



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“EL PROCESO LEGISLATIVO FEDERAL 2006-2008:  
DEL ENCONO A LA COLABORACIÓN ENTRE PODERES”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLÍTICA**

P R E S E N T A :

**ARMANDO LUCIO TORRES AGUILAR**

A S E S O R :

**DR. ALBERTO ENRÍQUEZ PEREA**



MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, 2009

A **Francisca y Esteban**, mis padres.  
A mis **hermanos y sobrinos**.  
Con aprecio y el más grande afecto.

A **Anita**.  
Siempre conmigo.  
Por su apoyo, el cariño y los años juntos.

A la **UNAM**, sin duda.  
Y a todos mis **maestros**, sin excepción.  
Por enseñarme año con año el valor de un aula.

A **Alfredo del Valle**.  
Por su ejemplo y respaldo en el servicio público.  
En memoria.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>CAPÍTULO I. EL PROCESO LEGISLATIVO FEDERAL</b> .....	17
1. Autores representativos .....	17
2. Esquema del proceso legislativo .....	23
Actores constitucionales y fases del proceso .....	24
3. Las reglas constitucionales del proceso legislativo .....	26
Cámara de origen y cámara revisora .....	27
Las secuencias del proceso legislativo .....	28
Las secuencias del proceso legislativo en la LX Legislatura .....	37
4. Las fases del proceso legislativo .....	40
Iniciativa .....	40
Minuta .....	43
Dictamen .....	45
Discusión y aprobación .....	49
Sanción aprobatoria u observaciones del Ejecutivo federal .....	51
Promulgación .....	52
Publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> .....	53
Entrada en vigor de la ley o decreto .....	54
<b>CAPÍTULO II. ENTRE EL ENCONO Y LOS PRIMEROS ACUERDOS</b> .....	57
1. La composición de la LX Legislatura del Congreso de la Unión .....	57
2. El encono entre Poderes .....	58
El último Informe de Gobierno de Vicente Fox:	
1º de septiembre de 2006 .....	58
La negativa al último viaje del Presidente Vicente Fox:	
26 de octubre al 9 de noviembre de 2006 .....	60
La toma de posesión de Felipe Calderón: 1º de diciembre de 2006 .....	66
3. Equilibrando los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados:	
7 al 13 de septiembre de 2006 .....	68
La secuencia constitucional .....	69
La cámara de origen .....	69
La cámara revisora .....	71
Vigencia de la ley .....	72

4. Consensos y mayorías en el Paquete Hacendario 2007:	
5 al 28 de diciembre de 2006 .....	73
Tres estrategias en juego .....	74
Iniciativas contrarreloj .....	76
La función revisora del Senado .....	77
Formación de coaliciones de voto nominal .....	79
El papel del PRI en la discusión y aprobación del Presupuesto .....	85
El reconocimiento del Ejecutivo federal .....	88
<b>CAPÍTULO III. DE CONSENSOS Y MAYORÍAS MÍNIMAS</b> .....	<b>91</b>
1. La Ley para la Reforma del Estado: 14 de noviembre de 2006 al 13 de abril de 2007 .....	91
Reforma del Estado .....	93
La secuencia legislativa y el PRI como iniciador .....	95
La aprobación en las cámaras .....	96
La función revisora de la Cámara de Diputados .....	97
La ratificación del Senado .....	99
Vigencia de la ley .....	100
Importancia de la ley en el proceso legislativo .....	102
2. La nueva Ley del ISSSTE, mayoría mínima y <i>fast track</i> legislativo:	
15 al 31 de marzo de 2007 .....	103
La secuencia y tiempos del proceso .....	105
La iniciativa .....	107
Los dictámenes .....	108
Las discusiones plenarias .....	110
Las votaciones .....	113
Reconocimiento “mínimo” del Ejecutivo federal .....	114
3. Colaboración y oposición en procesos concurrentes .....	115
El PRD institucional .....	115
El PRD fuera de la normatividad .....	116
El PRI colaborador .....	118
<b>CAPÍTULO IV. LA COLABORACIÓN EN DOS AÑOS DE EJERCICIO</b>	
<b>DE LA LX LEGISLATURA</b> .....	<b>123</b>
1. Los procesos legislativos de la LX Legislatura .....	124
2. Votaciones y coaliciones en el proceso legislativo .....	126

3. El voto “en lo general” .....	130
Unanimidad en el Senado .....	130
Acuerdo de todos los grupos en la Cámara de Diputados .....	131
La suma de los ocho partidos en el Congreso .....	132
La alianza de los tres partidos dominantes .....	133
Mayoría parlamentaria sin el PRD .....	135
4. El voto “en lo particular” .....	136
Desacuerdo en la Cámara de Diputados .....	136
Las derrotas del PAN y el PRI .....	137
La oposición del PRD .....	139
5. Los procesos legislativos bipartidistas .....	139
6. Los casos legislativos de menor acuerdo .....	142
Oposición y colaboración en la reforma fiscal .....	143
7. Saldos de la colaboración legislativa entre poderes .....	146
Impulsores del proceso legislativo .....	147
El Ejecutivo y el PAN en el proceso legislativo .....	152
Desempeño legislativo del PRI .....	153
El papel del PRD en el Congreso .....	155
<b>CONCLUSIONES</b> .....	159
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	163
<b>ANEXOS</b> .....	169
1. Cuadros de información .....	169
2. Legislación expedida por los poderes Legislativo y Ejecutivo federales durante el primero y segundo año de ejercicio de la LX Legislatura (1º de septiembre de 2006 al 16 de mayo de 2008) .....	181



## **INTRODUCCIÓN**

La creación y modificación de las leyes federales constituye la función sustantiva del Poder Legislativo federal. Para que esta función se materialice, por norma constitucional es obligatoria la puesta en marcha de diversos actos parlamentarios –iniciativa, minuta, dictamen, discusión, aprobación, sanción, observaciones, promulgación, publicación y vigencia- en los que intervienen la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y el Ejecutivo federal. El conjunto de estos actos y la secuencia constitucional que adoptan al ser realizados por aquellos actores, conforman el proceso legislativo federal. Por lo tanto, para comprender la forma en la que el Poder Legislativo lleva a cabo su función central, resulta indispensable profundizar en el estudio del proceso legislativo de orden federal.

Los estudios de la ciencia política mexicana posteriores a 1988 han ayudado a entender mejor las condiciones en las que ha ocurrido la interacción entre los poderes Ejecutivo y Legislativo como consecuencia de la progresiva pérdida de las mayorías parlamentarias, calificada y absoluta, del partido en el gobierno. Primero con el PRI en la Cámara de Diputados en 1988 y 1997 y después también en la Cámara de Senadores desde el año 2000, ya con el PAN como responsable del aparato gubernamental. Sin embargo, debe señalarse que estos estudios se han enfocado en su gran mayoría en la Cámara de Diputados y poco han dicho de los mecanismos internos del proceso legislativo.

Investigadores como Jeffrey Weldon,<sup>1</sup> María Amparo Casar,<sup>2</sup> Benito Nacif<sup>3</sup> y Alonso Lujambio,<sup>4</sup> dedicaron los primeros estudios sobre el tema a revisar el comportamiento de la Cámara de Diputados y a confrontar la tesis de la ausencia de la cooperación en regímenes presidenciales con gobiernos divididos o sin mayoría. Estos especialistas centraron el análisis en los años posteriores a 1988 y en particular en las legislaturas LVII (1997-2000) y LVIII (2000-2003), apoyados en diversos indicadores del trabajo legislativo como el volumen de iniciativas presentadas y dictaminadas, los proyectos presidenciales aprobados, las votaciones nominales emitidas y la cohesión partidista por grupo parlamentario. Los hallazgos de estas investigaciones sugieren una tendencia sostenida en favor de la colaboración entre el partido del Presidente y cuando menos un partido de oposición, para avalar la agenda gubernamental en su paso por el Congreso.

En estudios posteriores, académicos como Everardo Díaz<sup>5</sup> y Gabino Solano<sup>6</sup> respaldaron esas primeras conclusiones, pero su ámbito de estudio siguió concentrado en la Cámara de Diputados de 1997 a 2003. Investigaciones

---

<sup>1</sup> Jeffrey A., Weldon, y otros autores, "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998", en Germán, Pérez y Antonia, Martínez (compiladores), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 85-103.

<sup>2</sup> María Amparo, Casar, "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México", en *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, México, enero-junio, 1999, pp. 83-128; y María Amparo, Casar, "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999", en *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, México, enero-junio, 2000, pp. 183-202.

<sup>3</sup> Benito, Nacif Hernández, "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo", en *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 1, México, enero-junio, 2004, pp. 9-41.

<sup>4</sup> Alonso, Lujambio y Ulises Carrillo, "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LX, núm. 2, México, abril-junio, 1998, pp. 239-263; y Alonso, Lujambio, "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México", en Jorge, Lanzaro, (compilador), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001, pp. 251-282.

