mainwaring (1993) acepta que hay consecuencias negativas para la estabilidad democrática que surgen de la combinación del régimen presidencial con sistemas multipartidistas. La hipótesis era que con altos niveles de fragmentación y de polarización en el sistema de partidos, los presidencialismos eran más propensos a la inestabilidad, lo cual se disminuía al contar con sistemas bipartidistas. Las críticas se centraron, entonces, en el presidencialismo multipartidista. Agregaba que los presidentes suelen tener problemas con la formación y mantenimiento de coaliciones debido a los pocos estímulos que genera el sistema para cooperar, a la escasa disciplina de los partidos, a la falta de vínculos con el

presidente y a la falta de trascendencia de las coaliciones electorales. En esta misma línea esta Mark Jones (1997), sin embargo él enfatiza que, de las críticas hechas al diseño presidencial, la más problemática es la de la doble legitimidad, ya que genera la existencia de gobiernos divididos y presidentes con minorías parlamentarias.

Es relevante añadir que Daniel Chasqueti (2001) retoma el estudio de Mainwaring y matiza la conclusión de éste, intentando demostrar con algunos elementos empíricos que los presidencialismos multipartidistas (moderados) gobernados por coaliciones mayoritarias, son formatos políticos institucionales eficaces para el mantenimiento de la estabilidad democrática, y que sólo aquellos presidencialismos multipartidistas (extremos) sin coaliciones de gobierno, son los problemáticos para el presidente y su gobierno.

Para Shugart y Carey (1992) las críticas al presidencialismo deberían tomarse con detenimiento, pues algunos de los presupuestos establecidos por Linz podrían ser en realidad virtudes del presidencialismo, por ejemplo, la rigidez de los mandatos puede ser observada como un atributo de previsibilidad del régimen de gobierno; la elección presidencial como un elemento de *accountability* electoral y transparencia; y la doble legitimidad de los poderes ejecutivo y legislativo como un punto de partida de los *frenos y contrapesos* entre ambos mandatos. Entre los teóricos, estas ideas provocaron el desarrollo de nuevos estudios que consideraron otras variables como el sistema electoral, el sistema de partidos, la polarización ideológica, la disciplina partidaria, la magnitud de contingentes legislativos y una profundización en el estudio del propio diseño presidencial. A su vez, Shugart y Carey, demuestran que los periodos analizados por Linz, corresponden a una etapa breve de gobiernos presidencialistas con problemas institucionales y que en un análisis ampliado al siglo XX, se observaba que las rupturas en los regímenes parlamentarios habían sido numéricamente mayores<sup>1</sup>.

Una vertiente teórica asociada al estudio del diseño del sistema presidencial, fue el resurgimiento del institucionalismo que retoma la importancia de las reglas procesales y de la estructura institucional en la política.<sup>2</sup> Surge así un debate interesante y fecundo sobre la influencia de las instituciones para el sostenimiento de la democracia. Esta discusión

---

<sup>1</sup> En los regímenes parlamentarios se registran veintiún rupturas democráticas, en regímenes presidenciales, doce; y en regímenes mixtos, seis. (Shugart y Carey, 1992).

<sup>2</sup> Son referentes del neoinstitucionalismo: Theda Skocpol, James March, Johan Olsen y Douglass North.

transcurre mediante cuestionamientos y disputas intelectuales acerca de hasta qué punto repercuten las instituciones en la estabilidad política.

Otro suceso que influyó sin duda en el estudio de este tema es que durante las últimas décadas del siglo XX en América Latina, se registró una ola democratizadora que llevó a que la mayoría de los países latinoamericanos a abandonar los regímenes autoritarios que padecieron, y paulatinamente efectuaron elecciones populares. Esto les dio la posibilidad de seleccionar libremente a sus dirigentes políticos. La región experimentó una doble transición, la primera fue, el abandono de las dictaduras en el sur del continente, así como un avance en la calidad de la democracia o bien la instalación de sistemas democráticos, mientras que la segunda tuvo que ver con las agendas de ajuste y de reforma estructural política, económica y social (Lanzaro, 2001:16). Por tanto, hay una revalorización del régimen presidencial, un cambio de las relaciones de los partidos políticos con respecto al ejecutivo y el legislativo, que está posibilitando el establecimiento de “*gobiernos de coalición en clave presidencial*” (Lanzaro, 2001:21), demostrando que el llamado juego “suma-cero” no siempre se cumple, y que en todo caso depende de las variables que interactúan en los distintos diseños de sistema presidencial.

Ahora bien, un enfoque teórico que modificó la perspectiva de análisis de la producción de acuerdos entre el ejecutivo y legislativo, fue el realizado por George Tsebelis y presentado con el libro de *Veto Players. How Political Institution Work* (Tsebelis, 2002). Con este trabajo, el autor se propuso identificar un común denominador de los sistemas políticos, independientemente del tipo de régimen presidencial o parlamentario, o bien del tipo de sistema de partidos. Lo que Tsebelis encontró, a partir de modelos espaciales, fue que la identificación de jugadores con veto ayuda a explicar el funcionamiento de las instituciones de cualquier sistema político.

Dado que cada sistema político tiene una configuración determinada de jugadores con veto, si se conoce el número de jugadores con veto, las preferencias de los mismos, así como su cohesión interna y la posición del *statu quo* legislativo, es posible predecir el grado de estabilidad que tendrán las políticas en un determinado contexto político.

De acuerdo con la anterior, presumimos que hay jugadores con veto que son capaces de generar cambios sobre la definición de políticas públicas, y que los resultados pueden ser analizados a partir de la aprobación de legislación, marcada por las preferencias de los actores políticos y las instituciones en las que interactúan. Es decir, para cambiar un *statu quo* legislativo es necesario el acuerdo de un determinado número de actores, individuales o colectivos, por ello es importante determinar el número de dichos jugadores, su distancia ideológica y su cohesión interna.

### **1.1. Definición y tipología del concepto de coaliciones.**

El concepto de coaliciones se ha caracterizado por una falta de homogeneidad, ya que dependiendo de la corriente teórica en la que se adscriba el estudio, la definición de coalición política variará. Por ejemplo las teorías formales dirigen sus análisis hacia las coaliciones gubernamentales y consideran que éstas deben ser coaliciones con apoyo mayoritario y la negociación se centra en la distribución de carteras ministeriales o bien se basan en la distancia ideológica entre los actores. Desde las teorías formales, la principal característica de un gobierno de coalición es la presencia de más de una formación política en el ejecutivo ya que apoyar al partido del gobierno sin formar parte del mismo no requiere ninguna negociación. *“The most usual payoff in national coalitions is government office and coalitions are often popularly defined as inter-party agreements which lead to the formation of government”* (Mellors, 1989:9). El gobierno de coalición, es un gobierno en el cual hay ministros o consejeros que pertenecen a diferentes partidos, se excluyen a los gobiernos monocolors con apoyo de grupos políticos con representación parlamentaria a través de pactos, y además se excluyen los pactos esporádicos, entre el partido gobernante y otros partidos con representación (Matas, 2000:11-12).

Por otro lado, encontramos las teorías multidimensionales, que amplían el abanico de opciones al tomar en cuenta las coaliciones fuera del ejecutivo y considerar las coaliciones parlamentarias y las coaliciones informales que se dan en la arena legislativa a través de los *“supporting parties”* que son entendidos como los partidos que dan un apoyo externo ya que no forman parte del gobierno (Strøm, 1984:204-205). Pridham argumentaba que si sólo se tienen en cuenta las coaliciones gubernamentales difícilmente se podía

percibir la realidad política italiana, ya que se encontraba con coaliciones informales o parlamentarias que sin formar parte del ejecutivo lo apoyaban de formas variadas. (Pridham, 1986:203 y ss.).

El enfoque que más elementos nos aporta para el estudio de las coaliciones en el sistema político mexicano, es el ofrecido por las teorías multidimensionales, ya que buscamos analizar principalmente las coaliciones parlamentarias, ya sean mayoritarias o minoritarias.

Por tanto en la identificación de una definición útil para este trabajo se tomara en cuenta la expuesta por Kaare Strøm (1990), entendiendo por coalición un conjunto de partidos políticos que acuerdan perseguir metas comunes, reúnen recursos para concretarlas y distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas. Esta definición atiende tanto al número de partidos participantes, como al establecimiento de acuerdos programáticos y considera las estrategias de cooperación que se desarrollaran además de los beneficios del gobierno compartido. Nuestra definición de coalición política se establece como la relación dinámica entre dos o más partidos políticos, pudiendo ser una cooperación temporal o permanente, formal o informal, en la que los participantes tienen objetivos específicos.

Esta conceptualización mínima implica dejar abierta la posibilidad de realizar múltiples tipologías atendiendo a diversos criterios como el tamaño de los partidos coaligados, su caracterización ideológica o el momento en que se coaligan, así como las arenas políticas de colaboración y el ámbito territorial de actuación.

Haciendo un repaso por los principales criterios de clasificación de coaliciones, partiremos del propuesto por Duverger (1965: 356) que considera que en la arena política de colaboración encontramos: *alianzas electorales* aquellas ubicadas al nivel de los candidatos, *alianzas parlamentarias* a nivel de legisladores y *alianzas gubernamentales* a nivel de ministros. El criterio atiende a la arena política en la que actúan los partidos políticos: arena electoral, parlamentaria y ejecutiva; en cada una de ellas los partidos pueden generar acuerdos de cooperación, las coaliciones promovidas en una u otra arena pueden incluso interrelacionarse y coexistir.

Las coaliciones electorales están basadas en cálculos estratégicos de los partidos, ya que estos optan por una determinada fórmula coalicional en función de las utilidades esperadas, según sus objetivos políticos, *“primero, los partidos calculan cuáles son las combinaciones que les proporcionarán mayores posibilidades de victoria presidencial o de obtener la mayor cantidad de votos para acceder a la elección en el Congreso y, segundo, los partidos al mismo tiempo prevén cuál de las combinaciones es la “óptima” en el Congreso”* (Deheza, 1998:159).

De lo anterior, también se desprenden dos cosas más sobre las coaliciones electorales, la primera es que es imprescindible tomar en cuenta que el resultado obtenido en la coalición electoral predetermina el comportamiento de los partidos para futuras alianzas y segundo, que hay una percepción generalizada de que los acuerdos electorales difícilmente se prolongan en la actuación dentro del gobierno (Duverger, 1965; Mainwaring y Shugart, 2002).

En relación a las coaliciones parlamentarias, es básico partir de la necesidad de hacer diferencia entre la mera coincidencia en la votación de cualquier propuesta legislativa y la efectiva plasmación de una estrategia política de apoyo parlamentario. Y por otro lado que la existencia de una coalición parlamentaria no tiene porque implicar obligatoriamente las características de permanencia o de identidad con la coalición gubernamental. *“There are “legislative” or “voting coalitions”, in which members of political parties agree to join forces in support of specific policy or legislation”* (Downs, 1998:19)

Considero útil ampliar esta concepción, haciendo referencia al siguiente párrafo:

*“Non-government parties may support the government, according to one of two basic models:*

- a) *Stable voting coalition.- a particular non-government party or parties may provide long-term support for the government. This is done without taking any cabinet seats, but often on the basis of discussions over government policy that result in major concessions to the supporting parties.*
- b) *Unstable voting coalition.- when a government controls just less than a majority, it can sometimes depend on a less formal and more unstable set of*

*legislative coalitions in order to stay in power. Issues can be taken in an ad hoc manner and individual arrangements worked out over each, to enable the government to win key votes” (Laver, 1986:36-37)*

Lo anterior permite hacer la diferencia entre las coaliciones parlamentarias con votaciones estables, las cuales son creadas a partir de un acuerdo entre los partidos respecto a las políticas a desarrollar y que no implica ceder espacios en el gabinete. Y las coaliciones parlamentarias con votaciones puntuales, las cuales no requieren de una permanencia de largo plazo, su condición es más bien efímera y trabaja sobre asuntos específicos requeridos por el ejecutivo, adquiriendo un carácter *ad hoc*.

La importancia de formación de mayorías en el sistema presidencial atiende principalmente a la *“necesidad de revertir el estatus minoritario para obtener una mayoría en el Congreso. La mayoría en el Congreso es necesaria puesto que las leyes, el presupuesto, y las propuestas del Ejecutivo deben ser aprobadas allí. Si el Presidente mantiene el apoyo minoritario la gestión gubernamental no sólo se complica sino que la oposición mayoritaria puede incluso desafiar al mismo gobierno.”* (Deheza, 1998:162).

El término de coaliciones gubernamentales se refiere a los gobiernos en el que más de un partido se encuentra presente en él mediante la titularidad de alguna cartera ministerial. Sin embargo, debe pactarse que la inclusión de ministros no pertenecientes al partido del presidente, sea a través de un acuerdo previo entre partidos para conseguir votos en el Congreso y no sólo una aceptación del cargo ministerial a título personal, ya que resulta más difícil unirse para ejercer el poder que para conquistar asientos (Duverger, 1965: 258,259).

### **1.2. Configuración de un modelo explicativo: jugadores con veto.**

Las instituciones son *“conjuntos de reglas y rutinas interrelacionadas que definen las acciones apropiadas en términos de relaciones entre roles y situaciones”* (March y Olsen, 1989: 160). Cuando hablamos de institución se alude a una organización formal o a una regla que rige determinados aspectos de la vida política, en otros términos nos referimos a las instituciones como *“rules about behavior, especially about making decisions”* (Riker, 1980:432).



Las coaliciones políticas están condicionadas por el marco institucional, las diversas reglas varían dependiendo del país, del partido, de la época histórica, con todo, constituyen una clave para entender las experiencias coalicionales. En ocasiones su influencia no ha sido abordada con el detenimiento suficiente *“Coalition theory long treated political parties involved in government formation as if they acted in an institution-free World. Only votes and preferences of political parties mattered, not the rules under which they made their deals. In practice, however, institutions often constrain coalition bargaining in various ways”* (Müller y Strøm, 2003:11). Por esto es importante determinar de qué manera las reglas condicionan el comportamiento de las coaliciones.

Para Strøm, Budge y Laver, el elemento a destacar es que una regla puede limitar las opciones a disposición de los actores, los *“constraints”* o elementos limitadores son: *“any restriction on the set of feasible cabinet coalitions that is beyond the short-term control of the players”* (Strøm, Budge y Laver, 1994:308). Estos elementos limitadores pueden tomar el carácter de reglas formales, tales como la constitución o algún otro instrumento regulatorio.

De acuerdo con este grupo de teóricos, el ambiente institucional es relevante porque el fenómeno coalicional es un proceso abierto a todo tipo de influencias, señalan que un número pequeño de reglas institucionales puede reducir significativamente el rango de opciones de coalición y la distribución del poder de negociación entre los partidos políticos.

Una vez determinada la importancia del marco institucional en el que se desarrollan las coaliciones, nos falta identificar los elementos básicos que Tsebelis (2002: 101-124) refiere durante el proceso de producción de las leyes:

- *“¿Cómo son seleccionados los jugadores con veto?”*
- *¿Quiénes son los jugadores con veto? (¿Quién necesita estar de acuerdo para un cambio del statu quo?)*
- *¿Quién controla la agenda legislativa? (¿Quién hace propuestas a quién y bajo que reglas?)*
- *Si estos jugadores son colectivos ¿bajo qué reglas decide cada uno de ellos (mayoría simple, mayoría calificada o unanimidad)?”*

Tsebelis parte de la idea de comparar diferentes sistemas políticos respecto a una propiedad particular: su capacidad para producir cambios políticos. El concepto básico es el “jugador con veto”: los jugadores con veto pueden ser actores individuales o colectivos que requiere llegar a un acuerdo (por regla de mayoría de los actores colectivos) para modificar el status quo. Las dos categorías de jugadores con veto identificadas son: institucionales y partidistas. Los institucionales son: el presidente y ambas cámaras del Congreso de la Unión. Los partidistas son evidentemente los partidos políticos (Tsebelis, 1995:289).

## II. Marco Metodológico

El trabajo tendrá como punto de partida el enfoque de los jugadores con veto en conjunto con un análisis de las teorías multidimensionales. Esta opción nos permite revisar una diversidad de variables que inciden en el proceso de formación de coaliciones, y no sólo la variable numérica, que aunque importante no es determinante en la decisión de los partidos.

Por ello para probar si el número de los jugadores con veto afectan la producción de leyes, se analizará el caso particular de la legislación en materia de seguridad y justicia aprobada durante la LX y LXI Legislatura, que corresponden al periodo del Presidente Felipe Calderón y en particular el caso de la Iniciativa para crear el Mando Único Policial, proyecto seleccionado por el proceso complejo que requiere su aprobación, así como el impacto que tiene esta reforma en los ámbitos locales, lo cual amplía el número de jugadores con capacidad de veto que intervienen en la negociación de su aprobación.

Por un lado estarán los datos de la legislación en materia de seguridad y justicia, para lo cual se utilizará la información proveniente del sistema de información legislativa de la Secretaría de Gobernación. En esta base de datos se pueden identificar todas las leyes sometidas a votación y todos los decretos emitidos en la materia durante el sexenio de Felipe Calderón. Así mismo se complementará la información respecto de las votaciones por partido con los datos que arrojan los sitios de internet de ambas Cámaras del Congreso de la Unión. De la legislación encontrada se establecerán los criterios para determinar su importancia, tales como: el monto del presupuesto necesario para su implementación o el número de personas afectadas por su promulgación, en función del ámbito de aplicación, ya sea que impacte el funcionamiento de una dependencia o al ámbitos locales del país.

Por otro lado, se analizará la composición del legislativo durante ese periodo, la participación del Congreso en la votación de las reformas. Además de las votaciones registradas por cada fracción partidista durante la LX y LXI legislaturas, que corresponden al periodo del presidente Calderón. Se identificarán, más que la fuerza relativa de los partidos, quienes fueron los actores individuales o colectivos con capacidad de veto que

estuvieron de acuerdo en no vetar, así como el número de leyes producidas en cada legislatura y por periodo ordinario de sesiones de cada legislatura.

Asimismo se considerará que en el momento de integrar una coalición y revisar sus opciones, los partidos políticos no se encuentran en un ambiente institucional libre para la negociación, por el contrario hay un número de elementos condicionantes institucionales que circunscriben y reducen las opciones coalicionales. Estos elementos son propios del diseño institucional, y provocan una disminución numérica de las posibles opciones de coalición de los partidos y pueden ser de cinco tipos: reglas para la formación del gobierno, reglas para el funcionamiento del gobierno, reglas legislativas, reglas partidistas y veto de actores.

Por tanto, la revisión de estos elementos limitadores nos ayudaran a identificar cómo la existencia de ciertas reglas institucionales en el sistema político mexicano, están incidiendo en el proceso de formación de coaliciones y el comportamiento de los jugadores con veto.

Como se observa, la investigación desarrollara un diseño bibliográfico, para el estudio de las especificidades de formación de coaliciones en el caso mexicano, a través de la aplicación de teorías institucionales multidimensionales. Acompañado de una estudio cuantitativo, con referencia a la aplicación del modelo de Tsebelis, que nos permita identificar los jugadores con veto, el control de la agenda legislativa, con un análisis del número de legislación aprobada en materia de seguridad y justicia, de tal manera que podamos observar la posibilidad de éxito del Ejecutivo en las iniciativas pendientes en materia de seguridad y justicia.

Para ello se revisaran la conformación de las legislaturas, la legislación en materia de seguridad y justicia emitida de 2006 a la fecha, así como la legislación pendiente de aprobación. El comportamiento de los jugadores con veto durante la aprobación de la legislación previa nos permitirá advertir que suerte tendrán las iniciativas del ejecutivo que se encuentra pendientes de aprobación en alguna de las Cámaras o en ambas.

### **III. Marco institucional para el estudio de las coaliciones políticas y los jugadores con capacidad de veto en el sistema presidencial mexicano.**

Antes de tratar las reglas que condicionan la formación de coaliciones en el sistema presidencial mexicano, haré un breve repaso por las consideraciones teóricas sobre el sistema presidencial. Al igual que los regímenes parlamentarios, los presidenciales son de variadas características, no hay un modelo único, ya que el diseño presidencial tiene un marco de condiciones, como las reglas del sistema electoral o la distribución de poderes entre Presidentes y Congresos, que influyen de manera distintas en la matriz institucional básica. Sin embargo, es posible distinguir que la característica en común es la separación de los poderes ejecutivo y legislativo.

Esta misma característica de división de poderes que ha definido al presidencialismo y que en su origen fue concebida como un mecanismo de ‘frenos y contrapesos’ para evitar la concentración de decisiones en el gobierno y promover los acuerdos entre los poderes, se ha convertido en el principal elemento de críticas al régimen, ya que generan gobiernos dividido con legitimidad dual que tienden al conflicto inter-institucional y al bloqueo legislativo y gubernamental, dificultado la óptima *gobernanza* de las democracias presidenciales (Colomer y Negroto, 2002).