<sup>5</sup> Everardo Rodrigo, Díaz Gómez, "Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003", en *CONfinés de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, vol. 2, núm. 3, México, enero-mayo, 2006, pp. 45-64.

<sup>6</sup> Gabino, Solano Ramírez, "Los primeros gobiernos divididos en México (1997-2003): su impacto en las relaciones Ejecutivo-Legislativo", en *El Cotidiano*, vol. 21, núm. 138, México, julio-agosto, 2006, pp. 51-62.

siguientes de Laura Valencia<sup>7</sup> y María de los Ángeles Mascott,<sup>8</sup> por ejemplo, ampliaron el análisis a la Legislatura LIX (2003-2006), pero de igual forma se limitaron a la cámara baja. Jeffrey Weldon<sup>9</sup> nos ha ofrecido una excepción a esta tendencia al presentar una evaluación también hasta la LIX Legislatura, no sólo del papel político de la Cámara de Diputados, sino también del rol cada vez más activo del Senado después de la alternancia.

En un ejercicio académico todavía más reciente, resultado del Primer Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon,<sup>10</sup> dan cuenta de las actuales líneas de investigación en temas legislativos desarrolladas por reconocidos especialistas de diversas disciplinas y perspectivas teóricas, no sólo de la ciencia política. Se destacan al respecto cuatro vertientes: 1) la representación parlamentaria; 2) las relaciones Ejecutivo-Legislativo; 3) las funciones y los actores legislativos del Congreso federal; y 4) el desempeño de los congresos locales. El estudio formal del proceso legislativo queda comprendido en la tercera vertiente.

En los últimos diez años la investigación politológica del Poder Legislativo ha reconocido, y con justa razón, la importancia capital de la relación del Congreso con el Ejecutivo en el contexto de la nueva realidad mexicana de gobierno sin mayoría legislativa. El presente trabajo no desconoce esas líneas de investigación, al contrario, buscar aportar con la revisión de los años recientes. Pero es oportuno reconocer que nuestra ciencia política poco ha profundizado en la comprensión de la institución parlamentaria a partir de sus procedimientos internos y la dinámica

---

<sup>7</sup> Laura, Valencia Escamilla, "Puntos de veto en la relación Ejecutivo-Legislativo", en *Sociológica, cultura política y democracia*, año 21, núm. 62, México, septiembre-diciembre, 2006, pp. 43-78.

<sup>8</sup> María de los Ángeles, Mascott Sánchez, *Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas* [en línea], Documento de Trabajo, número 1, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, Junio, 2006, 50 p. Dirección URL: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/18791>.

<sup>9</sup> Jeffrey A., Weldon, "Poder legislativo, tiempos de cambio", en *Este País, tendencias y opiniones*, núm. 181, México, abril, 2006, pp. 36-40.

<sup>10</sup> Ricardo, Espinoza Toledo y Jeffrey, Weldon (coordinadores), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, Cámara de Diputados, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Universidad de Colima, Miguel Ángel Porrúa, 2007, 535 p.

del proceso para la expedición de leyes. ¿Por qué no conciliar ambas perspectivas?

El enfoque del proceso legislativo en los trabajos parlamentarios sigue siendo campo casi exclusivo de la ciencia del derecho. Este tema durante décadas ha formado parte de obras jurídicas clásicas como las de Eduardo García Máynez<sup>11</sup> o de los diversos manuales de técnica legislativa de Miguel Ángel Camposeco.<sup>12</sup> También se encuentra referido en los ejercicios de investigación jurídica de importantes autores como Cecilia Mora-Donatto,<sup>13</sup> Marta Morineau,<sup>14</sup> Miguel Carbonell,<sup>15</sup> Susana Pedroza<sup>16</sup> y Eliseo Muro,<sup>17</sup> por mencionar algunos.

Pero aún cuando la ciencia del derecho parece tener ventaja sobre la ciencia política en lo que al estudio del proceso legislativo se refiere, todavía quedan pendientes por cubrir. Al revisar a los autores antes citados se puede observar que desde el enfoque jurídico el proceso legislativo es explicado primordialmente como una cadena fija de etapas, en un orden y número preestablecido: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, sanción, observaciones, promulgación, publicación y vigencia de la ley. Dado que el artículo 72 constitucional que regula al proceso es considerado en un análisis separado o simplemente citado de manera textual, no se aclara con suficiencia que la intervención de los actores

---

<sup>11</sup> Eduardo, García Máynez, *Introducción al estudio del derecho*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2002, pp. 53-60.

<sup>12</sup> Miguel Ángel, Camposeco Cadena, *De las iniciativas, manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, primera edición, México, Cámara de Diputados, 1990, pp. 25-43; y Miguel Ángel, Camposeco Cadena, *El dictamen legislativo*, México, Cámara de Diputados, 1998, pp. 53-64.

<sup>13</sup> Cecilia, Mora Donatto, *Principales procedimientos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, 2000, pp. 11-21.

<sup>14</sup> Marta, Morineau, "Iniciativa y formación de las leyes", en *Cuestiones constitucionales, revista mexicana de derecho constitucional*, núm. 5, México, julio-diciembre, 2001, pp. 277-304.

<sup>15</sup> Miguel, Carbonell y Susana Thalía, Pedroza de la Llave (coordinadores), *Elementos de técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, 272 p.

<sup>16</sup> Susana Thalía, Pedroza de la Llave y Jesús Javier, Cruz Velázquez, "Introducción a la técnica legislativa en México", en Miguel, Carbonell y Susana Thalía, Pedroza de la Llave (coordinadores), *Elementos de técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 39-77.

<sup>17</sup> Eliseo, Muro Ruiz, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 149-208.

legislativos, y en consecuencia la sucesión de las etapas del proceso, están subordinadas por completo a las reglas contenidas en ese artículo.

Desde mi perspectiva, las fases del proceso legislativo prescritas por la teoría jurídica en efecto ocurren, pero no en una secuencia fija, sino con una dinámica que involucra más de una posible alternativa y que sólo se entiende tomando en cuenta las complejas reglas del juego legislativo contenidas en el artículo 72 constitucional. La comprensión de las decisiones de los actores parlamentarios involucrados en la confección de la ley, a la luz de este dispositivo de primera jerarquía y sus normas orgánicas y reglamentarias secundarias, puede y debe ser materia del análisis político.

Además de estar motivado por el interés académico de comprender el funcionamiento y la complejidad de las decisiones políticas actuales de la institución parlamentaria, el presente trabajo es también, en parte, el resultado de la experiencia profesional propia en el ámbito del Poder Legislativo durante los últimos siete años. Se trata de un primer esfuerzo para hacer del proceso legislativo federal y de sus actos parlamentarios internos, un tema central no sólo de la ciencia del derecho, sino también de la ciencia de la política. Ha sido inevitable por tanto, tomar prestado parte del aparato conceptual de la disciplina jurídica sobre el tema. Al mismo tiempo, al estudiar el caso concreto de la Legislatura LX del Congreso de la Unión en sus dos primeros años de ejercicio, del 1º de septiembre de 2006 al 16 de mayo de 2008, se busca confrontar la tesis que advierte de la falta de colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en un sistema presidencial con gobierno dividido o sin mayoría parlamentaria.

Corroborar la presencia o ausencia de cooperación en el proceso legislativo de la LX Legislatura adquiere relevancia por dos factores. El primero de ellos es la ratificada composición de cámaras plurales de prevalencia tripartita y sin mayorías absolutas a partir de septiembre de 2006, en el tránsito del foxismo al calderonismo, ambos gobiernos a cargo del Partido Acción Nacional. Derivado de

la actual coexistencia de partidos sin capacidad de cambio legislativo por sí solos, para los grupos parlamentarios, para las cámaras del Congreso y para el Ejecutivo, legislar sigue siendo hasta ahora sinónimo de colaborar. Como ha sido necesidad desde 1997 y en especial desde el año 2000, el acuerdo se mantiene como un prerequisite indispensable para expedir toda clase de legislación.

El segundo factor se refiere a las complicadas condiciones políticas en que fue instalado el Congreso General que inició sus funciones el 1º de septiembre de 2006. A diferencia de lo que ocurrió con el gobierno foxista, donde la LVIII Legislatura se instauró en un marco de concordia general, vale decir que la primera legislatura que ha tenido que trabajar con la administración de Felipe Calderón surgió con una falla de origen, pues heredó los resentimientos políticos y los enconos partidistas de la cerrada contienda presidencial del 2 de julio de ese mismo año. Desde su primer día de ejercicio legal, la LX Legislatura registró actos de confrontación interna y desavenencias entre la Presidencia saliente y los partidos de oposición en el Congreso que pusieron en duda la capacidad de los actores partidistas para mantener la estabilidad institucional del Poder Legislativo y evitar convertirlo en un obstáculo a la responsabilidad gubernamental.

En este contexto de un inicio más bien sombrío sobre lo que cabría esperarse de la LX Legislatura, con un Congreso no sólo pluripartidista y sin mayorías absolutas, sino además polarizado desde su propio acto inaugural, es válido cuestionarse ¿cómo ha sido la dinámica del proceso legislativo en las cámaras federales de 2006 a 2008? ¿Acuerdos o parálisis legislativa entre poderes? ¿Los partidos y grupos parlamentarios allí representados, han optado por el bloqueo legislativo o la colaboración? ¿Consensos generales, mayorías mínimas o disensos irresolubles en el proceso para la expedición de leyes?

Se sostiene como hipótesis general de trabajo que el proceso legislativo en el Congreso de la Unión de 2006 a 2008, pasó de una etapa inicial de confrontación a una relación de colaboración institucional sostenida. Esto a pesar de las

polarizantes condiciones políticas en la integración de las cámaras de Diputados y de Senadores de la LX Legislatura.

Además, se identifican tres factores político-estratégicos que han permitido este tránsito de la confrontación a la colaboración legislativa, a saber: 1) la necesidad del Ejecutivo federal y del PAN como partido en el gobierno, de buscar mayorías estables para aprobar los proyectos legislativos de la agenda gubernamental; 2) la decisión del PRI para capitalizar su posición como partido de oposición indispensable en la conformación de mayorías legislativas, a cambio del respaldo a los proyectos de su agenda legislativa; y 3) la postura dividida al interior del PRD de no reconocer al Ejecutivo federal pero al mismo tiempo buscar acuerdos en el seno de las cámaras del Congreso federal, a fin de no marginarse del escenario político institucional.

El método de comprobación aquí empleado se sustenta en dos ejes. El primero, es la revisión cronológica de casos relevantes del proceso legislativo federal de la LX Legislatura que determinaron el tránsito del encono partidista hacia una coexistencia de colaboración institucional, entre los grupos parlamentarios en las cámaras y entre el Congreso y el Presidente. El segundo, es el análisis cuantitativo general de tres variables, aplicado al conjunto de proyectos de ley con *proceso legislativo completo*: los tipos de coaliciones de voto nominal *en lo general* y *en lo particular*; la clasificación de estos proyectos por su secuencia constitucional; y la jerarquización de los mismos por la facultad de iniciativa de los actores legislativos. Es oportuno aclarar que un proyecto de ley con “proceso legislativo completo” se define aquí como aquél que de ser iniciativa transitó por una de las posibles rutas constitucionales y superó todas las fases y procedimientos parlamentarios hasta alcanzar el estatus de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, dando así vigencia a la norma legislada.

Esta metodología conduce a cuando menos dos diferencias básicas con relación a las investigaciones previas sobre el Poder Legislativo en México: 1) se

identifica la producción real de la función legislativa del Congreso y la Presidencia, y 2) se revalora el papel del Senado en el proceso legislativo. La primera diferencia deriva de la muestra seleccionada para el análisis que aquí se propone, ya sea de caso o para el balance global. El enfoque hacia los procesos legislativos completos permite conocer y evaluar el resultado legislativo, no de una cámara, no del Congreso, sino del trabajo conjunto de los poderes Legislativo y Ejecutivo para expedir leyes de plena vigencia, las únicas que a final de cuentas tienen efecto regulador sobre las acciones de los individuos. Con ello, se reconoce a la vez a ambos poderes como actores constitucionales de pleno derecho en el proceso legislativo.

Hasta ahora, la mayoría de los trabajos que revisan alguna forma de productividad parlamentaria se han concentrado en dos grupos de información: las iniciativas presentadas y dictaminadas, a menudo en la Cámara de Diputados, y los proyectos presidenciales presentados y aprobados por el Congreso. Ninguno de estos grupos da una idea de la capacidad conjunta de los poderes públicos para actualizar el marco legal vigente. En el primer grupo, el que una iniciativa sea aprobada por una cámara no significa que corra con la misma suerte en la colegisladora. Por lo que este criterio, además de desarticular un proceso que debe ser visto como un todo, irremediablemente sobrevalora la labor legislativa de una cámara en detrimento de la otra, y de paso le atribuye un status legal final incorrecto a un número importante de proyectos truchos que no son aprobados por la cámara revisora. El segundo grupo de información, si bien ofrece una idea más clara de las prioridades del Ejecutivo y de sus tensiones con el Legislativo, tiene el indeseado efecto de sobredimensionar la responsabilidad legislativa de la Presidencia y al mismo tiempo subestima la capacidad de los partidos de oposición y del mismo partido en el gobierno, para emitir leyes relevantes que no hayan sido iniciadas por el jefe del Ejecutivo.

La segunda diferencia consiste en partir de la premisa de que el proceso legislativo es por principio de cuentas una función bicameral y por tanto obliga a la

revisión del desempeño de la Cámara de Diputados, pero también de la Cámara de Senadores. Esto se trae a colación por que un número importante de investigaciones sobre el Poder Legislativo después de 1997, en realidad se han concentrado en la Cámara de Diputados, con mínima atención hacia el Senado de la República. Al enfocarse en un tópico particular del comportamiento camaral y no necesariamente en todo el proceso legislativo, analizar el desempeño senatorial no representaba una condición indispensable. Pero esto ha provocado que la abundancia de documentación sobre el actuar de los diputados contraste con el déficit de información académica de lo hecho por los senadores en los años de ocaso del régimen priista y posteriores.

En el presente estudio, las revisiones de caso y el análisis global de los dos primeros años de la LX Legislatura que aquí se realizan, involucran y comparan las decisiones de las dos cámaras del Congreso de la Unión. Con la necesaria noción bicamaral del proceso de creación de leyes se reconoce que hay diferencias tanto en la composición como en las atribuciones institucionales, que hacen que el comportamiento parlamentario de una y otra Cámara sea distinto, dependiendo del rol constitucional y los turnos que les corresponda desarrollar en el proceso legislativo.

Este trabajo se integra con cuatro capítulos. En el *Capítulo 1 “El proceso legislativo federal”*, se propone un esquema de análisis de dicho proceso a partir de dos ejes: primero, los tres grandes actores constitucionales -1) cámara de origen, 2) cámara revisora, y 3) Ejecutivo- y después, las fases del proceso dependientes de aquéllos. Enseguida, se analiza el conjunto de reglas constitucionales que rigen el proceso de expedición de leyes y se confronta la actividad parlamentaria de la LX Legislatura a la luz de estas reglas. Posteriormente, se describen las ocho fases del proceso: 1) iniciativa, 2) minuta, 3) dictamen, 4) discusión y aprobación, 5) sanción y veto del Ejecutivo federal, 6) promulgación, 7) publicación y 8) entrada en vigor. Para cada fase se muestra información contextualizada a lo ocurrido en la legislatura en estudio.

En el *Capítulo 2 “Entre el encono y los primeros acuerdos”*, luego de recordar la composición multipartidista actual de la LX Legislatura, se reseñan tres acontecimientos de confrontación entre los grupos parlamentarios que marcaron la instalación y los tres primeros meses de la legislatura en cuestión: el último informe de gobierno de Vicente Fox, la negativa del Congreso al último viaje al extranjero del propio Vicente Fox y la toma de posesión de Felipe Calderón. A continuación se da cuenta del primer proyecto expedido por la LX Legislatura, una reforma a la Ley Orgánica del Congreso para modificar la composición de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados. Acto seguido, se analiza uno de los casos más paradigmáticos de la cooperación entre el gobierno federal y las oposiciones en el Congreso: la discusión y aprobación de las iniciativas presidenciales del paquete económico para el año 2007.

En el *Capítulo 3 “De consensos y mayorías mínimas”*, se efectúa la revisión de dos proyectos legislativos tan relevantes como contrapuestos en su resolución, casi simultánea. Primero, la Ley para la Reforma del Estado, que reveló un importante patrón de colaboración entre los grupos parlamentarios de las dos cámaras del Congreso. Después, la nueva Ley del ISSSTE, que a la par de una aprobación *fast track*, mostró los alcances de una alianza de mayoría mínima entre el PAN en su condición de gobierno y el PRI en su papel de oposición cercana a la agenda gubernamental. Se analiza la relevancia de ambos proyectos como procesos legislativos concurrentes y sus efectos en el posterior comportamiento de colaboración u oposición del PRI y el PRD hacia el gobierno federal.