Se ha intentado analizar los elementos que dificultan la cooperación y la formación de coaliciones, (Mainwaring y Shugart, 1997; Chasquetti, 2001), se han identificado básicamente a cuatro razones: una, la elección independiente de los cargos promueve una relación con escasos incentivos para que los legisladores apoyen al presidente; dos, la escasa disciplina de los legisladores ante los líderes que negocian con el gobierno; tres, como la salida de la coalición no tiene efectos inmediatos sobre la permanencia del gobierno, resulta fácil romper la coalición; y cuatro, las coaliciones presidenciales son coaliciones electorales y no hay seguridad de que puedan convertirse en efectivas coaliciones de gabinete.

La cooperación entre poderes y la formación de coaliciones de gabinete son necesarias en el régimen democrático presidencial. *“Tal como es el caso en los sistemas parlamentarios, la lógica de los sistemas presidenciales depende de si un partido*

*mayoritario o una coalición de partidos es la que proporciona apoyo al presidente.*<sup>3</sup>” (Mainwaring y Shugart, 2002:257). Así pues, la principal motivación es el garantizar las mayorías en el Congreso, debido a que su composición potencia o disminuye las capacidades del gobierno presidencial, ya sea para cumplir promesas electorales como para concretar la agenda del presidente.

Por tanto, los regímenes presidenciales con gobierno dividido<sup>4</sup> son aquellos en los que el partido del Presidente en funciones carece de control sobre una mayoría legislativa, ya sea una legislatura unicameral o bicameral, es decir, los poderes se encuentra bajo manos de intereses partidarios distintos. Con gobierno dividido se tiende a crear mecanismos de bloqueo mutuo, se hacen más lentos los cambios legislativos y se puede producir parálisis, ya que los acuerdos y las negociaciones inter-partidarias son más costosos. En estos escenarios, los conflictos entre el poder Ejecutivo y Legislativo, se atribuyen a intereses contrapuestos y a la pugna por expandir sus esferas de influencia en áreas de jurisdicción compartida o allí donde la constitución es ambigua en los límites precisos de una competencia (Negretto, 2002).

En estas situaciones es previsible que el partido del presidente, busqué el apoyo de coaliciones legislativas mayoritarias que respalden sus propuestas políticas. El hecho de que el partido ganador de la elección no cuente con la mayoría absoluta del Congreso parece ser un estímulo para que el presidente negocie apoyos con otros partidos, ya que quien gana la elección, como hemos visto, necesita mayorías legislativas para viabilizar su gobierno.

Estas aclaraciones son necesarias ya que a partir de ellas haremos una revisión de las reglas institucionales que condicionan y/o limitan la formación de coaliciones políticas en el sistema presidencial mexicano. Esto servirá para tener una caracterización adecuada de la modalidad de gobierno que vamos a analizar.

---

<sup>3</sup> Sólo que en el sistema parlamentario la búsqueda de mayorías tiene como objetivo la conformación del gobierno y el voto de confianza.

<sup>4</sup> Retomo la nota informativa hecha por Colomer y Negretto (2002:4) en relación a que “*la sugerencia de aplicar categorías de ‘gobierno unificado y ‘gobierno dividido’ tanto a los regímenes parlamentarios como a los presidenciales fue inicialmente formulada por Laver y Shepsle (1991)*”.

Ahora bien, al principio mencionábamos que en el año de 1988 el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, posteriormente en 1997 pierde la mayoría absoluta y además pierde la mayoría calificada en la Cámara de Senadores. La nueva conformación en ambas Cámaras provocó un cambio en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo y propicio que en la aprobación de iniciativas del ejecutivo dependiera de la generación de consensos. Después de las elecciones del 2 de julio de 2000, la situación de cambio se consolidó cuando el presidente electo Vicente Fox no obtiene la mayoría en la Cámara de Diputados y por primera vez, en la época posrevolucionaria un presidente tampoco obtiene la mayoría absoluta en el Senado. Hasta 1997, había coincidido la mayoría de un solo partido en ambas Cámaras, y el papel del Congreso fue el de legitimador del sistema político centrado en el presidente.

Las nuevas condiciones suponen la revalorización de la participación del Congreso del Unión en la actividad política del país. Después del predominio de la institución presidencial y de la fuerte presencia del PRI, el poder legislativo necesita de la construcción de consensos y acuerdos legislativos que eviten la obstrucción del trabajo del ejecutivo y del propio legislativo.

La nueva configuración del Congreso, reactivó el trabajo de las comisiones legislativas integradas por diversas fuerzas partidistas que condujo al presidente y a su fracción a buscar alianzas que hicieran posible ejecutar su agenda política.

### **3.1. Reglas del ambiente institucional en el sistema político mexicano.**

Nuestros elementos a analizar serán: reglas electorales del sistema presidencial; reglas del funcionamiento del gobierno presidencial, reglas del funcionamiento del Congreso y reglas partidistas que fungen como condicionantes institucionales en el proceso de formación de coaliciones de gobierno.

#### **Reglas electorales.**

Primero en cuanto a las reglas electorales observamos los principios de elección de los cargos son un elemento estructural que determina la relación de los poderes ejecutivo y legislativo en México. La Constitución Política fija la elección separada de cargos del

Presidente de la República y los legisladores, además de que las elecciones no son concurrentes o al menos parcialmente.

El mexicano es un sistema electoral mixto, en el que 300 de sus miembros se eligen mediante el principio de pluralidad en la misma cantidad de distritos uninominales distribuidos uniformemente en todo el país y divididos con base en un criterio poblacional. El resto se elige a través de representación proporcional en cinco circunscripciones regionales con listas cerradas y bloqueadas. El tipo de voto se materializa en una sola boleta en la que se puede emitir un solo voto para los dos principios en cuestión.

Es importante aclarar que existe una barrera legal que prohíbe que cualquier partido pueda tener más de 300 diputados por ambos principios, que teóricamente le darían la posibilidad de reformar por sí solo la Constitución del país. Según la norma ésta precisa de una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes para ser modificada.

Por otra parte, el mandato de todos los diputados es de tres años sin oportunidad de reelección consecutiva, aunque sí con la posibilidad de reelegirse pasado un periodo intermedio. Asimismo la elección de la Cámara de Diputados es concurrente con la elección presidencial una vez cada seis años.

La Cámara de Senadores tiene un mandato de seis años sin posibilidad de reelección consecutiva y, al igual que la Cámara de Diputados existe la posibilidad de reelegirse después de pasado un periodo intermedio. Esta es una Cámara de representación territorial compuesta de 128 legisladores que se eligen mediante voto directo en una sola vuelta y que se compone de la siguiente manera: 64 senadores se eligen a través del principio de pluralidad en candidaturas binominales en cada una de las 31 entidades federativas y el distrito federal. Una cuarta parte de ellos (32) se eligen mediante la fórmula de primera minoría, que no es más que el espacio que se otorga al segundo lugar en número de votos en cada una de las entidades federativas. El último cuarto se elige mediante el principio de representación proporcional en una sola lista nacional. Por otro lado las elecciones del Senado son siempre concurrentes con la de Presidente de la República.

En el caso del sistema para elegir al Presidente de la República tiene entre sus características las siguientes. La duración del mandato es de seis años sin posibilidad de



reelección en ningún momento. Es una elección directa sin segunda vuelta y por medio del principio de mayoría de votos lo que ha provocado que el Presidente mexicano (en un sistema de tres partidos fuertes), resulte electo en ocasiones por una minoría de votantes.

Estos principio de elección de los cargos, están reforzando la representación disímil de los partidos en el poder, que si bien es característico de los modelos de ‘frenos y contrapesos’ del sistema presidencial, en el caso mexicano está provocando que los contingentes legislativos en las cámaras sean distintos entre sí, y que a su vez el presidente no tenga mayoría para gobernar en ninguna de las cámaras.

Haciendo un repaso de la conformación de las ambas Cámaras desde 1988 que se registran gobiernos divididos en México, podemos observar las mayorías que lograron los presidentes mediante el número de legisladores en ambas Cámaras provenientes de su mismo partido.

**Cuadro 1. Mayorías en el Congreso de los Presidentes de la República de 1988-2006.**

Presidente (electo cada seis años)	Periodo	Mayoría de diputados (electos cada tres años)		Mayoría de senadores (electos cada seis años)	
			Número de legisladores		Número de legisladores
Salinas (PRI)	1988-1991	Si	260	No	60
	1991-1994	Si	320		
Zedillo (PRI)	1994-1997	Si	300	Si	95
	1997-2000	No	237		
Fox (PAN)	2000-2003	No	207	No	46
	2003-2006	No	151		
Calderón (PAN)	2006-2009	No	206	No	52
	2009-2012	No	141		

Fuente: elaboración propia a partir de Thibaut, B. (1998:123)

La composición de ambas cámaras impone la necesidad de formar coaliciones desde 1997 ya que ningún partido por sí mismo tiene la fuerza para aprobar las reformas a las leyes ordinarias, pues requieren 251 diputados y 65 senadores; ni mucho menos para reformar la constitución, pues se necesitan 333 diputados y 85 senadores. Igualmente se observa la integración disímil de las cámaras, ya que desde 1988, el presidente tenía mayoría en la Cámara de Diputados, pero no en la de Senadores. En 1994, el PRI recupera su mayoría en ambas cámaras, aunque solo le dura esta composición tres años, pues es

1997, pierde nuevamente la mayoría en la cámara de diputados. A esta situación le seguirá una pauta de comportamiento de minorías para el presidente en ambas cámaras. Una vez que llegó la alternancia a México, trajo consigo a los gobiernos minoritarios.

Un aspecto importante de las reglas electorales que merece la pena señalar es que en la Cámara de Diputados se encuentra pendiente la minuta de reforma política ya aprobada por el Senado, que entre otras cosas establece la reelección legislativa consecutiva de los legisladores federales por al menos dos periodos más (un máximo de 12 años en el cargo). Sin embargo, es relevante aclarar que los especialistas en el tema auguran que en caso de conseguirse su aprobación en la Cámara de Diputados, la obligatoria aprobación de la mayoría de las legislaturas locales de este dictamen no permitiría la aplicación de dicha reforma para las elecciones federales del 2012, dado que para reunir la aprobación de la mayoría de los Congresos Estatales se precisan varios meses e incluso en ocasiones más de un año.

Con ello las iniciativas del Presidente Calderón en materia de seguridad no serán discutidas con un Congreso con legisladores susceptibles de reelegirse. Esto tiene dos efectos, el primero en la responsabilidad o irresponsabilidad de los legisladores hacia sus electorados a los cuales no tienen porque rendir cuentas y segundo, que los legisladores tampoco tienen incentivos para profesionalizarse en los temas de seguridad y justicia, dado que no tienen certeza de si su próximo encargo estará relacionado con este tema. Estos dos factores auguran un escaso compromiso con las iniciativas en materia de seguridad tanto de ellos mismos como las del propio ejecutivo. Sin embargo, recordemos que la prohibición a la reelección legislativa consecutiva fue hecha fundamentalmente con dos objetivos, uno estimular la circulación de las élites en el Congreso y dos asegurar el control de los gobernadores sobre los legisladores federales. Lo que implica que los actores fundamentales en las reformas en materia de seguridad, son los gobernadores de los estados.

Si a esto se le agrega que la agenda en materia de seguridad y justicia, es fundamentalmente del Ejecutivo Federal, y no del Congreso Federal, la aprobación de los proyectos de esta agenda, en particular los que implican reformas constitucionales se prevén será un proceso complejo.

### **Reglas de funcionamiento del gobierno presidencial.**

Segundo, en cuanto a las reglas del funcionamiento del gobierno presidencial, podemos apreciar que hasta ahora en México los presidentes minoritarios, no han tomado la opción de formar coaliciones de gobierno, por el contrario han reafirmado su “supremacía presidencial”, que se refiere a que la toma de decisiones está dominada por el presidente sin intervención significativa de los legisladores, (B. Thibaut, 1998:140-141), lo cual expresan al hacer uso de su atribución constitucional para nombrar y destituir libremente a los funcionarios que integraron sus gabinetes. No obstante, debe decirse que en 1997, cuando tiene lugar el primer gobierno sin mayorías legislativa en la cámara de diputados, hubo un intento por parte del partido oficial, en ese entonces el PRI, de incorporar a un miembro de la oposición a uno de los cargos públicos más importantes del país. Antonio Lozano Gracia, militante panista, fue designado Procurador General de la República. La estrategia no fue positiva en su totalidad, ya que creó inestabilidad dentro del gabinete y el presidente perdió el control del área. Aunque si puede afirmarse que el presidente consiguió la mayoría necesaria para que se aprobara su proyecto de presupuesto de egresos, gracias al apoyo de la fracción panista durante los años de 1988 y 1999, el cual perdió y se le complicó la negociación de aprobación del presupuesto para el año 2000.

El segundo gran intento fallido por formar una coalición de gobierno, fue en el año 2000, cuando la “Alianza por el Cambio” integrada por el PAN y el PVEM, gana la elección presidencial encabezada por Vicente Fox. La alianza electoral, previo convenio formal, negoció los porcentajes para la distribución de escaños en el Congreso, pero no acordó si se distribuirían carteras secretariales entre ambos partidos. La negociación, no prosperó. El PVEM, logró aumentar el número de escaños que históricamente registraba; exigió espacios en el gabinete, pero el PAN no se los cedió. El cálculo del PAN fue que con la suma de los escaños de ambos partidos, no alcanzaba la mayoría legislativa, por tanto prefirió mantener el estatus minoritario en el gobierno, porque los costos de compartirlo eran mucho más altos que los beneficios que podía obtener. De cualquier manera el Presidente Vicente Fox, integró un gabinete plural, invitó a varios militantes de otros partidos, quienes se integraron a título personal y sin establecer acuerdos formales entre partidos. Esta acción mermó el control del Presidente sobre su gabinete, que fueron

evidentes durante todo el sexenio, pues no había disciplina y concordancia entre los funcionarios del gobierno. Esto nos permite presumir que la regla de nombramiento y destitución de funcionarios de gabinete, si significó para el caso de México una falta de compromisos entre ambos poderes, nula corresponsabilidad en el gobierno, que fueron evidentes a través de los constantes bloqueos del Congreso a las reformas propuestas por el Ejecutivo.

Finalmente, la situación de relación de bloqueo entre el Ejecutivo y Legislativo que estuvo vigente sobre todo durante el sexenio de Vicente Fox, al parecer fue agravada por el periodo fijo de ambos mandatos. Este es un elemento estructural que forma parte del diseño presidencial, y que en el caso mexicano provocó que ante la posición minoritaria del presidente Fox, su programa de gobierno quedará inconcluso al no poder concretar varias reformas, como la energética, la laboral y la fiscal; ante la incapacidad institucional de disolver el bloqueo de la legislatura.

### **Reglas del Funcionamiento del Congreso.**

Tercero, para analizar la influencia de las reglas de funcionamiento del Congreso de Unión habrá que decir que México tiene en la actualidad un sistema bicameral constituido por una cámara de Diputados y otra de Senadores. El procedimiento Legislativo de acuerdo con los artículos 71 y 72, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere al conjunto de pasos que deben seguir los órganos de gobierno de las cámaras para producir una modificación legal o para expedir una nueva ley. El proceso legislativo ordinario en otros países por lo general consta de seis etapas, mientras que en México se compone de siete, las cuales son: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de vigencia.

Los legisladores en cada una de las cámaras deben reunir cierto número de votos, para la aprobación o rechazo de un proyecto de ley o decreto, ya sea mayoría absoluta, mayoría calificada o mayoría simple.

La mayoría absoluta es el porcentaje de votación correspondiente a la mitad más uno de los integrantes de alguna de las cámaras al momento de tomar una decisión o

realizar una votación. Gran parte de los temas que son sometidos a votación en las cámaras, como son las reformas a una ley secundaria, requieren de la mayoría absoluta<sup>5</sup>.

La mayoría calificada es aquella donde se exige un porcentaje especial de votación; en el Congreso mexicano ésta corresponde a las dos terceras partes de los legisladores que se encuentran presentes en el salón de plenos de alguna de las cámaras al momento de tomar una decisión o realizar una votación. Considerando que la Cámara de Diputados está integrada por 500 legisladores, se requieren 334 votos para alcanzar una mayoría calificada -o un número menor, según el total de asistentes a la sesión-; en la Cámara de Senadores se requerirían 85 de 128 legisladores para lograr dicha mayoría<sup>6</sup>.

Es relevante señalar que para realizar una reforma constitucional se requiere la aprobación de las dos terceras partes (mayoría calificada) de los integrantes presentes de cada una de las Cámaras del Congreso, más la aprobación de la mitad más uno de los Congresos Estatales. Cuando se cumplen ambos requisitos en Congreso emite la reforma de declaratoria constitucional. En este sentido los Congresos de los Estados son formalmente actores con capacidad de veto. Sin embargo, esto solo en teoría dado que en la práctica ellos no ejercen esta facultad, como lo demuestra la revisión de las reformas constitucionales aprobadas por las Cámaras en las últimas cuatro legislaturas<sup>7</sup>. Lo que nos puede sugerir que los actores con capacidad de veto en este caso, son los Comités Ejecutivos de los partidos e incluso los ejecutivos locales, ya que una vez expresado su consentimiento en las Cámaras del Congreso de la Unión la reforma no encuentra resistencia en los Congresos de los Estados.

La mayoría simple es el porcentaje de votación que corresponde al mayor número de votos de los legisladores que se encuentren presentes en el salón de plenos de alguna de las cámaras y no a la mayoría de los integrantes de la cámara que se trate. La votación puede ser de dos tipos: votación nominal o votación económica.

---

<sup>5</sup> Artículos 63, 72, 84, 110, 111 y 122 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 31, 35, 37, 62, 66, 81 y 107 Ley Orgánica del Congreso General; 3 al 5, 14 y 158 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

<sup>6</sup> Artículos 41, 72, 73, 76, 78, 79, 84, 96, 99, 102, 110, 115, 116, 122 y 135 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9, 17, 19, 48, 53 y 65 Ley Orgánica del Congreso General; 3, 4, 14, 35, 59, 158 y 159 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

<sup>7</sup> La revisión fue realizada en el Sistema de Información Legislativa (SIL) considerando el periodo a partir de la Legislatura LVIII en adelante, es decir del año 2000 a la fecha.

A partir de 1997 ningún partido obtiene los 251 asientos (mayoría absoluta) necesarios para realizar reformas regulares y mucho menos los 334 asientos (mayoría calificada) para realizar reformas constitucionales. Por lo que podemos afirmar, que conforme va reduciéndose el porcentaje de apoyo mayoritario en la Cámara de diputados, los procesos de negociación se complican para el presidente y se tiende a la conformación de coaliciones de bloqueo, que obligan al presidente a usar su poder de veto.

Existe una regla formal recientemente introducida en el funcionamiento de la Cámara de Diputados, que consiste en que las comisiones deben dictaminar una iniciativa en un plazo máximo de 90 días, en caso contrario el proyecto pasará al pleno de esta Cámara tal cual fue presentado para su discusión y eventual aprobación<sup>8</sup>. Este aparente pequeño cambio, es de la mayor trascendencia dado que elimina la llamada “congeladora”, es decir, cuando algún proyecto no tenía el suficiente consenso para convertirse en dictamen, simplemente se le dejaba sin el mismo. Aunque no se archivaba, en la práctica la iniciativa era desechada, el cambio eludido transforma la dinámica de la Cámara de Diputados al establecer que todas las iniciativas deberán dictaminarse en sentido positivo o negativo, pero al fin y al cabo dictaminarse y que deberán de presentarse en pleno para su discusión en estricto orden cronológico, más allá de la importancia que cada uno de estos proyectos revista para el Congreso. Este cambio también retira el poder que la Junta de Coordinación Política (coordinadores parlamentarios de los grupos) tenía sobre el orden del día y la agenda del Congreso, volviendo más democrática la discusión de los asuntos o al menos más equitativa.

Cabe señalar que este cambio es solo aplicable a la Cámara de Diputados, en el Senado la Junta de Coordinación Política mantiene el control de la Agenda.

### **Reglas partidistas**

El cuarto y último tipo de condicionante de las opciones disponibles para la formación de coaliciones es el relativo a las reglas partidistas. En el caso de México, encontramos un partido minoritario en el Ejecutivo, con un multipartidismo moderado. Teóricamente la pauta de comportamiento, debería ser la de cooperación, dado que el

---

<sup>8</sup> Me refiero a la reforma del artículo 95 del Reglamento de la Cámara de Diputados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 2011.

presidente se encuentra cercano a la mayoría absoluta y está en condiciones de negociar con los partidos del sistema, acuerdos puntuales. No obstante en el periodo de 2003 a 2006, observamos como el presidente Fox, no alcanza un respaldo del contingente legislativo cercano al 40% y sus posibilidades de negociar coaliciones parlamentarias se vio seriamente afectado, un ejemplo de ellos fue el proceso de negociación para la aprobación del presupuesto de egresos del año 2005, cuando se formó una coalición de bloqueo. Mientras que en los periodos, en los cuales los presidentes Zedillo (1997-2000) y el mismo Fox (2000-2003), obtuvieron apoyos legislativos entre el 40 y 45%, la formación de coaliciones de apoyo al Ejecutivo tuvieron márgenes más cómodos para la negociación.

El apoyo que el presidente Calderón obtuvo en el periodo de 2006 a 2009 fue superior al 40%, no obstante este apoyo disminuyó considerablemente en el siguiente periodo perdiendo un respaldo importante en el contingente legisladores de su partido en el Congreso de la Unión.

**Cuadro 2. Contingente del presidente y sistema de partidos**

	Contingente del Presidente en el Congreso				
	Menor a 40%		Mayor de 40% pero menor de 45%		
<b>Multipartidismo moderado</b>	Fox, 2003-2006 30.2%	Calderón 2009-2012 28.2%	Zedillo, 1997-2000 47.4%	Fox, 2000-2003 41.2%	Calderón 2006-2009 41.2%

Fuente: elaboración propia a partir de datos y adaptación de Chasqueti (2001:334 y 358).

En cuanto a la disposición expresa de los partidos a no conformar coalición con otros partidos específicos, podemos observar que el comportamiento del PRD en la negociación del presupuesto en varias ocasiones ha sido de exclusión del grupo perteneciente al partido en el gobierno. Su posición ha sido la de no participar en coaliciones legislativas con el PAN, aunque electoralmente si se han presentado alianzas en el ámbito local. Esto nos lleva a otro de los elementos condicionantes de la formación de coaliciones y es el que se refiere a la integración de alianzas preelectorales.

Las alianzas electorales han sido las más abundantes en el caso mexicano y nos dan muestra de lo relativamente fácil que es integrarlas, pero lo difícil que es para los partidos concretarlas en coaliciones de gobierno. Las coaliciones electorales son estrategias partidarias para fortalecer su presencia en el sistema y maximizar los beneficios de las

elecciones, que pueden ir desde un aumento de financiamiento público, hasta la búsqueda por mantener su registro nacional.

En resumen, hemos analizado las cuatro reglas institucionales que condicionan o limitan la formación de coaliciones en el sistema presidencial mexicano y podemos apuntar que han sido elementos clave para la comprensión de la formación de coaliciones, ante los escenarios de mayor alternancia política y gobierno dividido que está generando la distribución del poder político entre los partidos que intervienen en el sistema.

### 3.2. Conformación de las Legislaturas.

En esta investigación nos concentraremos en las votaciones registradas en la LX y LXI Legislatura sobre iniciativas de ley o decretos en materia de seguridad y justicia, para ello revisaremos la correlación de fuerzas en estas legislaturas y los contingentes de apoyo al presidente y la oposición que tiene, de tal manera que se identifiquen los jugadores colectivos con capacidad de veto. La integración de la Cámara de Diputados nos muestra los siguientes datos:

**Cuadro 3. Conformación de Legislatura en Diputados.**

Periodo	2006-2009	2009-2012
Legislatura	LX	LXI
PAN	206	141
PRI	106	239
PRD	125	68
PVEM	17	21
PT	11	13
CONVERGENCIA	18	8
otros	17	8
<b>Total</b>	<b>500</b>	<b>500</b>

Elaboración propia.

En la LX Legislatura el PAN no logra las 251 posiciones para alcanzar la mayoría absoluta, no obstante tampoco los partidos de la oposición logran esta cifra, incluso una coalición PRI-PRD solo reúne 231 posiciones, las cuales no son suficientes para tener una mayoría absoluta. Los partidos en la oposición, ni aún reuniéndoles a todos, no alcanzaban a conformar una mayoría calificada.



En la LXI Legislatura, el PAN pierde posiciones, mientras que el PRI se recupera, aunque tampoco por si solo alcanza la mayoría absoluta, requiere de una coalición, ya sea con el PT, el PVEM o el PRD para lograr mejores condiciones. Otro dato relevante es que los partidos en la oposición en esta ocasión si pueden conformar un grupo de bloque al presidente ya en conjunto logran una mayoría calificada. La integración de la Cámara de Senadores nos muestra los siguientes datos:

**Cuadro 4. Conformación de Legislatura en el Senado.**

Periodo Legislatura	2006-2012	
	LX	LXI
PAN	51	50
PRI	32	33
PRD	26	25
PVEM	5	6
PT	5	6
CONVERGENCIA	5	5
otros	3	3
<b>Total</b>	128	128

Elaboración propia.

En la Cámara de Senadores el partido del presidente no logro reunir las 65 posiciones para una mayoría absoluta, y menos los 85 asientos de la mayoría calificada.

De los datos recabados se concluye que el Presidente Calderón no tiene en ninguna de las dos Legislaturas, ni la mayoría calificada, ni la mayoría absoluta para aprobar por si mismo iniciativas de reforma en materia de seguridad y justicia, por lo que necesita buscar la confirmación de coaliciones para concretar su política en materia de seguridad y justicia.

Es necesario revisar cuáles son las “coaliciones vencedoras mínimas”, atendiendo al concepto de William Riker (1962:33), a partir de la conformación que observamos en la LVI Legislatura. Es importante analizar cuáles son las combinaciones posibles para constituir coaliciones vencedoras mínimas en los casos de leyes secundarias o reformas constitucionales, dado que cada una de ellas implica distintos tipos de mayorías.

No debemos dejar de lado que estas combinaciones tienen que pensarse para un sistema bicameral, en este orden de ideas el análisis de las coaliciones vencedoras mínimas en cada una de las Cámaras es un asunto muy complejo por dos factores:

Primero, no existe la suficiente fuerza de los Comités Ejecutivos Nacionales de los Partidos para obligar a sus legisladores en ambas Cámaras a votar en el mismo sentido, el caso emblemático es el del PRI, cuyo Coordinador en la Cámara de Diputados, se vincula con los intereses del liderazgo de su partido y por otra parte su Coordinador en el Senado atiende a sus propios intereses de su grupo.

Segundo, no solo existe una división al interior de los partidos políticos entre Cámaras, sino al interior de los propios grupos parlamentarios cuyo ejemplo más representativo es el del PRD en ambas Cámaras, los dos grandes grupos en este partido tienen sus legisladores afines en cada una de las Cámaras.

Dicho lo anterior, el establecimiento de coaliciones vencedoras mínimas es harto complejo y en todo caso debe realizarse para cada una de las Cámaras. En ese sentido en el caso de la Cámara de Senadores, encontramos tres combinaciones de partidos para aprobar una reforma a una ley secundaria (que requiere 65 senadores), conformadas por el PAN y PRI con 83 votos, el PAN y el PRD con 75, y el PRI, PRD, PVEM y PANAL con 75 (ver cuadro 5).

**Cuadro 5. Coaliciones mínimas vencedoras en el Senado**  
**Leyes secundarias**

No. de combinaciones	Partidos Políticos	Votos reunidos
1	PAN-PRI	83
2	PAN-PRD	75
3	PRI-PRD-PVEM-PANAL	75

Elaboración propia.

El análisis de bajo qué condiciones se darían cada una de estas coaliciones es extremadamente complejo y varía dependiendo de los intereses de cada uno de los partidos respecto del tema a discusión, por lo que no se puede establecer una regla general de actuación de las fracciones parlamentarias, sino mas bien debe de hacerse el análisis sobre temas puntuales.

En el caso de las combinaciones ganadoras para reformas constitucionales en el Senado (se requieren 85 votos), presuponiendo que todos sus legisladores estuvieran presentes, solo encontramos dos combinaciones, estas estarían conformadas por PAN, PRI

y PVEM que reúnen 89 votos, la otra sería el PAN, PRD, CONVERGENCIA y PT que reúnen 86 votos (ver cuadro 6).

**Cuadro 6. Coaliciones mínimas vencedoras en el Senado  
Reforma Constitucional**

No. De combinaciones	Partidos Políticos	Votos reunidos
1	PAN-PRI- PVEM	89
2	PAN-PRD-CONVERGENCIA-PT	86

Elaboración propia.

En el caso de la Cámara de Diputados, las coaliciones vencedoras mínimas para la aprobación de leyes secundarias (se requieren 251 diputados) son PRI, PAN (380), PRI-PVEM (260), PRI, PRD (307), PRI, PT y CONVERGENCIA (259), PRI, PT, PANAL (258), PAN, PRD, PVEM, PT y CONVERGENCIA (251), lo cual nos da un total de seis combinaciones (ver cuadro 7).

**Cuadro 7. Coaliciones mínimas vencedoras la Cámara de Diputados  
Leyes Secundarias**

No. de combinaciones	Partidos Políticos	Votos reunidos
1	PRI-PAN	380
3	PRI-PRD	307
2	PRI-PVEM	260
4	PRI-PT-CONVERGENCIA	259
5	PRI-PT-PANAL	258
6	PAN-PRD-PVEM-PT-CONVERGENCIA	251

Elaboración propia.

Las coaliciones que podría formar el PRI tanto con el PAN y el PRD, en realidad son coaliciones muy costosas e innecesarias para el PRI, ya que de los 251 votos requeridos para reformar una ley secundaria, el PRI por su cuenta reúne 239 votos, sería más probable que buscará el apoyo de un partido más pequeño, que en la negociación de votos le resultará menos costoso el apoyo.

En el caso de las reformas constitucionales en la Cámara de Diputados (333), presuponiendo que todos sus legisladores estuvieran presentes, solo encontramos dos combinaciones, estas estarían conformadas por PRI, PAN (380) y PRI, PRD, PVEM, PT, CONVERGENCIA (336) como la segunda opción (ver cuadro 8).

**Cuadro 8. Coaliciones mínimas vencedoras en la Cámara de Diputados  
Reforma Constitucional**

No. De combinaciones	Partidos Políticos	Votos reunidos
1	PRI -PAN	380
2	PRI-PRD-PVEM-PT- CONVERGENCIA	336

Elaboración propia.

La limitante de la teoría de Riker ha sido que considera las coaliciones como una simple suma aritmética de los votos de los legisladores sin considerar los costos de las negociaciones, que no siempre están vinculadas al tamaño del grupo parlamentario. Por ejemplo, en el caso de la Cámara de Diputados para la aprobación de una reforma constitucional el PRI tiene dos opciones o aliarse con el PAN o aliarse con el resto de la oposición, ¿qué le pide a cambio cada uno de los integrantes de cada una de estas coaliciones? No es algo que se pueda determinar para todas las negociaciones, además de que no es algo que los partidos en el Congreso busquen hacer del dominio público.

Por ello, vale la pena hacer una reflexión acerca de a quién le rinden cuentas los legisladores federales. Aunque, ni siquiera en este caso, el comportamiento de los partidos es similar. Para ello es necesario tomar en cuenta el factor relacionado con el control que tienen las dirigencias nacionales sobre sus legisladores.

En el caso del PRI, por ejemplo, es interesante observar que los legisladores parecen rendir cuentas a dos instancias diferentes dependiente del contexto político en el que se encuentren, en el caso de los legisladores que provienen de entidades gobernadas por este mismo partido, sus incentivos están alineados para rendir cuentas a los ejecutivos de sus estados, de quienes esperan que al final de su gestión como legisladores los empleen en la administración estatal. En el caso de los legisladores priistas en cuyas entidades de origen gobierna la oposición, así como aquellos legisladores plurinominales que no tienen un claro vínculo regional, es decir con los ejecutivos locales, dirigen sus lealtades hacia el Comité Ejecutivo Nacional de su partido o hacia los liderazgos de los sectores que integran este partido. Sin embargo, actualmente en el caso del Senado, los legisladores parecieran dirigir sus lealtades hacia su coordinador parlamentario, con quien ven mayores posibilidades de continuar sus carreras políticas.

En el caso de los legisladores del PAN también su lealtad está dividida. Para aquellos que provienen de entidades gobernadas por su propio partido, su lealtad parece escindirse por parte iguales entre los ejecutivos de sus estados y la dirigencia nacional de su partido. Los legisladores panistas cuyos estados son gobernados por la oposición, así como aquellos legisladores plurinominales, sus lealtades están plenamente identificadas con la dirigencia nacional de su partido representada por el presidente del partido y el coordinador parlamentario. Recordemos que el caso del PAN, en este sentido es único, ya que el presidente del partido tiene la facultad de nombrar a los coordinadores parlamentarios, y esto tiene como consecuencia una mayor disciplina de los congresistas hacia la dirigencia nacional de su partido.

En el caso de los legisladores del PRD, su esquema de lealtades parecería ser más simple en la medida en que estos votan de acuerdo con la línea política establecida por los subgrupos o llamadas “tribus” de las que forman parte.

#### **IV. La Agenda Legislativa del Ejecutivo en materia de seguridad y justicia.**

Empezaremos por explicar que una iniciativa es un documento formal que los órganos o actores facultados presentan ante cualquiera de las cámaras del Congreso para su estudio, discusión y en su caso aprobación, tiene como propósito, crear, reformar, adicionar o derogar disposiciones constitucionales o legales. De acuerdo con la Constitución Mexicana tienen la facultad para iniciar leyes o decretos el Presidente de la República, los diputados federales y senadores, así como las legislaturas de los Estados. Todo texto de iniciativa se compone de: a) exposición de motivos, b) parte normativa y, c) normas transitorias<sup>9</sup>.

Las iniciativas pendientes son los proyectos de ley o decreto turnados por el pleno a una comisión o comisiones para su estudio y análisis, que no han sido objeto de ningún dictamen por parte de dicha comisión o comisiones.

Las iniciativas con dictamen en alguna de las Cámaras, se refieren a una resolución escrita de una o varias comisiones, tomada por la mayoría de sus miembros sobre una iniciativa de ley, decreto, asunto o petición sometido a su consideración por acuerdo de la asamblea. Está sujeto a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del pleno de la cámara respectiva. El dictamen podrá ser de primera lectura, segunda lectura o discusión, según el procedimiento legislativo que siga al interior de la cámara en que se analiza, previo acuerdo de los grupos parlamentarios en ella representados. Una vez votado en sus términos, el dictamen seguirá con el procedimiento legislativo correspondiente.

Por su parte los dictámenes son el producto más importante de las Cámaras. Estas son resoluciones escritas de una o varias comisiones, tomadas por la mayoría de sus miembros sobre una iniciativa de ley, decreto, asunto o petición sometido a su consideración por acuerdo de la asamblea. Está sujeto a la ulterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva.

En materia legislativa el Presidente tiene dos herramientas significativas, por un lado, como lo acabamos de mencionar es uno de los tres actores que puede presentar una iniciativa y por otro, si el resultado final de alguna iniciativa no lo considera positivo puede

---

<sup>9</sup> Artículos 71 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55 a 64 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

vetar dicha propuesta con la instrucción de que sea nuevamente analizada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Agenda Legislativa del Ejecutivo, se refiere a la relación o lista de temas que elabora el Ejecutivo Federal conforme a sus intereses con la intención de abordarla o ejecutarla en el periodo de sesiones de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.

#### **4.1. Agenda Legislativa del Ejecutivo.**

De acuerdo con el reporte del Sistema de Información Legislativa, la Agenda legislativa del Ejecutivo en el periodo de 01 de diciembre de 2006 al 25 de marzo del 2011<sup>10</sup> tiene el siguiente estatus: el presidente Felipe Calderón Hinojosa ha presentado al Congreso de la Unión 107 iniciativas de ley o decreto. De ese número 72 (67.29%) han sido aprobadas; 23 (21.50%) se encuentran pendientes de dictamen por parte de las comisiones de origen; 11 (10.28%) ya registran dictamen en alguna de las Cámaras y 1 (0.93%) fue desechada.

De las 107 iniciativas presentadas, una tercera parte (30 iniciativas) son en materia de seguridad y justicia, lo cual sugiere que más de la mitad de la agenda legislativa del ejecutivo tiene que ver con la seguridad y justicia, confirmando el interés del presidente en este tema. Este interés del Presidente, no necesariamente es correspondido por los diversos actores del sistema, ya que existe en la agenda legislativa general múltiples temas de interés e iniciativas.

En materia de seguridad y justicia encontramos que 18 iniciativas han sido aprobadas, 11 están pendientes sin dictamen y cuatro tienen dictamen de al menos una de las Cámaras.

Finalmente no se registran iniciativas rechazadas en materia de seguridad y justicia, esto es no hay proyectos de ley o decreto votados en sentido negativo por la mayoría de los legisladores que integran una comisión o por la mayoría del pleno camarl.

---

<sup>10</sup> Sistema de Información Legislativa, al 25 de marzo de 2011.  
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Home/reporte.php?TipoReporte=1>

#### **4.2. Conformación partidista de las comisiones y control de la agenda legislativa.**

Una vez que tenemos identificada la legislación materia de la investigación, otro punto es identificar las comisiones participantes, quien las preside y como están conformadas, a fin de identificar quien lleva el control de la agenda legislativa.

##### **Actores individuales y colectivos con posible capacidad de veto.**

Una comisión es un grupo de trabajo integrado por legisladores de los grupos parlamentarios con representación en cada una de las cámaras. Tiene como finalidad estudiar, analizar y discutir los asuntos legislativos que les son turnados por los órganos de dirección de la cámara a la que pertenecen para elaborar los trabajos, opiniones, resoluciones, informes o dictámenes que serán discutidos en el pleno. Las comisiones fomentan la organización, especialización y distribución del trabajo parlamentario.

Las comisiones han cobrado especial relevancia en los últimos tiempos fundamentalmente a partir de tres momentos: el primero es el relacionado con la pérdida del PRI de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la constitución de los primeros gobiernos divididos en 1997, las comisiones que hasta ese momento eran simples oficinas de trámite, fueron poco a poco tomando mayor relevancia.

El segundo momento, se da a partir de la LIX Legislatura, cuando el proceso de discusión del presupuesto se descentraliza de la Comisión de Presupuesto para delegar una parte de esta responsabilidad a cada una de las comisiones ordinarias relacionadas directamente con la dependencia o ramo de la administración pública a la que se asigna dicho presupuesto, por ejemplo, la comisión de seguridad pública el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública o la comisión de recursos hidráulicos propone el presupuesto de la Comisión Nacional del Agua.

El tercer momento, se da a partir de la modificación al Reglamento de la Cámara de Diputados que obliga a las comisiones a dictaminar todas las iniciativas presentadas en un breve lapso. Se estableció en el artículos 89 y 95 de dicho Reglamento, al señalar que la comisión tiene 90 días para elaborar el dictamen, en caso contrario se da por precluido en proceso y el presidente de la comisión deberá incluir el tema en el orden día para su discusión y votación en el pleno. Esto en realidad otorga poder a las comisiones en sí



mismas, a sus presidentes y secretario técnico respectivo. En este sentido, si bien es cierto que al final del día quien es el encargado de decidir que legislación se aprueba o no, es el Pleno de las Cámaras, los presidentes de las comisiones a través de sus secretarios técnicos redactan el sentido de los dictámenes, este es en la práctica un gran control sobre el contenido de la legislación. En otras palabras, el que tiene el control de la pluma, tiene una considerable capacidad de influencia.

Las comisiones pueden ser ordinarias, extraordinarias, especiales, de investigación, bicamerales y jurisdiccionales.<sup>11</sup> Sin embargo solo las ordinarias elaboran dictámenes de ley.

Una comisión tipo (varía de comisión en comisión) es conformadas por 30 legisladores aproximadamente, de los cuales ocho forman parte de la mesa directiva, un presidente y siete secretarios de la comisión, que intentan reflejar la correlación de fuerzas en la totalidad de la Cámara. Además de personal de apoyo, siendo la figura más relevante el secretario técnico.

Las comisiones son integradas, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso, por los integrantes de la Junta de Coordinación Política tomando en cuenta la pluralidad de las respectivas Cámaras y formulará propuestas con base en el criterio de proporcionalidad entre el Pleno y la conformación de las comisiones, así mismo postulará a los presidentes y secretarios de las comisiones, cuidando que se incorporen legisladores de los distintos grupos parlamentarios<sup>12</sup>.

Observamos que las comisiones con participación en la discusión de los proyecto de ley en materia de seguridad justicia son principalmente cinco, en ambas Cámaras:

- Defensa Nacional
- Gobernación
- Justicia
- Puntos Constitucionales
- Seguridad Pública

---

<sup>11</sup> Artículos 71, 77 y 93 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Orgánica del Congreso General y Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

<sup>12</sup> Artículos 43 y 104 de la Ley Orgánica del Congreso General.

Acerca de la relevancia de las comisiones en la elaboración de los dictámenes de ley, cabe aclarar que estas no son entes independientes, si bien es cierto que influyen en buena medida en las características de la legislación a aprobar, su peso como actores colectivos con capacidad de veto está condicionado en la medida en que estas responden a los intereses de los grupos parlamentarios y son reflejo de la correlación de fuerzas de las Cámaras.