El *Capítulo 4 “La colaboración en dos años de ejercicio de la LX Legislatura”*, comprende la evaluación general del conjunto de los procesos legislativos concluidos con éxito por la LX Legislatura, del 1º de septiembre de 2006 al 16 de mayo de 2008. Primero se expone el análisis de las coaliciones de voto nominal para la aprobación de leyes en la Cámara de Diputados y en el Senado de la

República. En ambos casos se distinguen claramente las votaciones “en lo general” de las emisiones de voto “en lo particular”. Después, se revisan las leyes de la legislatura que condujeron a una aprobación bipartidista entre el PAN y el PRI sin el respaldo del PRD. Más adelante, se da cuenta de los casos legislativos de menor acuerdo, tres de los cuales se registraron en los proyectos presidenciales para la reforma fiscal. Se cierra el capítulo poniendo en la balanza los saldos que el proceso legislativo le ha dejado a sus actores estratégicos: el Ejecutivo federal, el PAN, el PRI y el PRD. Para tal fin, se deriva el peso individual estos actores a través de su contribución al volumen de la legislación vigente producida de 2006 a 2008.

Por último, se presentan las conclusiones resultado de este ejercicio académico y se enlista la bibliografía consultada. De manera complementaria, el Anexo 1 reúne los cuadros de información elaborados para respaldar parte de los argumentos expuestos a lo largo de este trabajo, mientras que el Anexo 2 enumera con mayores detalles del proceso, todas las leyes expedidas por los poderes Legislativo y Ejecutivo federales durante el primero y segundo año de ejercicio de la LX Legislatura.



## **CAPÍTULO I. EL PROCESO LEGISLATIVO FEDERAL**

### **1. Autores representativos**

El proceso legislativo federal se define como el conjunto de actos sucesivos, regulados a nivel constitucional y desarrollados en el ámbito de los poderes Legislativo y Ejecutivo federales, que tienen como propósito la expedición, reforma o abrogación de las leyes que son competencia del Congreso de la Unión.

Desde el enfoque de la ciencia política, el interés por el comportamiento del Poder Legislativo en México es un tema relativamente nuevo. Puede fecharse a partir de 1988 cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Pero en especial desde 1997 cuando el PRI perdió también, en esa misma cámara, la mayoría absoluta durante la LVII Legislatura. La negociación entre los grupos parlamentarios se volvió indispensable para reformar no sólo la Constitución, sino también la legislación ordinaria. No obstante, el partido en el gobierno mantuvo la mayoría en el Senado de la República, lo que le valió como contrapeso frente a las decisiones de los partidos de oposición en la cámara baja.

El tema adquirió mayor relevancia después de las elecciones federales del año 2000, que junto con la alternancia del partido en el gobierno provocaron un cambio fundamental en la integración del Poder Legislativo: la ausencia de mayorías absolutas tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Este cambio, sumado a una conformación parlamentaria multipartidista en la forma y tripartidista en los hechos, ha impuesto desde entonces la necesidad permanente de colaboración y acuerdo entre el gobierno federal y los grupos parlamentarios del Congreso cada vez que las decisiones de política pública han requerido, y requieran en lo sucesivo, de modificaciones a la legislación de orden federal.

Como advierte Weldon, con la ruptura del monopolio legislativo por parte del partido en el gobierno, desapareció una de las cuatro condiciones necesarias que habían dado sustento y estabilidad al antiguo régimen presidencial mexicano: la existencia de un gobierno unificado en el que un mismo partido controlaba tanto la Presidencia como ambas cámaras del Congreso.<sup>18</sup>

A escasos meses de ocurrida la pérdida de la mayoría por parte del PRI en la Cámara de Diputados, Lujambio y Carrillo<sup>19</sup> analizaron en prospectiva la falta de incentivos que enfrentarían los partidos de oposición para colaborar con el Ejecutivo en el caso particular de la aprobación del Presupuesto de Egresos para el año 1998.

Béjar Algazi<sup>20</sup> por su parte, da cuenta del conjunto de recursos formales e informales tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo para participar en el proceso legislativo. La autora advierte sobre la debilidad de los recursos constitucionales de la Presidencia de la República para enfrentar comportamientos de desacuerdo y falta de cooperación por parte de las bancadas de oposición durante la LVIII Legislatura (2000-2003), en el contexto de un gobierno sin mayoría.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Weldon, Jeffrey A., María del Carmen, Nava Polina y Jorge, Yáñez López, "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998", en Germán, Pérez y Antonia, Martínez (compiladores), *La Cámara de Diputados en México*, cit., pp. 85-87. Las otras tres condiciones son: el arreglo constitucional de tipo presidencial, la disciplina parlamentaria del partido gobernante y la doble función del Ejecutivo como Presidente de la República y jefe máximo de su partido.

<sup>19</sup> Alonso Lujambio y Ulises Carrillo, "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000", en *Revista Mexicana de Sociología*, cit., pp. 239-263.

<sup>20</sup> Luisa, Béjar Algazi, "El impacto del nuevo sistema de partidos en el desempeño de los poderes de la Unión", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XLIV, núm. 181, México, enero-abril, 2001, p. 216.

<sup>21</sup> Béjar Algazi distingue entre gobierno dividido y gobierno sin mayoría. El primer término se aplica a aquellas situaciones en las que el Poder Legislativo se encuentra dominado en una o en sus dos cámaras por un partido diferente al del Ejecutivo. En cambio, el concepto de gobierno sin mayoría o de mayorías divididas aplica en los casos en que el partido que ocupa la Presidencia no controla a la legislatura, pero además, ninguno de los partidos restantes tiene el número de legisladores suficientes para convertirse en mayoría legislativa por sí solo. Luisa, Béjar Algazi, "El impacto del nuevo sistema de partidos en el desempeño de los poderes de la Unión", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, cit., p. 212.

Al respecto, para Casar<sup>22</sup> los cambios experimentados en la actual relación legislativa entre el Congreso y el Presidente, no son atribuibles a modificaciones radicales en las facultades formales de uno y otro poder, sino a las graduales reformas político-electorales que reajustaron sustancialmente el sistema de partidos y, en consecuencia, alteraron la capacidad del Presidente y el Congreso para desplegar las facultades que les otorga la Constitución. Nacif<sup>23</sup> plantea un argumento similar al señalar que una potencial propensión a la parálisis legislativa-gubernamental depende menos de las disposiciones constitucionales y más de la configuración del sistema de partidos, el cual determina en la práctica el número real de actores con capacidad de veto legislativo.

Otros estudios se han basado en diversos indicadores de desempeño legislativo, disciplina partidista y formación de coaliciones, principalmente durante las legislaturas LVII y LVIII. Nacif<sup>24</sup> analiza la contribución de iniciativas presentadas por cada actor facultado en la Cámara de Diputados durante los periodos 1991-1997 y 1997-2003, y concluye que las nuevas pautas del proceso legislativo son el papel limitado del Ejecutivo como iniciador y la dispersión de la facultad de iniciativa entre los partidos representados en el Congreso. Además, documenta un nivel sostenido de producción y acuerdo legislativos que a su juicio pone en entredicho la idea de parálisis entre los órganos de gobierno. Una idea similar había sido esbozada antes de manera preliminar por Casar<sup>25</sup> y sería apoyada después por Díaz Gómez<sup>26</sup> y Solano Ramírez.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> María Amparo Casar, "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México", en *Política y Gobierno*, cit., pp. 83-128.

<sup>23</sup> Benito, Nacif Hernández, "La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría", en *Alternancia y Gobernabilidad, ensayos ganadores del cuarto certamen nacional de ensayo Francisco I. Madero*, [en línea], México, Instituto Federal Electoral, 2000, Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/cuarto.htm>.

<sup>24</sup> Benito, Nacif Hernández, "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo", en *Política y Gobierno*, cit., pp. 35-38.

<sup>25</sup> María Amparo Casar, "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999", en *Política y Gobierno*, cit., pp. 199-201.

<sup>26</sup> Everardo Rodrigo, Díaz Gómez, "Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003", en *CONfinés de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, cit., pp. 45-64.

En el contexto de estos primeros ejercicios académicos sobre el tema, Weldon<sup>28</sup> analizó el volumen de iniciativas presentadas y aprobadas en la Cámara de Diputados de 1988 a 1998. Este autor destaca de igual forma el progresivo cambio en la correlación de fuerzas entre el Ejecutivo y los partidos como iniciadores de legislación. Los datos recolectados por Weldon sugieren que el escenario de una cámara en la que el Ejecutivo no tiene mayoría, combinado con mayor pluralidad política, propicia una caída en la proporción de proyectos presidenciales, tanto presentados como aprobados y, en contraste, incrementa el número de iniciativas presentadas por los legisladores.

Valencia Escamilla<sup>29</sup> amplió el análisis de 1988 a 2005, abarcando también parte de la Legislatura LIX (2003-2006), y observó un similar fenómeno de colaboración al presentado en las Legislaturas LVII y LVIII. Sin embargo, reconoce que esta colaboración no supuso el apoyo unilateral al Ejecutivo, pues estuvo condicionada a la modificación de las propuestas presidenciales originales. Concluye de esto, que la cooperación y acuerdo entre los partidos fue más importante a la hora de legislar.