Los Presidente de las comisiones, también son relevantes porque ellos representan los jugadores con capacidad de veto individuales, ya que conducen la discusión y negociación al interior de la comisión y tienen un rol importante en la preparación del dictamen que se integrará y se presentará al pleno para su discusión y posible aprobación o rechazo, además del rol clave que desempeñan al integrar, a través del Secretario Técnico, la propuesta de dictamen a discusión.

**Cuadro 9. Resumen de comisiones en la Cámara de Diputados.**

Nombre de comisión	Legislatura	Presidente	Partido	Partidos dominante
Defensa Nacional	LX	Diputado González Betancourt, Jorge Justiniano	PAN	PAN
Gobernación	LX	Diputado Carrasco Altamirano, Diódoro Humberto	PAN	PAN
Justicia	LX	Diputado Camacho Quiroz, César Octavio	PRI	PAN
Puntos Constitucionales	LX	Diputado Cárdenas Hernández, Raymundo	PRD	PAN
Seguridad Pública	LX	Diputado Rivera Bedoya, Juan Francisco	PRI	PAN
Defensa Nacional	LXI	Diputado Cerda Pérez, Rogelio	PRI	PRI
Gobernación	LXI	Diputado Corral Jurado, Javier	PAN	PRI
Justicia	LXI	Diputado Benítez Treviño, Víctor Humberto	PRI	PRI
Puntos Constitucionales	LXI	Diputado Castro y Castro, Juventino Víctor	PRD	PRI
Seguridad Pública	LXI	Diputado Ovando Patrón, José Luis	PAN	PRI

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa (SIL)

En ambas Legislaturas en la Cámara de diputados el reparto de estas comisiones se realizó bajo un mismo patrón, dos correspondieron al PRI, dos al PAN y una al PRD. Es interesante prestar atención a la filiación partidista de los integrantes mayoritarios de las comisiones, durante la LX la mayor parte de los integrantes eran panistas, en cambio en la LX la mayoría de los integrantes de las comisiones provienen del PRI (ver cuadro 9).

En el caso de la Cámara de Senadores la conformación es como sigue:

**Cuadro 10. Presidentes de Comisiones en Senado.**

Nombre de comisión	Legislatura	Presidente	Partido	Partidos dominante
Defensa Nacional	LX- LXI	Senador Mendoza Garza, Jorge	PRI	PAN
Gobernación	LX- LXI	Senador Murillo Karam, Jesús	PRI	PAN
Justicia	LX- LXI	Senador González Alcocer, Alejandro	PAN	PAN
Puntos Constitucionales	LX- LXI	Senador Joaquín Coldwell, Pedro	PRI	PAN
Seguridad Pública	LX- LXI	Senador González González, Felipe	PAN	PAN

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa (SIL)

En el Senado la distribución de las comisiones correspondieron dos al PAN y tres al PRI, cabe señalar que el PAN a pesar de que no tiene una mayoría absoluta, mantiene una mayoría simple en esta Cámara, por lo que puede inferirse que en la negociación de las comisiones sede tres al PRI, no obstante mantiene el mayor número de legisladores como integrantes de las comisiones (ver cuadro 10).

#### **4.3. Legislación relevante.**

La legislación seleccionada para el desarrollo de este trabajo de investigación fue la aprobada por la LX y LXI Legislaturas que comprenden el periodo de Felipe Calderón como Presidente de la República.

La legislación seleccionada se realizó, cuidando que al menos incluyeran algunos de los siguientes aspectos:

- Que sea una reforma constitucional, que implica la aprobación de ambas Cámaras del Congreso y de los congresos estatales.
- Que su aprobación requiera la aprobación de una mayoría calificada.
- Que modifiquen el funcionamiento u organización de alguna de las instituciones de seguridad pública.
- Que modifiquen el cuerpo de una ley en su conjunto, y no solo a artículos y fracciones que no incidan en cambios fundamentales en el funcionamiento de alguna de las instituciones de seguridad pública.
- Que su implementación impliquen la colaboración de diversas instancias o ámbitos de gobierno.

- Que ya hubiesen sido aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación o bien que cuenten con el dictamen en al menos alguna de las Cámaras.

Bajo estos criterios se seleccionaron 10 proyectos de ley, las cuales se agrupan en 7 grandes temas de la siguiente manera:

**Cuadro 11. Iniciativas en materia de seguridad y justicia**

Tema	Proyecto de ley	Legislatura	Iniciativa	Turnado a Comisiones
Seguridad Pública	Con proyecto de decreto que expide la Ley General del Sistema de Seguridad Pública.	LX	Ejecutivo Federal, PRI y PRD	Seguridad Pública Justicia
	Con proyecto de decreto que expide la Ley de la Policía Federal.	LX	Ejecutivo Federal	Gobernación Seguridad Pública
Secuestro	Que expide la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro.	LXI	Ejecutivo Federal PRI, PAN, PRD Y PVEM	Gobernación Justicia
Justicia para adolescentes	Que expide la Ley Federal de Justicia para Adolescentes.	LXI	PRI	Gobernación Justicia
Seguridad Nacional	Con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional.	LXI	Ejecutivo Federal	Gobernación Seguridad pública
Prevención del delito	Con proyecto de decreto que expide la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.	LXI	PRI	Gobernación Seguridad pública
Justicia Militar	Con proyecto de decreto por el que se adiciona el Código de Justicia Militar.	LXI	Ejecutivo Federal	Defensa Nacional
Procuración de Justicia	Con proyecto de decreto que expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	LX	Ejecutivo Federal	Seguridad Pública Justicia
	Con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia penal.	LX	Ejecutivo Federal PRI, PAN, PRD y CONVERGENCIA	Justicia Seguridad Pública Puntos constitucionales
	Con proyecto de decreto que expide la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.	LX	PRI	Justicia Puntos constitucionales

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa (SIL)

De los diez proyectos de ley contemplados en este estudio, identificamos que se integran con 6 iniciativas del titular del Ejecutivo, y 32 de los partidos de la oposición. Cabe aclarar que algunos proyectos de ley recibieron más de dos iniciativas, por ejemplo el proyecto de decreto de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública recibió tres iniciativas, el proyecto de decreto en materia de secuestro recibió 16 iniciativas, la reforma

constitucional en materia de justicia penal recibió 11 iniciativas y el proyecto en materia de prevención del delito, 2 iniciativas (ver anexo 1).

#### **4.4. Iniciativas pendientes del Ejecutivo.**

Debido a que nos interesa analizar cuál podría ser la suerte de las 11 iniciativas pendientes sin dictamen y las 4 con dictamen presentadas por el Ejecutivo en materia de seguridad y justicia, revisaremos brevemente de que se tratan, su estatus y cuál es el grado de importancia de las mismas.

##### **Iniciativas sin dictamen**

#### **1. Con proyecto de decreto que reforma el artículo primero de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.**

La iniciativa propone reformar del artículo primero de la Ley Orgánica de la PGR a fin de dotar de autonomía técnica y funcional a dicha Institución - la cual concentra precisamente al Ministerio Público de la Federación -, estableciendo que los únicos intereses que deben prevalecer en su actuar, son la representación del interés de la sociedad y la satisfacción del bien común. Dicha institución debe trabajar de forma coordinada con las demás instituciones de seguridad pública federales.

#### **2. Con proyecto de decreto que reforma los artículos 25 y 366 del Código Penal Federal.**

La iniciativa propone sancionar con cadena perpetua a quien cometa el delito de secuestro bajo las siguientes circunstancias: 1) cuando el ilícito sea cometido por ex integrantes de instituciones de seguridad pública; 2) se traslade al extranjero a la víctima con fines de lucro; 3) se lesione gravemente o se prive de la vida o que la víctima sea menor de edad y/o padezca alguna discapacidad. Asimismo se incrementa la pena a 40 años cuando se practique el secuestro exprés.

#### **3. Que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La iniciativa tiene por objeto generar un mecanismo de excepción, por el cual se faculte a las autoridades federales a conocer de delitos del fuero común relacionados con la protección a la seguridad pública, la seguridad nacional, los derechos humanos y la libertad de expresión, con objeto de evitar la impunidad en este tipo de ilícitos y dar pleno

cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en el reconocimiento y protección de tales derechos.

**4. Con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley federal de armas de fuego y explosivos, Código Federal de Procedimientos Penales y Ley federal contra la delincuencia organizada.**

La iniciativa propone diversas modificaciones en relación con la posesión y uso de armas de fuego y explosivos por parte de los ciudadanos.

En este sentido: 1) se amplía el rango de armas o cartuchos prohibidos y el catálogo de delitos graves relacionados con la posesión y portación ilegal de armas de fuego y municiones reservadas al Ejército, Armada o Fuerza Aérea; 2) se propone que cuando varias personas porten o posean ilícitamente de manera conjunta armas de fuego se les aplique una pena gradual y proporcional en función del número de armas portadas y el número de individuos que integran el grupo delictivo; 3) suprimir el término – clandestinidad- del texto que tipifica y castiga la introducción de armas a territorio nacional; 4) sancionar con mayor rigor a quienes sean integrantes de una corporación policiaca, de un servicio de seguridad privada o del ejército, ya sea en activo, reserva o en retiro, o planeen el delito al interior de la institución para la cual laboran

**5. Con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones del Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales, Ley federal contra la delincuencia organizada y Ley orgánica del poder Judicial de la Federación.**

La iniciativa propone crear un tipo penal que sancione la conductas que atenten contra la vida, integridad y seguridad personal de los familiares de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, hasta el segundo grado de parentesco o cuando se trate de candidatos de elección popular. También propone considerar como grave el delito de extorsión y tipificar y sancionar la utilización de juguetes u objetos que aparenten ser armas de fuego, así como pistolas de municiones o de proyectiles que funcionen a través de aire o gas comprimido, que sean utilizados para la comisión de otro tipo de delitos.

**6. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La iniciativa tiene por objeto simplificar la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales y modernizar el sistema de impartición de justicia otorgando validez a las promociones judiciales que se realicen a través de medios digitales como el correo electrónico y la firma electrónica, con los mismos efectos jurídicos que los comunicados oficiales y las firmas autógrafas.

**7. Que expide la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Distrito Federal.**

La iniciativa tiene por objeto: 1) Regular la estructura, organización y funcionamiento del Sistema de Seguridad Pública del D.F., así como su coordinación con la federación, los estados y los municipios, en esta materia; 2) Señalar que la seguridad pública a cargo del D.F. tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; 3) Establecer que los Centros de Evaluación y Control de Confianza que se establezcan en el D.F. deberán contar con la acreditación vigente del Centro Nacional de Certificación y Acreditación; 4) Señalar que corresponde al presidente de la República el mando de la fuerza pública. Los mandos superiores de la policía del D.F. y de la policía judicial del D.F. serán designados por el secretario de Seguridad Pública del D.F. o por el procurador general de Justicia, según corresponda. Dichos nombramientos serán aprobados por el presidente de la República; 5) Se establece el Registro Administrativo de Detenciones; 6) Establecer los elementos del Informe Policial Homologado; 7) Señalar que las instituciones de Seguridad Pública contarán con una Comisión de Honor y Justicia, que será competente para conocer y resolver los procedimientos administrativos de aplicación de sanciones a los elementos de las instituciones de Seguridad Pública y, 8) Señalar que se regula el servicio de carrera y la profesionalización de los integrantes de las instituciones policiales del Distrito Federal.

**8. Que reforma y adiciona diversos artículos del Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; del Código Fiscal de la Federación; de la Ley de Instituciones de Crédito; de la Ley del Mercado de Valores; de la Ley de Sociedades de Inversión; de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades**

**Cooperativas de Ahorro y Préstamo; de la Ley de Uniones de Crédito; de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.**

La iniciativa propone mermar las estructuras financieras de las organizaciones criminales con las siguientes acciones: 1) Decomisar los bienes del inculcado cuyo valor sea equivalente a los instrumentos, objetos o productos del delito; 2) limitar los grados de parentesco para aplicar la excluyente de responsabilidad, respecto al ocultamiento del infractor; 3) detallar las conductas del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita; 4) determinar cuando una persona tiene conocimiento de que los recursos, derechos o bienes proceden o representan el producto de una actividad ilícita; 5) establecer que los procedimientos penales por delitos de la delincuencia organizada se deberá reservar el nombre, identidad y datos del denunciante, de igual forma la autoridad judicial podrá autorizar la reserva del nombre y datos del agente del MPF que integró la averiguación previa que dé origen al proceso penal; 6) establecer los requisitos para ejecutar las entregas vigiladas y operaciones en cubiertas, en diferentes modalidades como técnicas especiales de investigación, las cuales deberán ser autorizadas por el Procurador General de la República; y 7) establecer excepciones a las instituciones financieras mexicanas para facilitar información a diversas autoridades como los procuradores de justicia, SHCP, SFP, ASF y la Unidad de Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos.

**9. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La iniciativa tiene por objeto facilitar y fundar la acción de extinción de dominio en información ajena a la averiguación previa, independizar la acción de extinción de dominio del expediente ministerial para evitar que se revele información que ponga en riesgo a personas y la indagatoria, así como evitar condicionar su éxito al resultado del juicio penal.

**10. Que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Mando único policial).**

La iniciativa propone crear el mando único policial subsidiario a efecto de que todos los cuerpos policiales de las entidades federativas estén en manos del gobernador de cada



entidad. La propuesta adopta el principio de corresponsabilidad que establece el apoyo que deben brindarse las instituciones policiales entre sí y permite la existencia de policía municipal en la medida que cumpla con condiciones objetivas de desarrollo institucional.

**11. Que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.**

La iniciativa propone reformas en materia de fuero militar para que los integrantes del Ejército que cometan los delitos de desaparición forzada de personas, violación y tortura sean investigados por denuncias anónimas y juzgados por tribunales civiles, con sanciones de hasta 50 años en prisiones militares y multas que pueden llegar al medio millón de pesos. Asimismo determina que los militares compurguen su pena en cárceles militares, para evitar se contaminen con el crimen organizado y que la policía ministerial deberá proteger a testigos, jueces y víctimas en el proceso. Se permitirá que la sociedad haga denuncias anónimas para incentivar la presentación de denuncias contra militares y establece que los civiles que cometan desaparición forzada serán encarcelados hasta por 25 años.

**Cuadro 12. Estatus de las iniciativas: Pendiente en Comisión de Origen**

No. Iniciativa	1	2	3	4	5
<b>Cámara Origen</b>	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores
<b>Cámara Revisora</b>	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados
<b>Fecha de Presentación</b>	13/03/2007	13/08/2008	30/10/2008	23/04/2009	23/04/2009
<b>Legislatura</b>	LX	LX	LX	LX	LX
<b>Subtema</b>	Procuración de justicia	Secuestro	Procuración de justicia	Armas de fuego	Seguridad pública
<b>Último Estatus</b>	PENDIENTE EN COMISION DE ORIGEN				

No. Iniciativa	6	7	8	9	10	11
<b>Cámara Origen</b>	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores

<b>Cámara Revisora</b>	<b>Cámara de Diputados</b>	<b>Cámara de Senadores</b>	<b>Cámara de Diputados</b>	<b>Cámara de Senadores</b>	<b>Cámara de Diputados</b>	<b>Cámara de Diputados</b>
<b>Fecha de Presentación</b>	03/09/2009	23/02/2010	31/08/2010	07/09/2010	07/10/2010	19/10/2010
<b>Legislatura</b>	LXI	LXI	LXI	LXI	LXI	LXI
<b>Subtema</b>	Procuración de justicia	Seguridad pública	Delitos financieros	Extinción de dominio	Seguridad pública	Fuero militar
<b>Último Estatus</b>	PENDIENTE EN COMISION DE ORIGEN					

Fuente: Elaboración propia.

### **Iniciativas con dictamen de una Cámara**

**12. Que expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo; se reforma el artículo 27 y se adiciona un artículo 27 bis, ambos del Código Fiscal de la Federación.**

La iniciativa propone: 1) Establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita y aquellos tendientes a financiar al terrorismo; 2) determinar a las personas físicas o morales que serán sujetos obligados a la presentación de reportes ante la SHCP, dichos sujetos tendrán como obligación conocer, identificar, recabar y resguardar la información sobre sus clientes, usuarios o dueños beneficiarios de los bienes o servicios materia de actos u operaciones sujetas al régimen de la ley; 3) prohibir el cumplimiento de obligaciones o liquidación de actos u operaciones mediante pago en moneda o billetes –nacional o divisas–, o en metales preciosos, cuando se trate de transmisión o constitución de propiedad sobre bienes inmuebles; o cuando la operación sea superior a cien mil pesos al día en que se libere la obligación, en la compra de vehículos, relojes, joyería, metales y piedras preciosas, obras de arte, adquisición de instrumentos en juegos con apuesta, servicios de blindaje para vehículos, adquisición o constitución de títulos representativos de acciones de personas morales; y 4) la SHCP podrá realizar visitas de verificación a los sujetos obligados y a quien haya realizado las operaciones descritas en la ley para comprobar de oficio y en cualquier tiempo el cumplimiento de sus disposiciones.

**13. Que adiciona el capítulo IV bis, al título octavo del libro primero del Código de Justicia Militar.**

La iniciativa propone sancionar penalmente a los miembros de las fuerzas armadas que se incorporen a la delincuencia organizada; a quienes empleen bienes y recursos a su cargo o se aprovechen de su mando para apoyar a una asociación delictuosa; obstaculicen o permitan eludir las acciones de las fuerzas armadas contra las bandas delictivas; o proporcione cualquier servicio a los miembros de la delincuencia organizada.

#### **14. Que reforma la Ley de Seguridad Nacional.**

La iniciativa propone crear la figura jurídica denominada “Declaración de Existencia de una Afectación a la Seguridad Interior” a fin de permitir la participación de las fuerzas armadas y otras instancias de seguridad del Estado para enfrentar eventos que afecten la seguridad interior como la sublevación en una entidad federativa, agresiones contra autoridades del Consejo Nacional de Seguridad o actos que pongan en peligro el orden, la paz o la seguridad pública de un municipio, estado o región. Se establece que la declaratoria procederá cuando se presente cualquier situación que, de no atenderse de inmediato, pueda derivar en una perturbación grave del orden o de la paz pública o ponga a la sociedad en grave peligro y conflicto, pero en ningún caso implique la suspensión de garantías individuales por parte de la autoridad.

La vigencia de la declaratoria podrá prorrogarse mientras subsistan las causas que le dieron origen, o modificarse, y nunca podrá ser por tiempo indefinido. Del mismo modo, cuando desaparezca la situación que motivó la declaratoria, el Ejecutivo Federal hará del conocimiento de la sociedad su conclusión.

#### **15. Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Armada de México.**

La iniciativa tiene por objeto modificar la estructura orgánica y operativa de la armada de México. Entre sus planteamientos destacan: 1) reorganizar a los mandos navales en ambos litorales para eficientar el combate a la delincuencia organizada; 2) reenfocar las operaciones navales para aprovechar los recursos de la armada y robustecer su capacidad operativa; 3) sustituir la denominación de región naval central por el de cuartel general del alto mando con nivel de mando superior en jefe; 4) integrar las funciones del Consejo de almirantazgo en sus modalidades de ampliado y reducido; 5) incluir a los Consejos de disciplina para resolver y sancionar faltas de los cadetes y alumnos de los planteles

educativos navales; y, 6) facultar a la junta naval para conocer las inconformidades de adecuaciones de grado y pase de la milicia auxiliar a la milicia permanente para que el personal naval que se sienta afectado en sus derechos pueda recurrir a ésta.

**Cuadro 13. Estatus de las iniciativas: Pendiente con Dictamen.**

No. Iniciativa	12	13	14	15
<b>Cámara Origen</b>	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores
<b>Cámara Revisora</b>	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados
<b>Fecha de Presentación</b>	31/08/2010	23/04/2009	23/04/2009	01/10/2009
<b>Legislatura</b>	LXI	LX	LX	LXI
<b>Subtema</b>	Delitos financieros	Justicia militar	Seguridad nacional	Administración militar
<b>Último Estatus</b>	PENDIENTE EN COMISION REVISORA			
	31/08/2010	07/09/2010	28/04/2010	04/03/2010

Fuente: Elaboración propia.

Las iniciativas pendientes requieren mayor atención y cabildeo por parte del Ejecutivo Federal debido al hecho de que no tengan un dictamen nos indica que no han encontrado el consenso necesario para la elaboración de un dictamen, que como ya vimos es el paso previo para toda discusión en el Pleno. Es decir, si alguno de los proyectos del Ejecutivo, es ya dictamen nos indica que al menos hubo un acuerdo preliminar sobre el asunto, que sin embargo no ha sido llevado al Pleno porque no ha conseguido un consenso mayor. En el caso de aquellos proyectos que ni siquiera cuentan con dictamen es debido a que no han obtenido por lo menos un acuerdo preliminar entre los miembros de la comisión sobre el proyecto de ley.

Por otra parte, es importante explicar que las iniciativas provenientes del Ejecutivo Federal que son analizadas al interior de las comisiones tienen estas características: son iniciativas amplias, técnicamente complejas, integrales y en muchos casos exhaustivas. Están elaboradas por numerosos cuerpos de técnicos y asesores de la administración pública, hacen un análisis del impacto regulatorio y presupuestal de los proyectos, a la vez que verifican que no se contrapongan con otra legislación, en otras palabras, los proyectos

del ejecutivo tienen un alto grado de elaboración, regularmente las iniciativas del Ejecutivo Federal han pasado por uno, dos o hasta tres años de análisis al interior de la administración pública, en contraste con los recursos técnicos y humanos con los que cuenta la Comisión en las Cámaras, por lo que la elaboración de un dictamen precisa considerable tiempo y *expertis* en la materia.

Una vez revisados lo anterior, contamos con los elementos de información para construir las alternativas que tiene el titular del ejecutivo, a fin de que las iniciativas pendientes de su agenda legislativa puedan llegar a concretarse.

## **V. Análisis de Alternativas.**

### **5.1. Elementos para la construcción de alternativas de política.**

Para construir las alternativas que nos permitan determinar si los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión y que se encuentran pendientes en comisiones (sin dictamen o con dictamen en al menos una de las Cámaras), serán aprobados o rechazados, habremos de seguir los siguientes pasos, basados en la información previamente recopilada y organizada.

El análisis se realizará en tres segmentos, el primero estará enfocado solo en las 18 iniciativas presentadas por el titular del Ejecutivo Federal y que ya han sido aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación. El segundo, estará dirigido al análisis de una muestra de 10 iniciativas representativas, seleccionadas por el impacto de las modificaciones o bien porque crean una legislación específica en la materia, las cuales incluyen iniciativas del presidente y otros partidos aquí observaremos si hay un patrón distinto de comportamiento entre las iniciativas del presidente y las presentadas por otros partidos. El tercer segmento se dedica a identificar las características de las iniciativas del Presidente que se encuentran pendientes en comisiones sin dictamen o bien con solo un dictamen por parte de la comisión de origen y pendiente en cámara revisora.

#### **Primer segmento.**

- A. Se analizarán los dictámenes que provienen de iniciativas presentadas por el titular del Ejecutivo Federal y que han sido votados en cada una de las Cámaras, a fin de determinar las preferencias en los subtemas de los actores colectivos.
- B. Se identificarán en qué subtemas el Ejecutivo encuentra unanimidad o mayor apoyo y consenso.
- C. Se identificará el tiempo que se tarda una iniciativa desde que es presentada hasta su aprobación como dictamen en el pleno de ambas Cámaras. El factor tiempo nos permitirá saber si alguna iniciativa ha pasado un largo periodo en comisiones, situación de la cual se prevé que difícilmente se moverá.
- D. Se identificará si existe una correlación entre el nivel de gobierno donde impactará la reforma y si fue complejo que ésta fuera aprobada por alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.

- E. Se identificará si el Presidente tiene preferencia por alguna de las dos Cámaras para fungir como Cámara de Origen y si esto tiene un efecto en el éxito de aprobación de sus iniciativas.

**Segundo segmento.**

- F. Se analizará la muestra de 10 dictámenes para determinar cuáles producen votaciones divididas,
- G. Se identificará qué subgrupos apoyan y cuales se oponen a la legislación en la materia y en qué subtemas.
- H. Se identificará si la conformación de las comisiones en materia de Seguridad y Justicia influye en la votación final de los dictámenes en el pleno.

**Tercer segmento**

- I. Se identificará las características generales del grupo de 11 iniciativas pendientes en comisiones y sin dictamen.
- J. Se identificará las características generales del grupo de las 4 iniciativas pendientes con al menos un dictamen por parte de una cámara.
- K. Y finalmente, se identificará los posibles motivos por los cuales las iniciativas pendientes del Ejecutivo Federal en materia de seguridad pública y justicia aún no cuentan con dictamen y cuáles son sus alternativas para avanzar en el proceso legislativo.

Los elementos identificados en esta revisión serán posteriormente analizados a la luz del marco institucional para el estudio de las colaciones políticas en el contexto del sistema político mexicano, se realizará una valoración de las implicaciones que tiene las reglas del ambiente institucional, pues como vimos estas reglas pueden limitar o al menos condicionar el poder de negociación del presidente y los partidos políticos, recordemos que al momento de integrar una coalición, los actores no se encuentran en un ambiente institucional libre para la negociación, reciben influencias derivadas de las reglas del propio diseño presidencial, del sistema electoral y la cercanía de elecciones, de los partidos y del sistema de partidos, así como de las propias reglas de funcionamiento del Congreso que establecen el proceso para la aprobación de las iniciativas presentadas.

### **Primer segmento. Iniciativas del Ejecutivo.**

Entonces, para iniciar con el primer segmento y realizar el análisis de los dictámenes que provienen de iniciativas presentadas por el titular del Ejecutivo Federal y que han sido aprobados por ambas Cámaras, partiremos de un repaso del número de iniciativas presentadas por el Presidente Felipe Calderón, en total fueron 33 en materia de seguridad y justicia, de las cuales 15<sup>13</sup> ya han sido aprobadas, por lo que en general, el éxito de su agenda legislativa en esta materia ha sido del 45 por ciento.

**Cuadro 14. Agenda Legislativa del Ejecutivo en materia de Seguridad y Justicia**

Calderón	Iniciativas presentadas	Aprobadas
LX	21	13
LXI	12	5
Total	33	18

Elaboración propia a partir del Sistema de información legislativa.

La mayoría de las iniciativas que ha presentado Calderón las hizo en durante la LX Legislatura, ya que en ese periodo del 2006 al 2009, el Presidente contaba con un mayor número de senadores y diputados provenientes de su partido (206 diputados panistas), lo cual le fue muy útil, incluso para enfrentar al grupo opositor perredista que en esa legislatura también era más amplio (125 diputados perredistas), a diferencia del conformado en el LXI Legislatura (68 diputados perredistas).

Por otra parte, los subtemas que han captado la atención de los legisladores han sido: seguridad pública, secuestro, justicia militar, y en menor medida, lo han sido la procuración de justicia, delincuencia organizada, drogas y extinción de dominio, esto lo observamos a partir del número de iniciativas votadas por cada tema.

B) De ahí que se derive el segundo punto que consiste en identificar en qué subtemas el Ejecutivo encuentra unanimidad o mayor apoyo y consenso por cada una de las cámaras.

Así, en la Cámara de Diputados, tenemos 4 dictámenes, que representan el 25% de las iniciativas aprobadas, que han sido votados sin ningún voto en contra o abstención:

---

<sup>13</sup> Es necesario aclarar que una de las iniciativas fue tomada en dos partes por decisión del Congreso, de tal forma que encontramos dos dictámenes que corresponde a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



- Decreto por el que se reforma la Ley de Amparo.
- Decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de las leyes Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
- Segundo dictamen por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Decreto por el que se reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de ascensos de la Armada de México.

**Cuadro 15. Votación en Diputados de Iniciativas Aprobadas**

Cámara de Diputados	Aprobación		
	Unánime	Con votos en contra	Con abstenciones
Número de dictámenes	4	11	9

Elaboración propia a partir de Anexo 2

Además observamos 12 dictámenes con votos en contra por parte de los diputados, de los cuales destaca la oposición manifestada en los temas sobre:

- La Ley General de Salud, el Código Penal Federal y el de Procedimientos Penales, con un 28% de votos en contra, todos los partidos tuvieron legisladores que emitieron votos en contra, salvo el PT. Mayoritariamente en contra encontramos al PRD, PRI e incluso al PAN.
- Primer dictamen de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública con 10% de votos en contra, provenientes de la bancada del PRD y CONV. y en menor medida del PT.

Mientras que el número de dictámenes que en la votación presentaron abstenciones por parte de los diputados fueron 8, los de mayor impacto fueron:

- Dictamen de reformas y adiciones a diversas disposiciones de La Ley General de Salud, el Código Penal Federal y el de Procedimientos Penales, con un 13.7% de abstenciones principalmente del PAN (19), el PRD (13), el PRI (8) y PT (3).
- Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal, con un 3.8% de abstenciones por parte de diputados del PRD y PT.

- Primer dictamen de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública con 3.4% abstenciones, provenientes de las bancadas del PRD, PT, PASC, CONV e incluso una del PAN.

En la Cámara de Senadores también encontramos 4 dictámenes, que representan el 25% de las iniciativas aprobadas, que han sido votados sin ningún voto en contra o abstención:

- Decreto por el que se reforma la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- Decreto por el que se expide la Ley de Extinción de Dominio.
- Decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de las leyes Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
- Decreto por el que se expide la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro.

**Cuadro 16. Votación en Diputados de Iniciativas Aprobadas.**

Cámara de Senadores	Aprobación		
	Unánime	Con votos en contra	Con abstenciones
Número de dictámenes	4	2	11

Elaboración propia a partir de Anexo 2

En el caso del Senado sólo observamos 2 dictámenes que presentaron votos en contra, los cuales fueron:

- Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución en materia de seguridad y justicia penal, con 26% de votos en contra, la mayoría del PRD, después el PT y CONV.
- Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal, con un voto en contra de un Senador del PT.

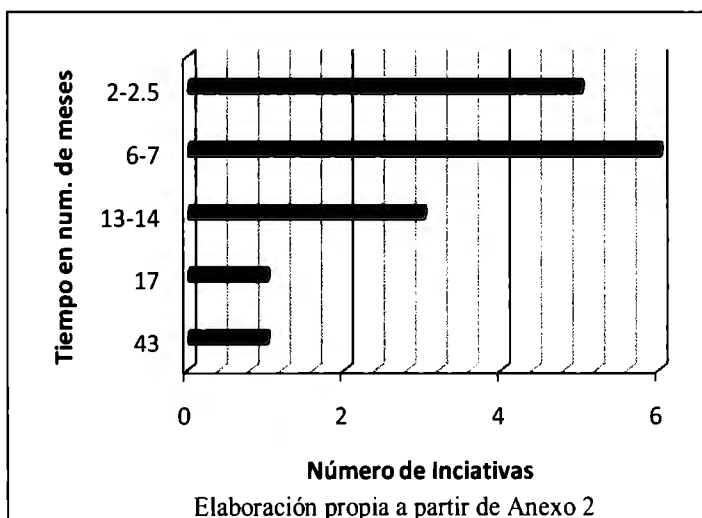
Y para concluir este punto, el número de dictámenes que en la votación presentaron abstenciones por parte de los senadores fueron 11, los de mayor impacto fueron:

- Dictamen de reformas y adiciones a diversas disposiciones de La Ley General de Salud, el Código Penal Federal y el de Procedimientos Penales, con un 10.3% de abstenciones.
- Segundo dictamen de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública con 5% abstenciones de senadores del PRD.
- Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal, con tuvo tres Senadores del PT que se abstuvieron en su voto.

Por tanto, advertimos que el principal tema abordado en las discusiones de la agenda legislativa del Presidente, ha sido el de seguridad y justicia penal, principalmente la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia penal, la expedición de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley de la Policía Federal, además llama la atención que en el tema de narcomenudeo abordado en las reformas a la Ley General de Salud, se producen un número importante de votos en contra, incluso provenientes del partido del Presidente. Mientras que los temas que han generado mayor consenso fueron los vinculados con la legislación en secuestro, extinción de dominio y administración y justicia militar.

C) Ahora revisaremos el tiempo que requiere una iniciativa para recorrer todo el proceso legislativo desde que es presentada hasta su aprobación en el pleno de ambas Cámaras. Nótese que nos enfocaremos en el momento de su aprobación y no de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, ya que lo que nos interesa saber está en función de la decisión de los legisladores respecto a una iniciativa presidencial y no en el momento que el Presidente prepara su entrada en vigor.

Dicho lo anterior, se ha identificado que el rango de tiempo va de dos meses hasta 43 meses aproximadamente, el



periodo de una iniciativa desde su presentación hasta su aprobación.

Esto nos permite identificar que el mayor número de iniciativas (11) se han aprobado en menos de 7 meses, lo cual nos refleja que las iniciativas presentadas tienen un acuerdo previo que hace que el proceso de discusión al interior de las Cámaras se acelere. A cuatro les tomó poco más de un año y solo 1 iniciativa superó los tres años y medio.

D) El siguiente punto relevante es identificar si existe una correlación entre el nivel de gobierno donde impactará la reforma y si el proceso legislativo presentó mayor dificultad para que fuera aprobada por alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión. Es decir identificaremos aquellas reformas que inciden en el funcionamiento o regulación de la seguridad y justicia de las entidades federativas o de los municipios y si este es un factor que complica la negociación de la votación o se comporta igual.

Se observa que cuatro iniciativas impactan en los ámbitos estatal o municipal:

- Reforma a diversos artículos de la Constitución Política en materia de seguridad y justicia (juicios orales).
- Reforma del Código Penal Federal artículos 25 y 366 en materia de secuestro.
- Expedición de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Ley de la Policía Federal.

De los cuatro casos mencionados, destaca el caso de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia. La votación de esta iniciativa implicó la votación en tres ocasiones en el pleno de la Cámara de origen y dos ocasiones en la Cámara revisora, además de que los legisladores decidieron partir en dos el dictamen, aunque ambos fueron votados el 11 de diciembre de 2008, uno se publicó el 2 enero de 2009 y el segundo el 24 de junio de 2009.

En seguida tenemos el caso de las reformas a diversos artículos de la Constitución Política en materia de seguridad y justicia penal, en este proceso observamos que el dictamen votado en realidad se nutrió de 11 iniciativas, no solo la del Ejecutivo Federal, también de otras provenientes del PAN, PRI, PRD y Convergencia, esto generó un gran

consenso en la Cámara de Diputados, y una marcada oposición del PRD, PT y Convergencia en la Cámara de Senadores. Lo ocurrido aquí fue que el tema estaba siendo discutido en la Cámara de Diputados, esta Cámara envía minuta de ley al Senado para su votación y justo en este momento el Presidente envía su iniciativa a la Cámara de Senadores, por lo que su iniciativa tuvo que ser incorporada al dictamen ya discutido y devuelto a Cámara de Diputados nuevamente para su votación.

La reforma en materia de secuestro y la ley de la Policía Federal, tienen un impacto en las entidades federativas y Distrito Federal, en términos de colaboración con las autoridades, en el caso del tema de secuestro existía bastante consenso y confluencia de intereses en el tema, pero la de la Policía Federal, causó cierto grado de duda reflejado en la abstención en la votación de algunos legisladores del PRD y PT.

Por lo que podemos deducir que el ámbito de aplicación de una iniciativa si tiene una correlación con la complejidad del proceso legislativo, interés y discusión del tema en las Cámaras del Congreso.

E) Nuestro siguiente punto es identificar si el Presidente tiene preferencia por alguna de las dos Cámaras para presentar sus iniciativas y si esto tiene un efecto en el éxito de aprobación de sus iniciativas.

**Cuadro 18. Iniciativas del Presidente.**

Cámara	Presentadas en total	Aprobadas	Pendientes con dictamen	Pendientes sin dictamen
Diputados	11	7	0	4
Senadores	22	11	4	7

Elaboración propia a partir de Anexo 2

Evidentemente el Presidente del Ejecutivo tiene una preferencia por la Cámara de Senadores, dado que en esta Cámara mantiene una mayoría relativa, ha contado con el apoyo de los 51 senadores panistas durante la LX y la actual LXI Legislatura. Mientras que en la Cámara de Diputados solo tiene el apoyo 141 diputados panistas contra 239 de PRI, lo cual representa una disminución en el apoyo que encontraba en esta Cámara durante la LX legislatura, pues había 206 diputados panistas y 106 priistas, por decirlo de otra manera el apoyo en la Cámara de Diputados se revirtió y el Senado sigue siendo su mejor opción.

Por lo que desde este punto de vista puede resultarle positivo al Presidente, que el mayor número de iniciativas pendientes se encuentren en la Cámara de Senadores y buscar que el proceso legislativo inicie en las comisiones del Senado. Además de que los presidentes de las comisiones de Seguridad Pública y Justicia son panistas, Senador Felipe González González y Senador Alejandro González Alcocer, respectivamente.

### Segundo segmento. Análisis de Diez Dictámenes.

F) El segundo segmento de análisis lo iniciaremos revisando la muestra de 10 dictámenes para determinar cuáles producen votaciones divididas, identificando qué subgrupos se oponen a qué subtemas.

Como breve recordatorio se listan nuevamente estas diez iniciativas seleccionadas, 5 de la LX y 5 de la LXI Legislatura:

Tema	Proyecto de ley	Legislatura	Iniciativa
Seguridad Pública	Con proyecto de decreto que expide la Ley General del Sistema de Seguridad Pública.	LX	Ejecutivo Federal, PRI y PRD
	Con proyecto de decreto que expide la Ley de la Policía Federal.	LX	Ejecutivo Federal
	Con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia penal.	LX	Ejecutivo Federal PRI, PAN, PRD y CONVERGENCIA
Procuración de Justicia	Con proyecto de decreto que expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	LX	Ejecutivo Federal
	Con proyecto de decreto que expide la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.	LX	PRI
Secuestro	Que expide la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro.	LXI	Ejecutivo Federal PRI, PAN, PRD Y PVEM
Justicia para adolescentes	Que expide la Ley Federal de Justicia para Adolescentes.	LXI	PRI
Seguridad Nacional	Con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional.	LXI	Ejecutivo Federal
Prevención del delito	Con proyecto de decreto que expide la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.	LXI	PRI
Justicia Militar	Con proyecto de decreto por el que se adiciona el Código de Justicia Militar.	LXI	Ejecutivo Federal

En general, se observa que cuatro iniciativas en materia de Seguridad Pública, Justicia y Secuestro provocan votación dividida sobre todo en las bancadas del PRD, del PT y en menor medida en Convergencia y el PASC (ver Anexo1).

Destaca que la división más amplia se refleja en el grupo parlamentario del PRD durante la votación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la cual 23 diputados votaron en contra, 5 se abstuvieron, y 69 votaron a favor. En la votación de este mismo dictamen, el PT votó 5 en contra, dos abstenciones y ningún diputado a favor, mientras que los diputados de Convergencia votaron 11 en contra, y 1 a favor y una abstención.

G) En un análisis partido por partido<sup>14</sup> identificamos las siguientes tendencias, el PAN vota a favor en los proyectos de iniciativa en la materia, incluso cuando éstas son de otro partido como el PRI.

Por su parte el PRI, también vota unánimemente a favor de los proyectos presentados, además de que sus legisladores mantienen un papel activo y relevante en la presentación de iniciativas en la materia.

El PVEM, probablemente en alianza con el PRI, más que con el PAN, ha votado siempre a favor de las iniciativas, habrá que recordar que este partido ha tenido una estrategia publicitaria para ampliar las penas en materia de secuestro.

El PANAL a pesar de tener una representación pequeña de legisladores en las Cámaras, vota favoreciendo las iniciativas en la materia.

Por lo que, PRI, PVEM y PANAL muestran una tendencia que favorece la aprobación de la legislación en materia de seguridad y justicia, incluso ante proyectos presidenciales, lo que los coloca como partidos aliados que pueden llegar a integrar coaliciones ganadoras junto con el presidente.

Por su parte el PRD mantiene la principal posición opositora sobretodo en la Cámara de Diputados, aunque su inconformidad con la legislación en la materia disminuye cuando las iniciativas son presentadas por el PRI o se involucran otros partidos en la elaboración del dictamen, la única excepción a esto es su comportamiento en la votación de

---

<sup>14</sup> Para realizar este análisis, se usa como principal apoyo la tabla del Anexo1.

la Ley general del Sistema Nacional de Seguridad Pública en la que la bancada en la Cámara de Diputados votó de forma dividida (69 a favor y 23 en contra).

El PRD en la Cámara de Senadores tiene una posición más mesurada, con menos votos proporcionales en contra de la legislación en la materia, se identifica un tema que le resulta de interés a esta bancada y es el vinculado a la justicia y administración militar, incluso se registran varias iniciativas en este tema por parte de legisladores de este partido.

El PT se observa constantemente en alianza con el PRD, suele expresar su votación en el mismo sentido al que emite el PRD. Igualmente ante iniciativas del PRI vota a favor. Sin embargo es de resaltar un rasgo muy peculiar en el comportamiento de las votaciones emitidas por el PT, que consiste en una marcada división entre como votas los diputados y los senadores del mismo partido, se observan al menos tres casos en los cuales en una cámara votan a favor y en la otra en contra, lo cual refleja cierta indisciplina partidista, que muestra divergencias en los intereses de los legisladores de este partido.