Siguiendo con las investigaciones más recientes, Espinoza Toledo y Miguel Cárdenas<sup>30</sup> llevaron a cabo un estudio de productividad legislativa sobre las iniciativas aprobadas al Poder Ejecutivo durante las legislaturas LVII, LVIII y LIX. Los autores aplican un interesante índice de importancia política de la ley adaptado al caso mexicano, compuesto por cuatro factores: el alcance jurídico de

---

<sup>27</sup> Gabino Solano Ramírez, “Los primeros gobiernos divididos en México (1997-2003): su impacto en las relaciones Ejecutivo-Legislativo”, en *El Cotidiano*, cit., pp. 51-62.

<sup>28</sup> Weldon, Jeffrey A., María del Carmen, Nava Polina y Jorge, Yáñez López, “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998”, en Germán, Pérez y Antonia, Martínez (compiladores), *La Cámara de Diputados en México*, cit., pp. 85-103.

<sup>29</sup> Laura, Valencia Escamilla, “Puntos de veto en la relación Ejecutivo-Legislativo”, en *Sociológica, cultura política y democracia*, cit., pp. 43-78.

<sup>30</sup> Ricardo, Espinoza Toledo y Mónica, Miguel Cárdenas, “El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)”, en Ricardo, Espinoza Toledo y Jeffrey, Weldon (coordinadores), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, Cámara de Diputados, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Universidad de Colima, Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 209-230.

la iniciativa, la repercusión de ésta en la opinión pública, las posiciones en el debate parlamentario y la división de la votación. Si bien reconocen avances en la participación de los diferentes grupos parlamentarios en la producción de leyes, advierten sobre la falta de disposición de las partes involucradas en el proceso legislativo para comprometerse con asuntos considerados de interés nacional.

No obstante, sin perder de vista la importancia capital que supone la comprensión de la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en un escenario donde ninguno de los actores políticos tiene el peso mínimo necesario para imponer la agenda de cambios legislativos, es indispensable también que la creación de leyes como función sustantiva del Congreso sea abordada a la luz del funcionamiento interno de la institución legislativa. Se requiere el análisis de las reglas constitucionales y los mecanismos del procedimiento que sustentan los distintos niveles de interacción: entre los miembros de la legislatura, entre los partidos o grupos parlamentarios al interior de una Cámara, entre una Cámara y la colegisladora y entre el Congreso general y la Presidencia de la República. No sólo entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

La literatura al respecto proviene por completo de la disciplina jurídica. Bajo este enfoque todos los autores coinciden en estudiar el proceso legislativo dividiéndolo en etapas o fases. Lo que varía de un autor a otro es el número de estas fases. Partiendo de la teoría clásica, García Máynez<sup>31</sup> distingue seis etapas: 1) iniciativa, 2) discusión, 3) aprobación, 4) sanción, 5) publicación, y 6) iniciación de vigencia. Mientras que las tres primeras etapas son competencia de las cámaras del Poder Legislativo, los actos de sanción y publicación ocurren en la esfera del Ejecutivo federal. Destaca en este autor la ausencia del dictamen en comisión como una fase propia.

---

<sup>31</sup> Eduardo, García Máynez, *Introducción al estudio del derecho*, cit., pp. 53-60.

Pedroza de la Llave y Cruz Velázquez<sup>32</sup> agregan una etapa más, la promulgación formal del decreto de ley que realiza el Ejecutivo, para caracterizar el proceso legislativo en siete fases: 1) iniciativa, 2) discusión, 3) aprobación, 4) sanción, 5) promulgación, 6) publicación y 7) vigencia. Pero al igual que Máynez, omiten diferenciar al dictamen legislativo como un acto parlamentario específico.

Mora Donatto<sup>33</sup> pretende alejarse de la doctrina clásica y propone un esquema propio para la elaboración de la ley compuesto por tres fases: 1) la iniciativa, 2) la discusión y aprobación, y 3) la etapa que denomina “integradora de la eficacia”. Sin embargo, la diferencia sólo es de forma y no de fondo, pues mientras que las dos primeras fases coinciden con el esquema tradicional y tienen como actores centrales a las cámaras del Congreso, la fase “integradora de la eficacia” en realidad agrupa en una sola las etapas posteriores a la aprobación del proyecto de ley en las cámaras de Diputados y de Senadores. Lo relevante en todo caso, deriva de que en esta tercera fase Mora Donatto reconoce el papel del Ejecutivo federal como sujeto de pleno derecho en el proceso legislativo, ya sea para estar de acuerdo o para discrepar de la decisión general del Congreso de la Unión con relación a un proyecto de ley. En opinión de la autora, este es el momento en el que el Presidente de la República puede ejercer su derecho de veto sobre cualquier ley.

Sin embargo, en mi parecer los autores que mejor caracterizan las fases del proceso legislativo desde la teoría jurídica son dos, Eliseo Muro y Marta Morineau. Muro Ruiz<sup>34</sup> lo representa en seis etapas: 1) iniciativa, 2) dictamen, 3) discusión y aprobación en el pleno, 4) sanción o veto del Ejecutivo, 5) promulgación y 6) publicación. Morineau,<sup>35</sup> por su parte, lo cubre en siete: 1) iniciativa, 2) dictamen, 3) discusión, 4) votación, 5) sanción, 6) promulgación y publicación y 7) iniciación

---

<sup>32</sup> Susana Thalía, Pedroza de la Llave y Jesús Javier, Cruz Velázquez, “Introducción a la técnica legislativa en México”, en Miguel, Carbonell y Susana Thalía, Pedroza de la Llave (coordinadores), *Elementos de técnica legislativa*, cit., pp. 54-63.

<sup>33</sup> Cecilia, Mora Donatto, *Principales procedimientos parlamentarios*, cit., pp. 11-21.

<sup>34</sup> Eliseo, Muro Ruiz, *Algunos elementos de técnica legislativa*, cit., pp. 149-208.

<sup>35</sup> Marta, Morineau, *Iniciativa y formación de las leyes*, en *Cuestiones constitucionales, revista mexicana de derecho constitucional*, cit., pp. 281-286.

de la vigencia. Resulta acertado en ambos casos, agregar al esquema clásico la fase de dictamen del proyecto de ley en el seno de las comisiones ordinarias de cada una de las cámaras del Congreso federal. Esto debido a que el dictamen legislativo constituye un acto parlamentario cualitativamente distinto de las fases de iniciativa y de discusión plenaria. Mientras que en la iniciativa el papel preponderante lo tiene el legislador en lo individual y en la discusión plenaria la función central recae en la totalidad del cuerpo legislativo, durante el dictamen la facultad de resolución es competencia de la comisión como órgano colegiado de integración proporcional y sujeto a reglas parlamentarias específicas. Como bien afirma Muro Ruiz, la fase de dictaminación pone en marcha la etapa deliberativa del proyecto de ley y su elaboración y discusión en la comisión respectiva “constituye un punto intermedio entre el legislador individual y el pleno”.<sup>36</sup>

## **2. Esquema del proceso legislativo**

Sin embargo, aún cuando el análisis jurídico del proceso legislativo propone en primer término un orden fijo de las etapas, más o menos común entre los autores, que como ya vimos va de la iniciativa a la vigencia de la ley, en la práctica la sucesión y número de estas etapas se encuentran enteramente determinadas por el grado de consenso o disenso que los actores políticos muestren en torno a una propuesta de legislación específica. Por esta razón, resulta más adecuado identificar primero a los actores constitucionales con base en las reglas que la misma Constitución establece, y sólo después de ello pasar al estudio de las fases asociadas a cada uno de esos actores de cambio legislativo.

Esto implica considerar la función revisora entre las cámaras como estrategia válida de negociación y control al interior del Congreso. De igual forma, supone el estudio de la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, considerando a ambos como sujetos centrales en los actos para legislar mediante los recursos

---

<sup>36</sup> Eliseo, Muro Ruiz, *Algunos elementos de técnica legislativa*, cit., p. 169.

constitucionales de aprobación y rechazo de que cada poder dispone. No se quiere decir con ello que los poderes Legislativo y Ejecutivo sean los únicos y aislados actores del proceso legislativo. Resulta evidente que siempre hay actores externos -medios de comunicación, agrupaciones sociales, grupos empresariales, sectores académicos u otros-, buscando incidir en la aprobación o no de un determinado proyecto de ley. Pero se asume que estos se movilizan en función de las decisiones que toman los partidos y grupos parlamentarios en las cámaras del Congreso o el titular del Ejecutivo, en su respectivo espacio constitucional de competencia legislativa.

### **Actores constitucionales y fases del proceso**

El esquema del proceso legislativo propuesto en este trabajo se compone de dos ejes (*véase el Cuadro 1 del Anexo 1, p. 171*). El primero y más relevante, por cuanto subordina al segundo, son los tres actores constitucionales que realizan los actos legislativos: 1) la *cámara de origen*, que es la cámara del Congreso que recibe en primera instancia la iniciativa con proyecto de ley; 2) la *cámara revisora*, o cámara del Legislativo que recibe, en carácter de minuta, el proyecto de ley aprobado por la cámara de origen del Congreso; y 3) el *Ejecutivo federal*, quien al recibir el proyecto aprobado por ambas cámaras del Congreso, está facultado por la norma constitucional para ratificar la decisión de los legisladores, o bien, para reencauzar todo el proceso legislativo mediante la figura jurídica de las observaciones -también llamadas veto- al proyecto de ley.