El caso de Convergencia, en general se advierte que favorece las iniciativas en la materia, solo en dos dictámenes encontramos votos en contra aunque sus legisladores estaban divididos entre las dos cámaras (similar al comportamiento del PT).

Hasta aquí confirmamos, como era previsible, que el PRD es principal grupo opositor, que en la mayoría de ocasiones recibe apoyo del PT y de Convergencia, aunque estos últimos partidos muestran votación dividida entre las Cámaras, denotando una disciplina partidista relajada.

H) El siguiente punto consiste en identificar si la conformación de las comisiones en materia de Seguridad y Justicia en ambas cámaras ha influido en la votación final de los dictámenes en el pleno.

En el análisis de la conformación de las comisiones y los resultados de las votaciones identificamos que se mantiene un equilibrio entre las comisiones que preside el PAN y el PRI, en los diez casos analizados los presidentes de las comisiones que participan en la elaboración del dictamen muestran que ninguna predomina un solo partido, por ejemplo en el caso del dictamen de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública las comisiones encargadas del dictamen en ambas Cámaras, era la de Seguridad Pública, en Diputados está presidida por un priísta y en el senado la preside un panista. Esta



tendencia de equilibrio de presidentes de comisiones se repite en todos los casos de dictámenes que conforman la muestra. De ahí que se aprecie una votación unánime en estos casos por parte de las bancadas panistas y priistas, es decir, ellos tienen la oportunidad de negociar la elaboración final del dictamen en las comisiones y cuando llega al pleno, validan lo acordado en comisiones.

Hasta aquí, podemos decir que todo lo revisado anteriormente nos ofrece los elementos para construir el tercer segmento del análisis a partir del cual se podrán derivar las alternativas que puede tener el Presidente para impulsar su agenda legislativa pendiente en materia de seguridad y justicia.

I) Por ello, se identificarán las características generales del grupo de 11 iniciativas pendientes en comisiones y sin dictamen.

**Cuadro 19. Iniciativas sin dictamen.**

Legislatura	Total iniciativas sin dictamen	Cámara de origen	
		Diputados	Senadores
LX	5	2	3
LXI	6	2	4

Elaboración propia a partir de Anexo 3

Encontramos que cinco iniciativas fueron presentadas en la LX Legislatura y seis pertenecen a la LXI Legislatura.

Los temas que abordan las iniciativas son los siguientes, añadido a la lista el dato de cuál es la cámara de origen que atenderá el tema:

- Procuración de justicia - Diputados (2<sup>15</sup>) Senadores (1)
- Secuestro - Diputados
- Armas de fuego - Senado
- Seguridad Pública - Diputados (1) Senadores (1)
- Delitos financieros - Senado
- Extinción de dominio - Diputados
- Mando único policial - Senado
- Fuero militar - Senado

<sup>15</sup> El número entre paréntesis indica la cantidad de iniciativas sobre el tema presentadas en esa Cámara.

Además otro dato relevante es que tres iniciativas tienen impacto en el ámbito local como son el mando único policial, la reforma al artículo 73 de la Constitución Política para facultar a autoridades federales conocer ciertos delitos de fuero común vinculados a derechos civiles y políticos y el tema de la Ley del sistema de Seguridad Pública del Distrito Federal. Recordemos que hemos identificado que existe una tendencia en la cual el proceso legislativo se vuelve más complicado cuando se impacta el ámbito local.

J) El siguiente punto es identificar las características generales del grupo de las 4 iniciativas pendientes con al menos un dictamen por parte de una cámara:

**Cuadro 20. Iniciativas con dictamen.**

Legislatura	Total iniciativas con dictamen	Cámara de origen	
		Diputados	Senadores
LX	2	0	2
LXI	2	0	2

Elaboración propia a partir de Anexo 4

Todas estas iniciativas presentan un avance ya que han sido votadas y aprobadas en la Cámara de Senadores, y se encuentran en espera en la Cámara de diputados. Las iniciativas fueron presentadas en un periodo reciente que va de marzo a septiembre de 2010, por lo que es de preverse que continuaran su avance.

En cuanto a las votaciones solo habría que señalar que una de ellas sobre el tema del Código de Justicia Militar tuvo un 25% de votos en contra principalmente del PRD y del PT.

Los temas se concentraron en la administración y justicia militar y solo un dictamen sobre seguridad nacional.

Este grupo de iniciativas muestran altas tendencias para ser votadas favorablemente en esta Legislatura, primero ya han obtenido la votación favorable en el Senado, segundo 4 de ellas son sobre administración y justicia militar, que por lo que hemos observado en la aprobación del primer segmento de iniciativas este tema favorece consensos.

Por lo anterior, se considera que las iniciativas que requieren un impulso y atención prioritaria son aquellas que hasta el momento no cuentan con dictamen en la cámara de origen.

De tal manera que habremos de concentrarnos las alternativas, que una vez analizado lo anterior, tiene el Ejecutivo federal a su alcance para realizar acciones intencionadas que lo lleven a conseguir el mayor número de éxitos en las iniciativas presentadas y que se encuentran pendientes sin dictamen.

En general podemos apreciar que las iniciativas están ubicadas adecuadamente en la Cámara de origen, ya que los temas donde existe menos consenso se encuentran en Senadores y aquellos que han tenido mayor aceptación se encuentran Diputados, esto tiene la ventaja de aprovechar la mayoría simple del Presidente en el Senado.

Para determinar la profundidad, importancia y alcance de cada una de las iniciativas del Ejecutivo, debe considerarse, si estas afectan no solo el orden federal sin también el orden local, si crean instituciones o si reforman sustancialmente las instituciones existentes.

#### **Cuadro 21. Importancia de la legislación con estatus pendiente.**

<b>Importante</b>	<b>Máxima prioridad</b>
Reforma el artículo primero de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	Reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Mando único policial).
Reforma los artículos 25 y 366 del Código Penal Federal (cadena perpetua para secuestro)	Expide la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Distrito Federal
Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley federal de armas de fuego y explosivos	Reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política faculte a las autoridades federales a conocer de delitos del fuero común)
Reforma diversas disposiciones del Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales, Ley federal contra la delincuencia organizada y Ley orgánica del poder Judicial de la Federación	Reforma y adiciona diversos artículos del Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; del Código Fiscal de la Federación; de la Ley de Instituciones de Crédito; de la Ley del Mercado de Valores; de la Ley de Sociedades de Inversión; de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; de la Ley de Uniones de Crédito; de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.
Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Amparo	
Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Extinción de Dominio	
Reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciado	

Fuente: Elaboración propia

## **5.2. Alternativas de formación de coaliciones legislativas.**

Hemos analizado las iniciativas en materia de seguridad y justicia presentadas, las pendientes y las aprobadas durante la LX y LXI Legislatura, se ha identificado su estatus, los jugadores con capacidad de veto individuales y colectivos, el comportamiento de los partidos políticos durante las votaciones en distintas iniciativas en la materia, ahora contrastaremos los elementos encontrados con las reglas del marco institucional, de tal manera que nos den como resultado las alternativas de formación de coaliciones legislativas que tiene el presidente para materializar su agenda legislativa.

Las reglas del ambiente institucional en el sistema político que inciden en la formación de coaliciones las dividimos en: reglas electorales, reglas del funcionamiento del gobierno presidencial, reglas del funcionamiento del Congreso y reglas partidistas.

En cuanto a las reglas electorales hay dos factores relevantes, el primero está vinculado a la reelección de los legisladores. La posibilidad de la reelección inmediata de los diputados y senadores, es una alternativa que de ser aceptada en la legislación nacional, podría beneficiar la formación de un grupo de legisladores expertos en la materia y técnicamente capaces de analizar, discutir y sobretodo elaborar dictámenes derivado de la acumulación de conocimiento y mayor experiencia en materia de seguridad y justicia, tendrían elementos para evaluar la aplicación de las reformas, podrían dar seguimiento a su operación en las instituciones, en suma los legisladores podrían ser unos profesionales en esta materia y ejercer una profunda revisión de las iniciativas presentadas por el presidente, buscando mejorarlas y no simplemente bloquearlas o aprobarlas sin mayor estudio del tema. Además dada la expectativa ciudadana de mejorar las condiciones de seguridad y justicia en el país los legisladores podrían ser corresponsables de los esfuerzos del ejecutivo y los ciudadanos podrían solicitar una rendición de cuentas a los legisladores que los representan en el Congreso.

El segundo aspecto de las reglas electorales que impacta la formación de coaliciones legislativas, se refiere en particular a los procesos electorales, al *timing* político y a los efectos que producen las coaliciones electorales. Hemos analizado como las elecciones intermedias provocan una pérdida de apoyo en el contingente de legisladores que provienen del mismo partido que el Ejecutivo, haciendo que el segundo trienio del Presidente sea más

complicado lograr colaboración por parte de los partidos en la oposición. De ahí que la alternativa es que el Ejecutivo busque presentar los temas más importantes de su agenda legislativa en la primera parte de su sexenio cuando es posible que derivado de las elecciones concurrentes de Ejecutivo y Legislativo, el contingente de apoyo en las Cámaras le sea favorable al Presidente. Cabe señalar que esta desventaja en la que se coloca el presidente en la segunda parte de su sexenio también podría ser matizada por la reelección de los legisladores. Por otra parte, encontramos que la cercanía de elecciones relevantes (como la del Gobernador del Estado de México), afectan la posibilidad de encontrar apertura y disposición por parte los partidos en la oposición, quienes al tener cercana una elección popular buscan marcar la diferencia ideológica con respecto al partido en el poder y evitan formar coaliciones legislativas que comprometan sus plataformas electorales. Ahora bien, las coaliciones electorales que se conforman suelen ser solo alianzas para conseguir el poder, pero no trascienden a mayores compromisos entre los partidos coaligados, por lo que esto no garantiza la viabilidad de una agenda de gobierno, pues las estrategias de colaboración tendrán que construirse durante la marcha de las legislaturas. No obstante es interesante observar como de alguna manera las coaliciones electorales van marcando pautas en el comportamiento de los partidos para futuras alianzas en las distintas arenas políticas.

Ahora bien las reglas de funcionamiento del gobierno presidencial, tienen un efecto vinculado a la facultad del presidente para realizar los nombramientos y destituciones de los funcionarios de su gabinete. La ausencia de la participación en estas decisiones de las fuerzas políticas en el Congreso disminuyen los incentivos de los actores para cooperar con el Ejecutivo. El único caso identificado como antecedente en materia de seguridad y justicia, fue cuando el Presidente priista Ernesto Zedillo invitó a participar a un panista como titular de la Procuraduría General de República, no obstante nuestro sistema político aun carece de una cultura de colaboración y negociación política suficientemente madura para que estas acciones puedan cristalizarse y transparentar los acuerdos, se confunde la colaboración con una mera estrategia de chantaje. Compartir los nombramientos de algunos funcionarios podría crear una corresponsabilidad en el ejercicio del gobierno. Un segundo aspecto a analizar es que tanto el ejecutivo como el legislativo tienen mandatos fijos, esto

suele afectar en los casos que el presidente tiene una posición minoritaria y no puede hacer nada para revertir su situación, produciéndose bloqueos legislativos y parálisis en la agenda del ejecutivo.

Con respecto a las reglas de funcionamiento del Congreso, identificamos por un lado el rol sumamente importante de los actores colectivos con capacidad de veto en el proceso de aprobación de iniciativas: los Congresos de los Estados y las Comisiones de ambas Cámaras. Y por otro, el tema en torno a las mayorías que logran reunirse en las Cámaras y que condicionan la capacidad del gobierno para lograr los cambios necesarios que hagan viable su política.

Recordemos que hemos vivido una revalorización de la participación de las Cámaras en la actividad política del país y consecuentemente la activación del trabajo de las comisiones legislativas. Las comisiones cobraron relevancia por su participación más activa en la elaboración y discusión de los dictámenes a aprobar, así como por la posibilidad real que tienen los legisladores integrantes de la comisión para negociar el presupuesto de las dependencias vinculadas a su comisión.

En la integración de las comisiones, y el nombramiento de presidentes y secretarios, la Junta de Coordinación Política de las respectivas Cámaras, debe procurar que se guarde una proporción entre la comisión y la representación en el Pleno, de ahí que observamos que existe un equilibrio en su integración, y que en el caso de las que se encargan de los temas de seguridad y justicia, están en manos de básicamente dos partidos, el PRI y el PAN. En particular, se observa que cuando las elecciones de Ejecutivo y Legislativo concurren, el Presidente logra tener mayoría en las comisiones de su interés, logrando pasar la mayor parte de sus iniciativas. Pero al llegar las elecciones intermedias, las comisiones tienen más legisladores que provienen de los partidos de la oposición. De ahí que se deduce que son las elecciones intermedias y la falta de un esquema de reelección lo que más perjudica al Presidente al arrancar al segunda parte de su sexenio.

En el caso de la Cámara de Diputados durante la LXI Legislatura, vimos que los legisladores panistas que presiden comisiones tienen un número mayoritario de integrantes priistas en su comisión, esto responde al criterio de proporcionalidad entre las comisiones y el pleno. No obstante para el Ejecutivo, es vital que las comisiones sean presididas por

legisladores de su partido, de esta manera le ayudan a conducir la negociación con los partidos en la oposición de lo contrario se reduciría su margen de maniobra política y la posibilidad de influir en la redacción de los dictámenes a discusión que son controlados por los presidentes de las comisiones. En el caso de la Cámara de Senadores, también observamos este criterio de proporcionalidad, pero dado que el partido en el poder tiene mayoría relativa en esta Cámara, vemos como en todos los casos el partido que domina en número de integrantes es el partido en el gobierno, lo cual también es conveniente para el Ejecutivo.

Varias razones han llevado a señalar la necesidad de ampliar las mayorías que consigue el partido en el gobierno en las Cámaras, incluso como mencionamos en el punto anterior las comisiones se integran como un reflejo de las mayorías representadas en el pleno, si el partido en el gobierno pudiese tener siempre una sobrerrepresentación, la conformación de las comisiones le serían siempre favorables. Actualmente la Constitución Política prevé una sobrerrepresentación, el artículo 54, fracción V establece que: *“En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento”*.

En las discusiones de la reforma política se ha planteado la necesidad de ampliar esta sobrerrepresentación a un 15%, de tal forma que el Ejecutivo puede garantizar mayorías para gobernar. El tema de la construcción artificial de mayorías en el Congreso, tiene posiciones muy variadas de académicos, políticos e intelectuales, entre las que se encuentran eliminar los diputados de representación proporcional, hacer concurrentes las elecciones en el Congreso, eliminar elecciones intermedias, establecer la segunda vuelta en la elección presidencial, e incluso reintroducir la cláusula de gobernabilidad, lo cual llevaría a un partido a reunir una mayoría relativa de votos que le hagan viable obtener la mayoría absoluta de curules en el Congreso. No obstante se ha argumentado que crear mayorías artificiales distorsiona la representación y no necesariamente fortalece la gobernabilidad.

En el caso de la creación de mayorías, el problema es la calidad de representación política que obtendríamos, cuando la base de la democracia es representar la pluralidad de la sociedad, lo cual debe propiciar que los actores políticos busquen y construyan acuerdos que los conduzcan a la formación de mayorías legislativas, en torno a los distintos temas.

Desde 1997 han predominado los gobiernos minoritarios, no obstante el presidente Calderón tiene un importante porcentaje (67%) de iniciativas presentadas que han sido aprobadas, casi todas con votación conjunta PAN y PRI, lo cual nos pone de manifiesto que no tenemos una parálisis legislativa, y que en realidad el presidente consigue negociar su agenda para que esta sea viable.

En todo caso el presidente requiere poderes legislativos proactivos, como la iniciativa preferente, que le facilite proponer reformas y forzar a los legisladores a tomar una postura frente a sus iniciativas. Otra opción es revisar los criterios de quórum de votación para aprobar las iniciativas de ley ordinaria y reformas constitucionales, y analizar los porcentajes requeridos a partir del número de legisladores ya sea que se refiera a “presentes en la sesión” o “del total de miembros de la Cámara”.

Por otro lado, sobre la participación de los Congresos estatales en las reformas constitucionales, es importante destacar que a pesar de que son formalmente jugadores colectivos con capacidad de veto, no siempre ejercen su poder, pues no siempre actúan como instancia autónoma, sino que están fuertemente influidos por la posición que asume el Gobernador de la respectiva Entidad Federativa o bien la posición de los Comités Ejecutivos Nacionales de los partidos representados en el Estado. De ahí que los Congresos Locales todavía son una figura institucional que digamos tiene un bajo perfil para ejercer un poder real de veto a las iniciativas de reforma constitucional propuestas por el presidente. Se ha visto que si han sido aprobadas por los partidos representados en el Congreso de la Unión los Congresos locales refrendan esta posición.

La última de las reglas del ambiente institucional a considerar son las relativas a las reglas partidistas, los principales elementos en este rubro que impactan la formación de coaliciones legislativas son: el apoyo que consigue el Ejecutivo de los legisladores de su partido, la disciplina de los partidos en la oposición para mantener una postura cohesionada frente al partido en el gobierno, las alianzas con los líderes de los partidos y/o las bancadas



en la oposición y la posibilidad que tienen de garantizar el respaldo de los grupos que representan, así como la ideología que da cuerpo a las posturas de los partidos políticos del sistema y que funcionan como condicionantes en la negociación de acuerdos y colaboración entre partidos.

Ahora bien, el contingente partidista de apoyo al presidente en la aprobación de sus iniciativas, ya hemos dicho que se reduce en las elecciones intermedias, y al inicio del sexenio es cuando el Ejecutivo tiene más fortaleza y capacidad partidista para que respalden sus iniciativas.

En cuanto a los partidos en la oposición encontramos que la distancia ideológica impacta en las posibilidades de negociación política. Por ejemplo el PRD tiene una posición de defensa a los derechos humanos y mantiene una constante preocupación por la participación del ejército en las labores de seguridad pública, de ahí que exista un marcado interés de la izquierda por vigilar y regular la actividad del ejército, lo cual se demuestra por la cantidad de iniciativas que presentan en materia de justicia militar. Este interés puede provenir de los vínculos que históricamente esta organización ha tenido con la milicia a la que ha acusado de represión política y más recientemente de excesos en su participación en la llamada guerra contra el narcotráfico. Aunque cabe señalar que la cohesión del partido en las votaciones en materia de seguridad y justicia suele sufrir fracturas en buena medida por influencia de las diversas “tribus” que lo integran, provocando votaciones disímiles entre Cámaras e incluso al interior de su fracción. Sin dejar de mencionar que la principal fuerza opositora del gobierno es de ideología izquierdista, que intenta, no siempre con suerte, desafiar las iniciativas del Ejecutivo y bloquear la gestión gubernamental.

La ideología de derecha que se identifica en este contexto son las posturas que defienden la aplicación irrestricta de la ley, apoyo a la intervención del ejército y el endurecimiento de las penas ante la comisión de delitos, de hecho suele calificarse de “mano dura”.

Un último apunte sobre la influencia del sistema de partidos, me quiero referir a los líderes ya sea de los Comités Ejecutivos Nacionales o de las Coordinaciones parlamentarias. Estos son relevantes porque los legisladores identifican a sus líderes y

dirigen sus lealtades hacia ellos, de ahí que el Ejecutivo, tiene que estar atento a estos liderazgos, ya que se convierten en interlocutores para la construcción de acuerdos.

Hasta aquí hemos analizado las alternativas que tiene el Ejecutivo Federal para ampliar su capacidad de gobernar, mediante la aprobación de sus reformas en materia de seguridad y justicia, no obstante, no todas son viables en el corto plazo, dado que el Presidente Calderón tiene 17 meses o menos para concretar los temas pendientes de su agenda.

El Ejecutivo Federal, requiere identificar los actores individuales y colectivos con capacidad de veto de su iniciativa y tener identificado el rol de las reglas institucionales del funcionamiento del Congreso, conocer los actores clave tanto en sus relaciones con los partidos políticos, como con los gobernadores de los estados.

Por otro lado, las reformas constitucionales requieren, además de las dos terceras partes de los legisladores en cada Cámara, contar con la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales. Por lo tanto, en este contexto las alternativas del Ejecutivo Federal para lograr el éxito de su reforma son:

1. Reconocer la importancia de los actores con capacidad de veto que en este caso se identifican a los presidentes de las comisiones de seguridad pública de ambas Cámaras, pues entre ellos habrán de llevar la negociación interna para la elaboración del dictamen que se someterá a votación en el pleno. Recordemos que en ambas Cámaras el Ejecutivo Federal tiene a su favor la presencia de dos presidentes panistas. En la Cámara de Diputados el presidente de esta comisión es el panista José Luis Ovando Patrón y en la Cámara de Senadores el panista Felipe González González. Lo cual le ayuda al presidente a impulsar el dictamen teniendo dos aliados, aunque habrá que ser cuidadosos porque en la Cámara de Diputados la mayoría de los integrantes son priistas.
2. La “coalición mínima ganadora” que requiere en la Cámara de origen (Senado) de acuerdo con las tendencias identificadas previamente deberá conformarse con los 50 senadores panistas, los 33 priistas y al menos 2 de los seis senadores del PVEM, con ello obtendría los 85 votos para alcanzar la mayoría calificada. Esta coalición tiene en su contra el *timig* político, como se comentó anteriormente la

construcción de acuerdos con partidos de la oposición suele disminuir cuando se acercan procesos electorales , dado que la oposición por estrategia debe marcar su distancia respecto al partido en el gobierno. En 2011 quedan 5 elecciones estatales, de las cuales 4 eligen gobernador, destacando la elección en el Estado de México. Para el 2012 el ambiente es aún más complejo, hay 15 elecciones, de las cuales 6 de Gobernador, la del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y las elecciones federales de Presidente de la Republica, Senadores y Diputados Federales. Si bien el escenario es complejo, una figura relevante a considerar en la construcción del acuerdo legislativo, es el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, quien mantiene un fuerte liderazgo como Coordinador de su bancada, y que de conseguir su apoyo, éste podría garantizar la cohesión de los legisladores de su partido en torno a un acuerdo puntual.

3. En la Cámara de Diputados, su “coalición mínima ganadora” estaría conformada por los 141 panistas y los 239 priistas, juntos superan los 333 votos necesarios para llegar a la mayoría calificada. El resto de los partidos aunque se coaligarán en bloque opositor no tendrían la capacidad para superar la coalición PAN-PRI. Como antecedente es relevante mencionar, que revisando el resultado de las votaciones previas en asuntos que requerían la mayoría calificada, el Presidente ha conseguido el apoyo de la bancada priísta. Como el caso anterior, la cercanía de los procesos electorales son una limitante para en los esfuerzos por construir acuerdos. Para reforzar la estrategia de colaboración el Ejecutivo debe buscar en este caso no solo el apoyo del Coordinador de los priistas en esta Cámara, el Diputado Jorge Carlos Ramírez Marín, sino del Comité Ejecutivo Nacional, sobretodo porque las reformas después deberán pasar a los Congresos Locales.
4. En una reforma constitucional, el Presidente necesita el apoyo de los Gobernadores, porque estos se convierten en actores clave para lograr el éxito de su iniciativa. En este punto es relevante el hecho de que 19 entidades federativas se encuentran gobernadas por PRI. Por lo que el Presidente puede conseguir el apoyo de los gobiernos locales, a través de los legisladores priistas que se encuentran en las Cámaras y del Comité Ejecutivo Nacional.

5. Cuando una iniciativa impacta a las entidades federativas, es de esperarse una fuerte oposición por parte del PRD, PT y Convergencia, quienes se espera presionarán al PRI para no ir con el PAN en apoyo de las iniciativas relevantes, por lo que habrán que fortalecerse las negociaciones con el PRI para no abandonar el tema.
6. Otro punto de primera importancia para lograr el apoyo de los Congresos Locales, está vinculado a la aprobación y transferencia de recursos a los estados, a fin de que la legislación aprobada que los impacta pueda ser viable económicamente.

### **5.3. Alternativas para la votación exitosa de la iniciativa de Mando Único Policial.**

Para tener mayor profundidad en el ejercicio habremos de seleccionar uno de las iniciativas pendientes, tomando en consideración que el impacto de la iniciativa en el ámbito local, implica, como veremos, un proceso legislativo más complejo, de ahí que seleccionaremos el tema del Mando Único Policial.

El pasado 6 de octubre de 2010 el Presidente Felipe Calderón firmó y envió a los legisladores una Iniciativa del Decreto por la cual se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear un Mando Único Policial, en cada una de las 32 entidades federativas.

Esta iniciativa busca poner orden en la competencia y mandos de las policías locales, a fin de establecer una mayor coordinación y una sistematización homologada, tanto del reclutamiento, la selección, el establecimiento de controles de confianza, como lo de los reconocimientos, los ascensos, las prestaciones y el ingreso de las policías en todo el país.

En un contexto en el cual la delincuencia ha retado la capacidad institucional del Estado para defender la seguridad de los ciudadanos, el Presidente Felipe Calderón presentó, ante el Congreso de la Unión, esta iniciativa de reforma con el objetivo de establecer policías locales confiables, coordinadas, profesionales y bien equipadas.

El hecho es que del total de los cuerpos policiales en el país, las policías estatales y municipales representan más del 90 por ciento. La Policía Federal representa menos del 10

por ciento restante. Con el mando único de la policía se espera que sea más fácil para los estados coordinar su funcionamiento y responder adecuadamente en casos de urgencia.

Las policías estatales se encargarán de salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, preservar y restablecer el orden y la paz pública, prevenir la violencia y los delitos, reaccionar de manera inmediata en la comisión de un delito, y sancionar infracciones administrativas.

### **Criterios de evaluación de las alternativas de la reforma de Mando Único Policial.**

Para la evaluación de la probabilidad de ocurrencia de estas alternativas se utilizarán los siguientes criterios:

- **Beneficio y cobertura de la reforma.**- la reforma tiene un alcance nacional, en su diseño integró un modelo flexible para que aquellos municipios con capacidad para operar la policía y que así lo puedan demostrar, mantengan sus corporaciones, será el Gobernador del Estado quien elija al titular de la corporación a propuesta del presidente municipal correspondiente. El beneficio será para la ciudadanía y las propias corporaciones policiales, ya que las policías municipales representan el 38% del estado de fuerza del país. Solo 12 de los 31 estados tienen cuerpos policiales en todos sus municipios, más de 400 municipios en el país no cuentan con un cuerpo de seguridad pública propio y el 90% de los que sí tienen policía, disponen de menos de 100 elementos.
- **Factibilidad económica.**- la Cámara de Diputados prevé en el PEF 2011 cerca de 14 mil millones para implementar el mando único policial, además de las transferencias federales siempre han sido apreciadas por los gobiernos de las entidades federativas. Además se ha elaborado el dictamen de impacto presupuestario<sup>16</sup> por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que prevé 2,400 millones de pesos para iniciar las acciones encaminadas a la implementación de las reformas.

---

<sup>16</sup> Dictamen de impacto presupuestario 315-A-84733, de fecha 30 de septiembre de 2010, elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Subsecretaría de Egresos perteneciente a la SHCP.

- Factibilidad política.- la iniciativa tiene importantes dificultades políticas que enfrentar, una en términos de ideologías en cuanto a que la iniciativa es vista por algunos sectores como contraria al federalismo mexicano, cuya estructura principal es el Municipio Libre, ya que de acuerdo con las fracciones II y III del Artículo 115 de la Constitución los municipios cuentan con personalidad jurídica propia, facultades para manejar su patrimonio, expedir los bandos de policía, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, y para tener bajo su cargo las funciones y servicios públicos en los términos del Artículo 21 Constitucional. Y los “servicios públicos” incluyen a la Seguridad Pública. Por otro lado está cercano un proceso electoral que puede hacer más complicadas las negociaciones, y no menos relevante es que al presidente le resta poco tiempo de su mandato.
- Factibilidad legal.- las iniciativas del Ejecutivo Federal previo a su presentación al Congreso de la Unión, pasan por una revisión exhaustiva dedicada a analizar todos sus componentes y la posible existencia de aspectos de inconstitucionalidad, las áreas dedicadas a esto son la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República y COFEMER).
- Aceptación social.- existe una buena aceptación social hacia el tema, ya que la principal queja ha sido que las corporaciones policiales municipales son mal seleccionadas, mal capacitadas, mal supervisadas y mal pagadas; fácilmente se corrompen y con frecuencia violan los derechos humanos; a su vez, sus derechos son constantemente violados y trabajan bajo mucha presión. Esto hace que se rompa la confianza, la confiabilidad y el respeto mutuo entre el policía, la sociedad y el gobierno.

#### **Evaluación de riesgos de las alternativas.**

Las alternativas propuestas para tener éxito en la reforma del mando único policial, tienen como principal riesgo, el contexto político- electoral.

En particular que la formación de la coaliciones mínimas ganadoras en ambas Cámaras se obstaculicen, por la búsqueda del poder político. Como ha sucedido en otras ocasiones cuando se encuentra cerca un proceso electoral, los partidos tienden a marcar sus diferencias y agrandar sus desencuentros a fin de que la ciudadanía perciba la diferencia de

partidos. Esta situación pondría en riesgo la estrategia ya las posiciones legislativas frente a un proceso electoral se vuelven inestables.

Un segundo riesgo es que la posición de los gobernadores y de los Congresos Locales se polarice y que no pueda alcanzarse una aprobación de la mayoría de las legislaturas locales.

Un tercer riesgo es que le falte tiempo al presidente Calderón para concluir con su Agenda legislativa pendiente, dado que existen otros temas pendientes en la agenda legislativa general, y el periodo para la conclusión de su mandato se acorta.

Un cuarto riesgo es la participación de otros actores relevantes, tales como la Asociación Mexicana de Municipios, la Asociación de Municipios de México (AMMAC), la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), y la Asociación de Autoridades Locales de México, que integran municipios provenientes del PRI y del PRD, quienes hasta la fecha se oponen a esta iniciativa y podrían influir en el ánimo de los legisladores.

Las opiniones en torno al mando único policial no han encontrado total apoyo principalmente porque se considera peligroso dejar en manos de una sola corporación el control de los policías, no obstante la situación prevaleciente demuestra que las policías municipales no tienen la capacidad para afrontar el crimen organizado. Es evidente la necesidad de profesionalización de los cuerpos policiacos locales. Algunos estados y municipios ha desarrollado de forma notoria la fuerza de sus corporaciones policiacas, en estos casos la ley prevé que los municipios conserven su fuerza policial, en tanto demuestren su capacidad y el personal sea certificado por el Estado.

## **VI. Recomendaciones y Consideraciones Finales.**

El sistema político mexicano ha tenido importantes avances en su desarrollo democrático, pero aún le falta fortalecer la cultura de colaboración entre actores políticos y construir acuerdos legislativos. Los gobiernos requieren cooperación para gobernar, las coaliciones son importantes para el Ejecutivo, para su partido y para los partidos en la oposición, todos tienen una agenda política que hace imprescindible formar coaliciones, por medio de las cuales se tenga la capacidad de producir cambios políticos y concretar las agendas de gobierno. De ahí que las reglas del ambiente institucional constituyan una clave para entender las experiencias coalicionales.

Al analizar el marco institucional en cual se forma las coaliciones legislativas para la aprobación de la Agenda Legislativa del Ejecutivo Federal en materia de Seguridad y Justicia se deduce que es recomendable atender a las reglas del sistema electoral, del sistema de partidos, del funcionamiento del gobierno presidencial, así como de la conformación del Congreso, las reglas legislativas y partidistas. Además resulta propicio identificar quienes son los actores con capacidad de veto individuales y colectivos que intervienen en la generación de los acuerdos legislativos.

Hemos revisado varios aspectos que impactan la formación de coaliciones legislativas, algunas alternativas es posible implementarlas en el corto plazo, sin embargo otras requieren modificaciones al marco legal para que sean viables, no obstante se identificó que algunas de ellas son sumamente importantes, entre las que destaca la reelección de legisladores, que permitiría la profesionalización de los legisladores y la creación de cuerpos técnicamente capaces de elaborar dictámenes en materia de seguridad y justicia, así como favorecer la rendición de cuentas ciudadana. Además identificamos el papel clave que juegan las comisiones y sobretodo los legisladores que las presiden, ya que son quienes encabezan las negociaciones de la agenda legislativa y llevan el control de la discusión de los temas. Por otra parte los Congresos de los Estados, aún son cuerpos colegiados sujetos a la presión de los Gobernadores Estatales y de los Comités Ejecutivos Nacionales, la construcción de acuerdos con los congresos locales depende en buena medida de los acuerdos que se logren con los jefes de los ejecutivos locales. Un factor que



afecta la formación de coaliciones legislativas es el entorno electoral, la cercanía de procesos electorales federales y ciertos procesos locales, pueden llegar a condicionar la formación de acuerdos, de igual manera observamos que las posibilidades de coalición se hacen más complejas después de las elecciones intermedias, en las cuales el partido en el gobierno siempre ha perdido posiciones y su posición de gobierno minoritario se agudiza.

Por ello, se ven como alternativas, acciones como crear mayorías artificiales que favorezcan al Ejecutivo, que le permitan contar con un contingente de apoyo mayor en el Congreso, no obstante esto distorsiona la calidad de la representación, por ello se considera de mayor viabilidad aumentar los poderes legislativos del presidente, como lo es la iniciativa preferente o bien modificar los criterios de quórum necesarios para la aprobación de la legislación en las Cámaras. Por otro lado no debemos olvidar, que en la formación de coaliciones la distancia ideológica entre los partidos políticos es un factor que contribuye a conseguir o definitivamente cerrar la posibilidad de acuerdos, de ahí que es preciso identificar la disciplina interna de los partidos, la cual determina si serán capaces de mantener una postura cohesionada, así mismo distinguir los liderazgos partidistas, que permitirán reconocer hacia quien dirigen los integrantes de una bancada sus lealtades y por tanto reconocer quiénes son los actores con los que se debe llevar a cabo la negociación.

Para lograr el éxito en el resto de la Agenda Legislativa del Presidente es importante considerar no solo los resultados encontrados respecto del papel de los jugadores con capacidad de veto y sino también el comportamiento que han tenido en votaciones previas de la legislación en la materia. En un breve recuento es recomendable:

1. Identificar a los presidentes de las comisiones en materia de seguridad y justicia, ya una vez presentada la iniciativa, son ellos quienes llevan el control de la agenda legislativa respecto al tema de interés al interior de su respectiva Cámara.
2. Realizar los cálculos y negociaciones para formar una coalición mínima ganadora en función de cada caso, ya sea una reforma constitucional o una reforma de legislación secundaria.

3. Identificar si se requiere el apoyo de otros actores clave como los Gobernadores y los Congresos Locales, para conseguir la aprobación de una reforma a la Constitución Política.
4. Medir la fuerza de los actores en la oposición, de forma individual y grupal a fin de prever estrategias de contrapeso que eviten que retrasen u obstaculicen la reforma. Así como considerar la distancia ideológica de los partidos en la oposición y la cohesión interna de los mismos, a fin de lograr garantizar la estrategia de colaboración.
5. Tener en cuenta los recursos necesarios para la implementación de la reforma que se somete a votación, en el caso de recursos económicos prever la disposición de los mismos, ya que pueden convertirse en un incentivo positivo para los actores involucrados.

El Ejecutivo, debe tener presente que solo le resta realmente un periodo legislativo del 1 de septiembre al 15 de diciembre de 2011 para avanzar en la aprobación de sus reformas en materia de seguridad y justicia. Durante el último periodo ordinario de sesiones que es de febrero a abril de 2012, la agenda legislativa estará condicionada totalmente por el tema electoral.

Una tendencia relevante identificada es que el presidente ha decidido introducir la mayor parte de sus iniciativas en el Senado de la República, no solo porque ahí su partido tiene el control de la mayoría relativa sino porque en esta Cámara el segundo grupo parlamentario, el PRI, no responde plenamente a la línea política del Comité Ejecutivo Nacional de su partido, además recordemos que los Senadores no mantienen un vínculo tan estrecho con los Ejecutivos locales como lo tienen los Diputados Federales. Finalmente la mayor parte de los senadores no buscan un puesto en la administración estatal y sus decisiones no son solo afectadas por su relación con los Ejecutivos locales sino que influyen más factores. En ese sentido el presidente ha decidido usar el Senado para introducir aquellas iniciativas que tienen una influencia directa sobre las entidades federativas.

Acerca de los comentarios escuchados en torno a que la agenda legislativa del Congreso está muy cargada o saturada, es necesario comentar que esta no es esencialmente

distinta a la agenda legislativa de otros periodos ordinarios de sesiones. Al final de estos periodos los grandes temas buscan aprobarse, es por ello que los medios reflejan al Congreso como particularmente agobiado por las tareas legislativas.

Con respecto al papel que juega la presión social y de grupos de interés para que se apruebe la agenda legislativa del ejecutivo en esta materia, está es favorable al Ejecutivo, dado que hay varios movimientos ciudadanos que están presionando al gobierno para que muestre mayor efectividad en la búsqueda de la justicia y la seguridad. Y esto puede ser utilizado por el Ejecutivo para a su vez presionar a los legisladores en la construcción de acuerdos, a fin de dar respuesta a las demandas ciudadanas. La opinión ciudadana está dispersa con respecto a los temas laborales o fiscales, no así en materia de seguridad pública, hay bastante unanimidad en torno a la necesidad de una mayor fortaleza y efectividad institucional frente a la inseguridad y el crimen organizado. Aunque cabe aclarar que iniciativas como la del mando único policial, no han conseguido un consenso total, más bien se perciben posiciones encontradas y diversas polémicas, dadas las diversas esferas locales que impactará.

Finalmente, se percibe que cuando no hay consenso ni siquiera se inicia el dictamen en la comisiones, al parecer, primero se generan los acuerdos y una vez negociada la iniciativa se inicia el proceso legislativo, por eso existen varias iniciativas en la llamada “congeladora”. Una luz respecto a este tema es la reciente reforma al Reglamento Interno de la Cámara de Diputados que obliga a las comisiones a emitir un dictamen en un breve lapso ya sea a favor o en contra, con la posibilidad de solicitar un único y segundo plazo. En caso contrario la iniciativa pasa al pleno para su votación tal cual como se presentó. Esta reforma agilizará el estudio y dictamen de las iniciativas, sean del presidente o de algún otro proponente.

El tema es relevante porque el Presidente de la República, busca con este paquete de iniciativas contribuir a las soluciones para atacar el problema de la inseguridad del país, en un momento en el cual se ha cuestionado la capacidad institucional del estado para conducir la política de seguridad. Sin olvidar que son reformas difíciles de negociar por dos razones, la primera tiene que ver con las propias posiciones ideológico-partidistas y la segunda por los intereses electorales de los principales actores políticos.

## Bibliografía

- Chasquetti, Daniel, 2001 “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando a difícil combinación” en Lanzaro, Jorge (comp.); Marcos Novaro [et al.] *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.
- Colomer, Joseph M. y Gabriel L. Negretto, 2002, “La gobernanza de la democracia presidencial”, Ponencia presentada al Seminario IBERGOP, CIDE, México.
- Deheza, Grace Ivana 1998 “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur”, en Nohlen, Dieter y Mario Fernández *El presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Política en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Downs, William M.,1998, Coalition government subnational style. Multiparty politics in Europe’s regional parliaments, Ohio State University, Columbus.
- Duverger, Maurice, 1965 Los partidos políticos, FCE, México.
- Jones, Mark, 1997, Electoral Laws and the survival of presidential democracies, University of Notre Dame Press, Indiana.
- Lanzaro, Jorge y Marcos Novaro [et al.], 2001 Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina, CLACSO, Buenos Aires.
- Laver, Michael, 1986, “Between theoretical elegance and political reality: deductive models and cabinet coalitions in Europe”, en Pridham, G. (ed) *Coalitional behaviour in theory and practice: an inductive model for Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Linz, Juan 1984 “Democracy: presidencial or Parliamentary. Does It Make a Difference?”, Ponencia presentada al Workshop on political parties in the Southern Cone, organizado por el Woodrow Wilson Center, Washington, DC.
- Linz, Juan 1987, La quiebra de las democracias, Alianza Universidad, Madrid.
- Lujambio, Alonso 2000 El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana, Océano, México.
- Mainwaring, Scott, 1993 “Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination”, en *Comparative Political Studies*, 26:198-228.

- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (comp.) 2002 *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Piados, Buenos Aires- Barcelona- México.
- March, James y Johan Olsen, 1989, *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, The Free Press, New York
- Matas, Jordi, 2000 *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, Institut de Ciències Politiques i Socials, Barcelona.
- Mellors, Colin, 1989, "Subnational government: A new area for the study of coalitions", en Mellors y Pijnemburd (ed.) *Political parties and coalitions in European local government*, Routhledge, London.
- Müller Wolfgang y Kaare Strøm, 2003 *Coalition governments in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Negretto, Gabriel L., 2002, "Distribución de Poderes y gobierno dividido en América Latina", Trabajo preparado para el Seminario de El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades, CIDE, México.
- Pridham, Geoffrey, ed. 1986 *Coalitional behaviour in theory and practice: an inductive model of Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Riker, William H, 1962 *The Theory of political coalitions*, Yale University Press, New Haven.
- Riker, William H, 1980 "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the study of Institutions" en *American Political Science Review*, 74:432-46.
- Sartori, Giovanni, 1980 *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza, Madrid.
- Shugart, Matthew y John Carey, 1992 *Presidents and Assemblies*, Cambridge University Press, New York.
- Strøm, Kaare, 1984, "Minority governments in parliamentary democracies: the rationality of non-winning cabinet solutions", *Comparative Political Studies*, 17:199-227.
- Strøm, Kaare, 1990 "A behavioural theory of competitive political parties" en *American Journal of Political Science*, 34:565-98.