El segundo eje del esquema está constituido por las fases del proceso desarrolladas por alguno de los actores constitucionales. Para el propósito de este trabajo se identifican ocho: 1) iniciativa, 2) minuta, 3) dictamen, 4) discusión y aprobación, 5) sanción y veto del Ejecutivo federal, 6) promulgación, 7) publicación y 8) entrada en vigor. Debe insistirse aquí que la secuencia y número de estas fases no son fijos, pues dependen por completo de la ruta que sigan los actores

legislativos, de acuerdo a las particularidades del proyecto y a las reglas constitucionales, mismas que se analizarán más adelante.

De esta forma, para que un proceso legislativo tenga éxito, en la cámara de origen del Congreso son esperables cuando menos tres fases: 1) la *iniciativa* con proyecto de ley ante el pleno, 2) el *dictamen* de la iniciativa en comisión ordinaria<sup>37</sup> y 3) la *discusión y aprobación* del dictamen en el pleno, con turno del proyecto, como minuta, a la cámara revisora.

En su posterior turno constitucional, en la cámara revisora también se esperan al menos tres etapas: 1) la *minuta* con proyecto de ley ante el pleno, 2) el *dictamen* de esta minuta en comisión, y 3) la *discusión y aprobación* del dictamen en el pleno, con turno del proyecto al Ejecutivo o bien, devolución como minuta a la cámara de origen, de ser el caso.

Una vez que el proceso conduce a la esfera de competencia del Ejecutivo federal, éste tiene atribuciones sobre un mínimo de tres fases del proceso: 1) la *sanción aprobatoria* del proyecto o bien, las *observaciones* al mismo con devolución a la cámara de origen, si es el caso, 2) la *promulgación* del decreto, y 3) la *publicación* del ordenamiento jurídico.

La última de las fases, la *entrada en vigor* de la ley, como se puede adivinar, no compete a ninguno de los tres actores sustantivos, sino que es aplicable en todo el territorio nacional. Lo relevante en este caso, es que la vigencia de la ley abre la posibilidad de que un proceso legislativo se torne en judicial debido a que los actores políticos mantienen su derecho, acotado en tiempo, para ejercer una potencial acción de inconstitucionalidad en contra de los efectos de una norma

---

<sup>37</sup> La Ley Orgánica del Congreso establece la existencia en cada cámara de tres tipos de comisiones: ordinarias, especiales y de investigación. Las comisiones especiales tienen duración determinada en una legislatura y se constituyen para hacerse cargo de un asunto específico. Las comisiones de investigación son de carácter transitorio y se constituyen para indagar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. A diferencia, las comisiones ordinarias tienen carácter permanente de una legislatura a otra, y son las únicas con funciones de dictamen legislativo para la expedición y reforma de las leyes federales.

legislada y con plena vigencia. Cada una de estas fases serán abordadas con mayor detalle en las páginas siguientes.

En el esquema que aquí se utiliza, destaca la remisión por turnos y la modalidad de minuta que adopta el proyecto una vez que ha dejado la cámara de origen. Dada la conformación bicameral del Congreso las fases de dictamen y de discusión y aprobación deben ocurrir cuando menos dos veces antes de que el proyecto pueda convertirse en ley. El caso del Presupuesto de Egresos es una excepción a esta regla pues al ser facultad exclusiva de la Cámara de Diputados basta que sea discutido y aprobado una sola vez.

En general puede decirse que el número de fases del proceso será menor cuanto mayor sea el grado de colaboración. Tratándose de un Congreso pluripartidista de mayorías divididas, el factor de colaboración no implica unanimidad de los grupos parlamentarios en todos y cada uno de los casos, pues basta la conformación de una coalición de mayoría absoluta mínima del 50%+1 entre dos de ellos para que un proyecto pueda ser aprobado con éxito. En los siguientes dos apartados se revisarán primero las reglas constitucionales y después las fases del proceso legislativo.

### **3. Las reglas constitucionales del proceso legislativo**

Los actos para la creación, reforma y abrogación de la legislación federal se encuentran regulados por el artículo 72 de la Constitución Política. Dividido en diez incisos -A a J-, este artículo dispone que la intervención de la cámara de origen, la cámara revisora o del Ejecutivo al momento de legislar sea estrictamente secuencial. Una vez que un proyecto entra en el ámbito legislativo de alguno de estos tres actores constitucionales, dicho proyecto no puede ser abordado por los otros dos, sino hasta que el actor en funciones haya emitido su resolución. Este factor adquiere relevancia en los tiempos para legislar, de tal suerte que un

proyecto aprobado en un lapso corto de tiempo implica necesariamente un acuerdo previo, primero entre las cámaras, y después entre el Congreso y el Ejecutivo para que así ocurra, de tal suerte que cada uno en su turno libere el proyecto en el menor tiempo posible.

De manera complementaria al artículo 72 de la Constitución Política, el proceso legislativo se encuentra regulado por la Ley Orgánica del Congreso en lo referente a la integración y facultades de los órganos de gobierno, las comisiones y los grupos parlamentarios de cada cámara; por el Reglamento Interior del Congreso en todo lo concerniente al desahogo de las sesiones plenarias, las discusiones y las votaciones de los proyectos legislativos; y por diversos acuerdos parlamentarios emitidos por cada cámara en una Legislatura determinada.

### **Cámara de origen y cámara revisora**

La diferencia entre cámara de origen y cámara revisora va más allá de la simple determinación del turno para legislar. Si bien la Constitución dispone que la función revisora pueda ejercerse para la totalidad o parte de la ley, el que la cámara revisora rechace una ley en su conjunto es menos frecuente. Cuando ocurre una diferencia entre las cámaras, ésta se debe típicamente a un rechazo parcial del proyecto por parte de la revisora. En los hechos la cámara de origen, y no sólo el legislador que la propone, asume la autoría de la ley, define su alcance y contenidos. Sólo en esta primera instancia la comisión dictaminadora dispone de plena libertad para integrar un proyecto de ley. De acuerdo a las condiciones particulares de cada proceso, la cámara de origen puede evaluar una iniciativa y hacerle tantas modificaciones como crea necesario. Puede tomar más de una iniciativa y fusionarlas para proponer al pleno un único proyecto. Por el contrario, una modificación por menor que sea, en cualquiera de las instancias distintas a la cámara de origen, tiene consecuencias de extensión en tiempos del proceso y riesgos políticos asociados a la no promulgación de la ley, que los grupos

parlamentarios o el Ejecutivo federal en un momento dado no estén dispuestos a correr.

Dado que la formación de las leyes puede comenzar de manera indistinta en cualquier cámara ¿bajo qué criterios se determina que la Cámara de Diputados y no la de Senadores, o la inversa, sea la cámara de origen? Tratándose de proyectos que traten sobre préstamos, contribuciones, impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, el texto constitucional es claro al ordenar que se discutan primero en la Cámara de Diputados. Si no se está en este supuesto, el ser parte de una cámara es la forma obvia de iniciar una ley, pues un diputado o un senador presentarán sus iniciativas en la cámara a la que pertenecen. El Ejecutivo sin embargo, no es miembro de ninguna de las cámaras. Su decisión en tal caso, estará motivada por una lógica de cálculo político basada en cuál de las dos cámaras le garantiza en primer lugar, que su proyecto de ley sea aprobado y, en segundo lugar, que sea aprobado con el menor número de cambios posibles.

### **Las secuencias del proceso legislativo**

Más que definir fases para la labor legislativa, el artículo 72 de la Constitución establece los diversos supuestos y secuencias del proceso que puede recorrer una iniciativa antes de formar parte del cuerpo de leyes federales vigentes (véase *el Cuadro 2 del Anexo 1, p. 171*). Se asume desde el texto constitucional que el proceso legislativo, en cada caso particular, puede implicar diversos niveles de aprobación y rechazo entre las partes involucradas. Al mismo tiempo, las reglas constitucionales dan en todo momento a cada uno de los tres actores legislativos centrales –la cámara de origen, la cámara revisora y el Ejecutivo- la facultad para objetar y corregir a su modo la resolución tomada por el actor que le haya precedido en el proceso. De esta forma, los actos legislativos se convierten en un conjunto de equilibrios institucionales, ya sea entre las cámaras del Congreso como origen o revisora, o bien entre el Congreso general y el titular del Ejecutivo. Estos supuestos constitucionales son los siguientes:

**Aprobación simple (Artículo 72 constitucional, Inciso A).** En este caso el proyecto de ley es aprobado por mayoría absoluta -es decir con el voto de la mitad más uno de los legisladores presentes- en la cámara de origen (CO). En su turno la cámara revisora (CR) también lo aprueba por la misma mayoría. Posteriormente, el Ejecutivo federal (EF), sin hacer observaciones, publica la ley o decreto en el *Diario Oficial de la Federación*. Puede representarse por la secuencia siguiente:

**CO (aprueba por 50%+1)-CR (aprueba por 50%+1)-EF (publica) = Ley.**

Esta ruta constitucional constituye el escenario de pleno acuerdo entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores al interior del Congreso, así como de colaboración entre el propio Congreso y el Poder Ejecutivo. Si bien típicamente corresponde a casos de legislación no compleja en los que no existen objeciones políticas significativas entre los responsables de los actos legislativos como para evitar que el proyecto se convierta en ley, también es posible que proyectos legislativos de naturaleza polarizante pasen por un proceso legislativo simple. El caso de la nueva Ley del ISSSTE, que será analizado en capítulos posteriores, es un ejemplo notorio de esta última afirmación.

En general, para que un proyecto con intereses legislativos difíciles de conciliar se apruebe mediante una fórmula simple del proceso, es indispensable que sea compatible con la agenda legislativa del partido gobernante. En caso de no ser así, ante un escenario de coalición de mayoría opositora que se mantuviera tanto en la cámara de origen como en la revisora para aprobar un determinado proyecto de ley, sin el respaldo del grupo parlamentario del partido en el gobierno, es previsible que el proceso legislativo simple se vería frenado por el Ejecutivo tan pronto como el proyecto le fuera turnado por el Congreso, vía el recurso constitucional de las observaciones presidenciales.

**Observaciones del Ejecutivo federal (Artículo 72 constitucional, Incisos B y C).** En este supuesto el proyecto de ley es aprobado por mayoría absoluta en la cámara de origen, primero y en la cámara revisora, después. Cuando el Ejecutivo recibe el proyecto opta por no aprobarlo y lo devuelve con sus observaciones a la cámara de origen, en un plazo de diez días hábiles. Las dos cámaras del Congreso deben legislar por segunda vez un mismo proyecto de ley. Así, la cámara de origen aprueba por mayoría calificada -esto es con el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes- el proyecto con las observaciones y lo turna nuevamente a la cámara revisora. En su oportunidad ésta última avala el proyecto observado por la misma mayoría calificada y lo remite al Ejecutivo para su promulgación. Finalmente, el Ejecutivo promulga y publica la ley o decreto. La secuencia:

*CO (aprueba)-CR (aprueba)-EF (veta)-CO (aprueba por 2/3)-CR (aprueba por 2/3)-EF (publica)= Ley.*

En el caso de que el periodo de diez días hábiles concluya en fecha posterior al cierre de un periodo ordinario de sesiones del Congreso, las observaciones deben presentarse al abrirse el siguiente periodo ordinario de las cámaras legislativas. Si esto ocurre, el plazo de diez días concedido al Ejecutivo puede extenderse hasta mes y medio o hasta cuatro meses, dependiendo del periodo ordinario de que se trate.

Es importante destacar que el principal impacto de las observaciones presidenciales en la función legislativa del Congreso proviene de elevar el criterio de votación en las dos cámaras, de mayoría absoluta a mayoría calificada. Al hacer esto, el veto reduce las probabilidades de éxito del proyecto pues obliga a un nivel de colaboración entre los grupos parlamentarios que no era necesario en el primer turno del proceso legislativo. Además, aunque el Ejecutivo puede vetar parcialmente un proyecto legislativo, la norma constitucional no lo faculta para

publicar las partes no vetadas de una ley o reforma, por lo que en la práctica sus observaciones siempre operan para todo el proyecto.

Tanto Béjar Algazi<sup>38</sup> como Nacif<sup>39</sup> coinciden en que la facultad para observar o vetar un proyecto de ley es el único recurso formal del Poder Ejecutivo dentro del proceso legislativo para reorientar o frenar un proyecto contrario a sus intereses. Después de que el Ejecutivo perdió las mayorías parlamentarias en el Congreso, se han hecho cada vez más evidentes las dificultades de la Presidencia para reconducir los actos legislativos en su favor. Ambos autores reconocen que más allá de su derecho de veto y de la opción para oponerse a una ley expedida, vía el recurso jurídico de una acción de inconstitucionalidad, el Ejecutivo carece de posibles instrumentos constitucionales como la facultad exclusiva para iniciar leyes en ámbitos no presupuestarios, la iniciativa presidencial de resolución obligatoria para el Congreso, también llamada iniciativa preferente, o la atribución para expedir leyes específicas mediante decreto sin la intervención del Congreso.

**Rechazo total en la cámara revisora (Artículo 72 constitucional, Inciso D).** Bajo esta alternativa el proyecto es aprobado en la cámara de origen. La cámara revisora lo desecha en su totalidad y lo devuelve a la de origen. En este punto para que el proyecto llegue a buen término el dispositivo constitucional obliga al cumplimiento de cuando menos tres turnos más: 1.- La cámara de origen debe aprobar la minuta con las observaciones de la cámara de revisión. 2.- Enseguida la cámara revisora debe discutir de nuevo el proyecto y aprobarlo, enviándolo después al Ejecutivo. Se requiere que todas las votaciones aprobatorias en el Congreso sean de mayoría absoluta. 3.- En su turno el Ejecutivo publica la ley o decreto, o bien ejerce su derecho de veto.

---

<sup>38</sup> Luisa, Béjar Algazi, "El impacto del nuevo sistema de partidos en el desempeño de los poderes de la Unión", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, cit., p. 216.

<sup>39</sup> Benito, Nacif Hernández, "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo", en *Política y Gobierno*, cit., pp. 12-13.

La regla constitucional también prevé que en caso de que la cámara de origen decida no aprobar la minuta por la que revisora desecho todo el proyecto en el primer turno, entonces este proyecto “no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones”.

Así, la secuencia del proceso legislativo se traduce en dos escenarios:

a) Con aprobación de la cámara de origen:

*CO (aprueba)-CR (rechaza todo)-CO (aprueba)-CR (aprueba)-EF (publica o veta) = Ley.*

b) Con negativa de la cámara de origen:

*CO (aprueba)-CR (rechaza todo)-CO (no aprueba) = El proyecto no podrá presentarse en el mismo periodo de sesiones.*

El inciso D del artículo 72 plantea la hipótesis de un desacuerdo mayor entre las dos cámaras del Congreso en el cual la colegisladora no está dispuesta a aceptar en absoluto la propuesta de ley. Dado que la única manera de superar la diferencia consiste en reelaborar a cabalidad el proyecto rechazado, las probabilidades de que por esta vía se expida un texto de ley vigente son prácticamente nulas. En los hechos, un proceso legislativo por la vía del inciso D se traduce en un proceso fallido. Pero su ocurrencia en el Poder Legislativo no es nada despreciable. Durante la LX Legislatura, por ejemplo, del 1º de septiembre de 2006 y hasta el mes de julio de 2008, la Cámara de Diputados registró 36 minutas devueltas por el Senado al amparo de este inciso. De éstas, ninguna ha sido aprobada favorablemente mientras que 14 fueron dictaminadas en sentido negativo,<sup>40</sup> es decir se optó por desecharla de plano y declarar cada proyecto como asunto totalmente concluido, sólo como un medio para no engrosar el rezago legislativo.

---

<sup>40</sup> Fuente: Base de datos “Iniciativas presentadas en la LX Legislatura”, en la página de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

Su incidencia demuestra que, como se sostiene en este trabajo, el análisis de los factores de cooperación o disenso en un gobierno de mayorías divididas no pasa sólo por el estudio de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino también por la revisión de las causas que motivan o no la colaboración entre las cámaras al interior del propio Congreso.