- Strøm, Kaare, Ian Budge y Michael J. Laver, 1994, “Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies” en *American Journal of Political Science*, 38:303-35.
- Thibaut, Bernhard, 1998, “El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”, en Nohlen, Dieter y Mario Fernández El presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Política en América Latina, Nueva Sociedad, Caracas.
- Tsebelis, George, 1995. “Decision Making in Political Systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartyism”, en *British Journal of Political Science*, 25:289-326.
- Tsebelis, George, 2002, *Veto players. How political Institutions Work*, Princeton University Press, New Jersey.

#### **Documentos Consultados**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2011.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2009.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010.
- Reglamento del Senado de la República, con la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2011.
- Reglamento de la Cámara de Diputados, con la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 2011.

#### **Sitios Web Consultados**

- Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación  
<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura,

<http://www.senado.gob.mx/>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura

<http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

## **Anexos**

### **Abreviaturas**

#### **Partidos políticos que tienen registro nacional**

<b>PAN</b>	<b>Partido Acción Nacional</b>
<b>PRI</b>	<b>Partido Revolucionario Institucional</b>
<b>PRD</b>	<b>Partido de la Revolución Democrática</b>
<b>PT</b>	<b>Partido del Trabajo</b>
<b>PVEM</b>	<b>Partido Verde Ecologista de México</b>
<b>CONVERGENCIA</b>	<b>Partido Político Nacional Convergencia</b>
<b>PAS</b>	<b>Partido Alianza Social</b>
<b>PANAL</b>	<b>Partido Nueva Alianza</b>



### ANEXO 1. Iniciativas en materia de Seguridad y Justicia

Tema	Proyecto de ley	Proponente	Votación							
			Diputados	Fav	Con	Abs	Senado	Fav	Con	Abs
Seguridad Pública	Con proyecto de decreto que expide la Ley General del Sistema de Seguridad Pública.	3 iniciativas provenientes del Ejecutivo Federal, PRI y PRD,	PAN	168	-	1	PAN	49	-	-
			PRI	74	-	-	PRI	30	-	-
			PRD	69	23	5	PRD	16	-	2
			PT	-	5	2	PT	2	-	-
			PVEM	17	-	-	PVEM	5	-	-
			PANAL	6	-	-	PANAL	2	-	-
			CONV.	1	11	1	CONV.	1	-	-
			PASC	-	-	4	PASC	-	-	-
			IND.	-	-	-	IND.	-	-	-
	<b>TOTAL</b>	<b>335</b>	<b>39</b>	<b>13</b>	<b>TOTAL</b>	<b>105</b>	<b>-</b>	<b>2</b>		
	Con proyecto de decreto que expide la Ley de la Policía Federal.	Ejecutivo Federal	PAN	141	-	-	PAN	42	-	-
			PRI	63	-	-	PRI	18	-	-
			PRD	71	2	10	PRD	17	-	-
			PT	6	-	1	PT	-	1	3
			PVEM	6	-	-	PVEM	4	-	-
			PANAL	4	-	-	PANAL	1	-	-
			CONV.	9	-	-	CONV.	3	-	-
			PASC	1	-	1	PASC	-	-	-
			IND.	-	-	-	IND.	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>301</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>TOTAL</b>	<b>85</b>	<b>1</b>	<b>3</b>			
Secuestro	Que expide la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro.	16 iniciativas provenientes del Ejecutivo Federal, PRI, PAN, PRD y PVEM.	PAN	107	-	-	PAN	41	-	-
			PRI	171	1	-	PRI	23	-	-
			PRD	46	1	2	PRD	17	-	-
			PT	1	2	5	PT	2	-	-
			PVEM	19	-	-	PVEM	3	-	-
			PANAL	3	-	-	PANAL	-	-	-
			CONV.	5	-	-	CONV.	4	-	-
			PASC	-	-	-	PASC	-	-	-
			IND.	1	-	1	IND.	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>353</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>TOTAL</b>	<b>90</b>	<b>-</b>	<b>-</b>			
Justicia para adolescentes	Que expide la Ley Federal de Justicia para Adolescentes.	PRI	PAN	-	-	-	PAN	45	-	-
			PRI	-	-	-	PRI	32	-	-

			PRD	-	-	-	PRD	16	-	-
			PT	-	-	-	PT	3	-	-
			PVEM	-	-	-	PVEM	3	-	-
			PANAL	-	-	-	PANAL	-	-	-
			CONV.	-	-	-	CONV.	5	-	-
			PASC	-	-	-	PASC	-	-	-
			IND.	-	-	-	IND.	3	-	-
			<b>TOTAL</b>	-	-	-	<b>TOTAL</b>	<b>107</b>	-	-
<b>Seguridad Nacional</b>	Con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional.	Ejecutivo Federal	PAN	-	-	-	PAN	43	-	-
			PRI	-	-	-	PRI	27	-	-
			PRD	-	-	-	PRD	22	-	1
			PT	-	-	-	PT	-	1	-
			PVEM	-	-	-	PVEM	5	-	-
			PANAL	-	-	-	PANAL	-	-	-
			CONV.	-	-	-	CONV.	6	-	-
			PASC	-	-	-	PASC	-	-	-
			IND.	-	-	-	IND.	2	-	-
			<b>TOTAL</b>	-	-	-	<b>TOTAL</b>	<b>105</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Prevención del delito</b>	Con proyecto de decreto que expide la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.	2 iniciativas provenientes del PRI	PAN	106	-	-	PAN	-	-	-
			PRI	199	-	-	PRI	-	-	-
			PRD	46	5	-	PRD	-	-	-
			PT	-	10	-	PT	-	-	-
			PVEM	18	-	-	PVEM	-	-	-
			PANAL	8	-	-	PANAL	-	-	-
			CONV.	2	3	1	CONV.	-	-	-
			PASC	-	-	-	PASC	-	-	-
			IND.	-	-	-	IND.	-	-	-
			<b>TOTAL</b>	<b>379</b>	<b>18</b>	<b>1</b>	<b>TOTAL</b>	-	-	-
<b>Justicia Militar</b>	Con proyecto de decreto por el que se adiciona el Código de Justicia Militar.	Ejecutivo Federal	PAN	-	-	-	PAN	37	-	-
			PRI	-	-	-	PRI	18	1	-
			PRD	-	-	-	PRD	4	12	-
			PT	-	-	-	PT	-	3	-
			PVEM	-	-	-	PVEM	2	-	-
			PANAL	-	-	-	PANAL	-	-	-
			CONV.	-	-	-	CONV.	-	4	-

			PASC	-	-	-	PASC	-	-	-
			IND.	-	-	-	IND.	2	-	-
			<b>TOTAL</b>	-	-	-	<b>TOTAL</b>	<b>63</b>	<b>20</b>	-
<b>Procuración de Justicia</b>	Con proyecto de decreto que expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	Ejecutivo Federal	PAN	154	-	-	PAN	41	-	-
			PRI	63	-	-	PRI	18	-	-
			PRD	72	5	-	PRD	16	-	-
			PT	6	1	-	PT	2	-	1
			PVEM	6	-	-	PVEM	2	-	-
			PANAL	4	-	-	PANAL	1	-	-
			CONV.	8	-	-	CONV.	2	-	-
			PASC	2	1	-	PASC	-	-	-
			IND.	-	-	-	IND.	-	-	-
			<b>TOTAL</b>	<b>315</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>TOTAL</b>	<b>82</b>	-	<b>1</b>
	Con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia penal.	11 iniciativas provenientes del Ejecutivo Federal, PAN, PRI, PRD y Convergencia.	PAN	202	-	-	PAN	43	-	-
			PRI	98	-	-	PRI	24	-	-
			PRD	107	6	1	PRD	-	17	-
			PT	8	-	-	PT	-	4	-
			PVEM	17	-	-	PVEM	5	-	-
			PANAL	9	-	-	PANAL	1	-	-
			CONV.	18	-	-	CONV.	-	4	-
			PASC	3	-	1	PASC	-	-	-
			IND.	-	-	-	IND.	-	-	-
			<b>TOTAL</b>	<b>462</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>TOTAL</b>	<b>73</b>	<b>25</b>	-
	Con proyecto de decreto que expide la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.	PRI	PAN	169	-	-	PAN	45	-	-
			PRI	82	-	1	PRI	22	-	-
			PRD	99	-	-	PRD	20	-	-
			PT	9	-	-	PT	4	-	-
			PVEM	13	-	-	PVEM	3	-	-
			PANAL	8	-	-	PANAL	-	-	-
			CONV.	12	-	-	CONV.	4	-	-
			PASC	3	-	-	PASC	-	-	-
			IND.	1	-	-	IND.	-	-	-
			<b>TOTAL</b>	<b>396</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>TOTAL</b>	<b>98</b>	-	-

## ANEXO 2. Iniciativas aprobadas del Ejecutivo

No. Iniciativa	1	2	3	4	5	6	7
<b>Cámara Origen</b>	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
<b>Cámara Revisora</b>	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados
<b>Presentación</b>	13/03/2007	13/03/2007	11/10/2007	27/03/2008	27/03/2008	27/08/2008	23/09/2008
<b>Legislatura</b>	LX	LX	LX	LX	LX	LX	LX
<b>Año</b>	I	I	II	II	II	II	III
<b>Periodo</b>	2o Ordinario	2o Ordinario	1o Ordinario	2o Ordinario	2o Ordinario	2o Receso	1o Ordinario
<b>Iniciativa</b>	Con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Con proyecto de decreto que reforma los artículos 25 y 366 del Código Penal Federal.	Con proyecto de decreto que por el que se reforma la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas y se adiciona el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las leyes Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; para la comprobación, ajuste y cómputo de Servicios en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; Orgánica de la Armada de México; de Ascensos de la Armada de México.	Con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas.	Con proyecto de decreto que expide la Ley de Extinción de Dominio y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Presentador</b>	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal
<b>Subtema</b>	Seguridad pública	Secuestro	Justicia	Delincuencia Organizada	Justicia Militar	Justicia Militar	Extinción de Dominio
<b>Favor Senad.</b>	71	86	92	99	89	79	85
<b>Contra Senad.</b>	25	0	0	0	0	0	0
<b>Abstención Senad.</b>	0	1	1	1	2	0	0
<b>Favor Dip.</b>	462	295	269	258	325	203	316
<b>Contra Dip.</b>	6	13	0	2	0	115	2
<b>Abstención Dip.</b>	2	5	0	2	0	0	12
<b>Último Estatus</b>	Aprobado	Aprobado	Aprobado	Aprobado	Aprobado	Aprobado	Aprobado
<b>PUBLICADO EN D.O.F.</b>	28/05/2008	07/10/2010	05/03/2009	30/04/2009	21/04/2009	30/10/2008	30/04/2009
	18/06/2008	30/11/2010	17/04/2009	09/06/2009	12/06/2009	20/11/2008	29/05/2009

## ANEXO 2 (continuación)

No. Iniciativa	8	9	10	11	12	13
<b>Cámara Origen</b>	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados
<b>Cámara Revisora</b>	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores
<b>Presentación</b>	23/09/2008	02/10/2008	02/10/2008	02/10/2008	09/10/2008	21/10/2008
<b>Legislatura</b>	LX	LX	LX	LX	LX	LX
<b>Año</b>	III	III	III	III	III	III
<b>Período</b>	1o Ordinario	1o Ordinario	1o Ordinario	1o Ordinario	1o Ordinario	1o Ordinario
<b>Iniciativa</b>	Con proyecto de decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, y diversas disposiciones en la materia.	Con proyecto de decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales.	Que expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se adicionan diversos artículos del Código Penal Federal.	Que expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se adicionan diversos artículos del Código Penal Federal.	Con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 Constitucional para facultar al Congreso para legislar en materia de delincuencia organizada y secuestro.	Con proyecto de decreto que expide la Ley de la Policía Federal.
<b>Presentador</b>	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal
<b>Subtema</b>	Seguridad Pública	Narcomenudeo	Seguridad Pública	Seguridad Pública	Secuestro	Seguridad Pública
<b>Favor Senad.</b>	69	87	105	95	96	85
<b>Contra Senad.</b>	0	0	0	0	0	1
<b>Abstención Senad.</b>	3	10	2	5	1	3
<b>Favor Dip.</b>	314	183	335	334	351	301
<b>Contra Dip.</b>	4	87	39	0	2	2
<b>Abstención Dip.</b>	0	43	13	0	0	12
<b>Último Estatus</b>	Aprobado	Aprobado	Aprobado	Aprobado	Aprobado	Aprobado
	09/12/2008	30/04/2009	11/12/2008	11/12/2008	11/12/2008	30/04/2009
<b>PUBLICADO EN D.O.F.</b>	23/01/2009	20/08/2009	02/01/2009	24/06/2009	04/05/2009	01/06/2009

## ANEXO 2 (continuación)

No. Iniciativa	14	15	16	17	18
<b>Cámara Origen</b>	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores
<b>Cámara Revisora</b>	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados
<b>Presentación</b>	21/10/2008	01/10/2009	18/02/2010	01/12/2009	18/11/2010
<b>Legislatura</b>	LX	LXI	LXI	LXI	LXI
<b>Año</b>	III	I	I	I	II
<b>Período</b>	1o Ordinario	1o Ordinario	2o Ordinario	1o Ordinario	1o Ordinario
<b>Iniciativa</b>	Con proyecto de decreto que expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Ascensos de la Armada de México.	Que expide la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en la materia.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Ascensos y Recompensas de Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley de Ascensos de la Armada de México.	Que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
<b>Presentador</b>	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal
<b>Subtema</b>	Justicia	Justicia Militar	Secuestro	administración militar	administración militar
<b>Favor Senad.</b>	82	89	90		
<b>Contra Senad.</b>	0	0	0	70	
<b>Abstención Senad.</b>	1	0	0	0	
<b>Favor Dip.</b>	315	358	353	0	
<b>Contra Dip.</b>	7	0	4		
<b>Abstención Dip.</b>	0	0	8		
<b>Último Estatus</b>	Aprobado	Aprobado	Aprobado	Aprobado	Aprobado
	30/04/2009	27/04/2010	07/10/2010	06/04/2010	05/04/2011
<b>PUBLICADO EN D.O.F.</b>	29/05/2009	27/08/2010	30/11/2010		



### ANEXO 3. Iniciativas del Ejecutivo pendientes sin dictamen.

No. Iniciativa	1	2	3	4	5	6
<b>Cámara Origen</b>	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores
<b>Cámara Revisora</b>	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados
<b>Presentación</b>	13/03/2007	13/08/2008	30/10/2008	23/04/2009	23/04/2009	03/09/2009
<b>Legislatura</b>	LX	LX	LX	LX	LX	LXI
<b>Año</b>	I	II	III	III	III	I
<b>Período</b>	2o Ordinario	2o Receso	1o Ordinario	2o Ordinario	2o Ordinario	1o Ordinario
<b>Iniciativa</b>	Reforma el artículo primero de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	Reforma los artículos 25 y 366 del Código Penal Federal (cadena perpetua secuestro)	Reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución, facultar a las autoridades federales a conocer de delitos del fuero común relacionados con la protección a la seguridad pública, la seguridad nacional, los derechos humanos y la libertad de expresión,	Reforma de la Ley federal de armas de fuego y explosivos, Código Federal de Procedimientos Penales y Ley federal contra la delincuencia organizada.	Reforma diversas disposiciones del Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales, Ley federal contra la delincuencia organizada y Ley orgánica del poder Judicial de la Federación. (seguridad pública)	Reforma Ley de Amparo. simplificar la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales y modernizar el sistema de impartición de justicia otorgando validez a las promociones judiciales que se realicen a través de medios digitales como el correo electrónico y la firma electrónica
<b>Subtema</b>	Procuración de justicia	Secuestro	Procuración de justicia	Armas de fuego	Seguridad pública	Procuración de justicia
<b>Presentador</b>	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal
<b>Último Estatus</b>	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN

### ANEXO 3 (continuación)

No. Iniciativa	7	8	9	10	11
<b>Cámara Origen</b>	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores
<b>Cámara Revisora</b>	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados
<b>Presentación</b>	23/02/2010	31/08/2010	07/09/2010	07/10/2010	19/10/2010
<b>Legislatura</b>	LXI	LXI	LXI	LXI	LXI
<b>Año</b>	I	I	II	II	II
<b>Periodo</b>	2o Ordinario	2o Receso	1o Ordinario	1o Ordinario	1o Ordinario
<b>Iniciativa</b>	Ley del Sistema de Seguridad Pública del Distrito Federal.	Que reforma y adiciona diversos artículos del Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; del Código Fiscal de la Federación; de la Ley de Instituciones de Crédito; de la Ley del Mercado de Valores; de la Ley de Sociedades de Inversión; de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; y otras disposiciones en la materia (lavado de dinero).	reforma Ley Federal de Extinción de Dominio. Fundar la acción de extinción de dominio en información ajena a la averiguación previa	Que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Mando único policial).	Que reforma Código de Justicia Militar, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.
<b>Subtema</b>	Seguridad pública	Delitos financieros	Extinción de dominio	Seguridad pública	Fuero militar
<b>Presentador</b>	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal
<b>Último Estatus</b>	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN



## ANEXO 4. Iniciativas del Ejecutivo pendientes con dictamen en una Cámara

No. Iniciativa	1	2	3	4
<b>Cámara Origen</b>	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores
<b>Cámara Revisora</b>	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados
<b>Presentación</b>	31/08/2010	23/04/2009	23/04/2009	01/10/2009
<b>Legislatura</b>	LXI	LX	LX	LXI
<b>Año</b>	I	III	III	I
<b>Periodo</b>	2o Receso	2o Ordinario	2o Ordinario	1o Ordinario
<b>Iniciativa</b>	Que expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo; se reforma el artículo 27 y se adiciona un artículo 27 bis, ambos del Código Fiscal de la Federación.	Con proyecto de decreto que adiciona el capítulo IV bis, al título octavo del libro primero del Código de Justicia Militar.	Con proyecto de decreto que reforma la Ley de Seguridad Nacional.	Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Armada de México.
<b>Presentador</b>	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal
<b>Subtema</b>	Delitos financieros	justicia militar	seguridad nacional	administración militar
<b>Aspectos Relevantes</b>	La iniciativa propone: 1) medidas para prevenir y detectar actos u operaciones con recursos de procedencia ilícita y los tendientes a financiar al terrorismo; 2) determinar a las personas físicas o morales que serán -sujetos obligados- a presentación de reportes ante la SHCP y los actos u operaciones que serán objeto de un régimen de prevención; 3) limitar operaciones mediante pago en moneda, billetes o metales preciosos con un tope máximo de 100 mil pesos; y 4) verificar mediante visitas de la SHCP a los sujetos obligados a comprobar el cumplimiento de sus disposiciones.	La iniciativa propone sancionar penalmente a los miembros de las fuerzas armadas que se incorporen a la delincuencia organizada; a quienes empleen bienes y recursos a su cargo o se aprovechen de su mando para apoyar a una asociación delictuosa; obstaculicen o permitan eludir las acciones de las fuerzas armadas contra las bandas delictivas; o proporcione cualquier servicio a los miembros de la delincuencia organizada.	La iniciativa propone crear la figura jurídica denominada Declaración de Existencia de una Afectación a la Seguridad Interior a fin de permitir la participación de las fuerzas armadas y otras instancias de seguridad del Estado para enfrentar eventos que afecten la seguridad interior como la sublevación en una entidad federativa, agresiones contra autoridades del Consejo Nacional de Seguridad o actos que pongan en peligro el orden, la paz o la seguridad pública de un municipio, estado o región.	La iniciativa tiene por objeto modificar la estructura orgánica y operativa de la armada de México. destacan: 1) reorganizar a los mandos navales para eficientar el combate a la delincuencia organizada; 2) reenfocar las operaciones navales para aprovechar los recursos y robustecer su capacidad operativa; 3) sustituir la denominación de región naval central por el de cuartel general del alto mando con nivel de mando superior en jefe; 4) integrar las funciones del Consejo de almirantazgo en sus modalidades de ampliado y reducido; 5) incluir a los Consejos de disciplina para resolver y sancionar faltas de los cadetes y alumnos; y, 6) facultar a la junta naval para conocer las inconformidades de adecuaciones de grado.
<b>A favor</b>		63	105	96
<b>En contra</b>		20	1	0
<b>Abstención</b>		0	1	0
<b>Último Estatus</b>	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE REVISORA	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE REVISORA	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE REVISORA	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE REVISORA
		07/09/2010	28/04/2010	04/03/2010