**Rechazo parcial de la cámara revisora (Artículo 72 constitucional, Inciso E).** En este supuesto la cámara de origen aprueba el proyecto por mayoría absoluta. La misma mayoría será requerida para los turnos subsecuentes entre las cámaras. En su primer turno la cámara revisora modifica parte del proyecto y lo aprueba, devolviéndolo como minuta a la cámara de origen. A partir de aquí el proceso puede recorrer cuatro caminos, dependiendo de las posturas sucesivas de ambas cámaras:

a) La cámara de origen aprueba el proyecto, aceptando las modificaciones de la revisora. El Ejecutivo recibe el proyecto y lo publica. No obstante el Ejecutivo puede ejercer su facultad de observaciones con las consecuencias de extensión del proceso legislativo ya analizadas. La secuencia queda como sigue:

*CO (aprueba)-CR (modifica en parte)-CO (aprueba modificaciones)-EF (publica o veta) = Ley.*

b) La cámara de origen no aprueba las modificaciones de la cámara revisora y le devuelve a ésta el proyecto. En su segundo turno la cámara revisora aprueba el proyecto desechando sus modificaciones y lo turna el Ejecutivo. El Presidente de la República promulga el decreto, aunque también está facultado para observarlo:

*CO (aprueba)-CR (modifica en parte)-CO (no aprueba modificaciones)-CR (desecha modificaciones)-EF (publica o veta) = Ley.*

c) Después de que la cámara de origen no aprueba las modificaciones de la revisora, ésta en su segunda revisión aprueba el proyecto ratificando sus modificaciones. Ante este resultado el inciso E constitucional dispone que “todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones”:

*CO (aprueba)-CR (modifica en parte)-CO (no aprueba modificaciones)-  
CR (ratifica sus modificaciones) = El proyecto no podrá presentarse sino  
hasta el siguiente periodo de sesiones.*

d) No obstante, la propia norma constitucional señala una última posibilidad de arreglo entre las cámaras para el supuesto de que la de origen rechace las modificaciones y la de revisión insista en ellas. Para que el proceso legislativo tenga éxito ambas cámaras están obligadas a acordar en su respectiva sesión ordinaria “por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes”. Es importante hacer notar que en esta parte el texto constitucional es omiso sobre el derecho de veto del Ejecutivo aunque no hay razón para suponer que no lo tiene. Su secuencia quedaría así:

*CO (aprueba)-CR (modifica en parte)-CO (no aprueba modificaciones)-  
CR (ratifica sus modificaciones)-CO y CR (acuerdan expedir el  
proyecto sólo en lo aprobado)-EF (publica ¿o veta?) = Ley*

Básicamente hay dos métodos por los que la cámara revisora puede impulsar modificaciones parciales a los proyectos aprobados por la cámara de origen. El primero se presenta al momento de dictaminar, cuando los legisladores integrantes de la comisión determinan los ajustes pertinentes a la minuta y los votan en sentido afirmativo. Este procedimiento garantiza que cuando el pleno de la cámara conozca el dictamen modificado para su discusión, tenga el respaldo de un acuerdo previo de mayoría entre los grupos parlamentarios.

El segundo método ocurre en la misma sesión del pleno de la cámara, cuando finalmente se discute y aprueba el proyecto. En este caso, el procedimiento reglamentario consiste en reservar artículos para discutirlos “en lo particular”. Al hacer esto, un legislador en lo individual puede aspirar a revertir una disposición o disposiciones contenidas en un dictamen de ley. Lograrlo no obstante, puede ser sumamente complicado pues significa oponer la voluntad de un legislador, o a lo sumo la del partido al que representa, al acuerdo previamente sancionado por la comisión.

Como puede observarse, el inciso E del artículo 72 constitucional sustenta las relaciones formales de negociación entre las cámaras de Diputados y de Senadores ante el escenario factible de diferir en parte del contenido de los asuntos a legislar pero no en el carácter sustantivo de los mismos. Dada la actual composición pluripartidista del Congreso, ofrece a los partidos representados en una y otra cámara vías constitucionales transitables para hacer manifiesto un desacuerdo pero, al mismo tiempo, encontrar una salida aceptable para ambas partes. En contraste con lo que ocurre con las observaciones presidenciales, tratándose de un diferendo parcial entre los dos órganos parlamentarios federales los legisladores constituyentes sí previeron como salida la publicación parcial de un decreto. De esta forma, un desacuerdo irreconciliable sobre una parte menor del proyecto no tira por la borda todo el proceso legislativo.<sup>41</sup>

Un caso ilustrativo al respecto ocurrió durante la LIX Legislatura cuando una diferencia parcial entre las cámaras, sobre el contenido del artículo 28 de la Ley de Adquisiciones y el artículo 30 de la Ley de Obras Públicas, se vio zanjada mediante sendos acuerdos aprobados en pleno en el que cada cámara aceptó que el proyecto se publicara sin los artículos no resueltos. En aquella ocasión la

---

<sup>41</sup> El artículo 72 que regula el proceso legislativo se mantiene prácticamente intacto desde la publicación del texto original de la Constitución Política el 5 de febrero de 1917. Este artículo ha sido modificado una sola vez, por decreto publicado en el Diario Oficial el 24 de noviembre de 1923 y el cual reformó el inciso J, relativo a los casos en los que el Ejecutivo no puede hacer observaciones.

Cámara de Senadores fungió como revisora. El decreto de reformas a ambas leyes fue finalmente publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de julio de 2005.<sup>42</sup>

**Rechazo total en la cámara de origen (Artículo 72 constitucional, Inciso G).**

En este escenario la regla constitucional es simple, un proyecto desechado en la cámara de origen “no podrá volver a presentarse en las sesiones del año”:

**CO (desecha)** = *El proyecto no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.*

El razonamiento detrás se funda en el hecho de que un proyecto sobre el que no existen acuerdos mínimos necesarios siquiera para votarlo favorablemente en la cámara en que inició, no debería ameritar mayor atención de los legisladores, cuando menos en lo que reste del año. Pero el inciso G no aclara si la prohibición se refiere a las sesiones del año calendario de enero a diciembre o a las sesiones del año legislativo, que va de septiembre de un año a agosto del siguiente.

**Disposiciones complementarias (Artículo 72 constitucional, Incisos F, H, I y J).** El resto de los incisos del artículo 72 no establecen ninguna secuencia legislativa, se trata más bien de disposiciones complementarias aplicables a todos los supuestos antes revisados.

El *inciso F* establece que el proceso legislativo será igual tanto para expedir una ley nueva como para reformarla o derogarla. El *inciso H* marca que el proceso de creación de leyes puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras. Sin embargo, se precisa que tratándose de proyectos “que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas”,

---

<sup>42</sup> El proceso comenzó desde el 26 de noviembre de 2002, en la LVIII Legislatura, a iniciativa del Ejecutivo federal. El último dictamen legislativo que reseña el asunto puede ser consultado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 14 de abril de 2005, en <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

estos deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. A su vez, el *inciso I* determina que en caso de que un proyecto de ley no sea dictaminado en el lapso de un mes en la cámara en que se inició, entonces podrá presentarse y discutirse en la otra Cámara.

Por último, el *inciso J* enuncia tres casos en los que el Ejecutivo federal no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso: 1) Cuando las cámaras ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, 2) cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales y 3) cuando la Comisión Permanente expida un decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias.

### **Las secuencias del proceso legislativo en la LX Legislatura**

El número de decretos de ley publicados en el *Diario Oficial de la Federación* es un indicador relevante del trabajo conjunto de los dos poderes involucrados en la función legislativa. Dado que, como hemos visto, un proyecto aprobado por una cámara puede ser rechazado en definitiva por la otra y que también un proyecto avalado por el Congreso puede no contar con el voto favorable del Ejecutivo, sólo el grupo de los decretos que han logrado formar parte del cuerpo de leyes vigentes nos permite valorar la capacidad colectiva de los actores políticos para alcanzar acuerdos que, aunque mínimos, deriven en procesos legislativos concluidos de manera eficaz.

En este rubro la LX Legislatura del Congreso y el Ejecutivo han expedido con carácter de vigentes, 86 leyes y decretos hasta el 16 de mayo de 2008 (*véase el Anexo 2, p. 181*). La cifra es menor, pero no en alto grado, a la de la LIX Legislatura que en el mismo periodo había logrado llevar a buen término, junto con la Presidencia de la República, 96 disposiciones federales.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Fuente: "Reformas constitucionales y legales aprobadas por Legislatura", compiladas en la página electrónica de la Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legis.htm>.

Si distribuimos estas 86 disposiciones federales con base en las secuencias de las reglas constitucionales ya revisadas, observaremos en primer término el que una mayoría importante de los proyectos finalmente convertidos en ley –casi 7 de cada 10-, fueron expedidos mediante proceso legislativo simple en el que la cámara revisora no tuvo motivos para objetar la decisión de los grupos parlamentarios en la cámara de origen, ni el Ejecutivo para vetar la resolución del Congreso (*véase el Cuadro 3 del Anexo 1, p. 172*). Este dato es ya una evidencia importante de una lógica de cooperación estable entre los actores constitucionales responsables de la función legislativa.

De estos proyectos procesados por trámite simple, que en total sumaron 59, en 42 de ellos la Cámara de Diputados asumió su autoría al ser cámara de origen. Entre estas normas destacan la Ley del ISSSTE, la reforma fiscal aprobada en 2007 y 6 reformas constitucionales. Por lo que toca al Senado, bajo esta secuencia fue autor de 17 proyectos entre los que se cuentan por su relevancia la reforma constitucional en materia electoral publicada el 13 de noviembre de 2007, el nuevo COFIPE expedido el 14 de enero de 2008 y la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, además de una modificación al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. El mayor número de proyectos en los que la Cámara de Diputados fungió como origen se explica en parte por las iniciativas fiscales y hacendarias anuales, mismas que por norma constitucional deben iniciar el proceso en dicha cámara.

Es notorio que sólo en dos proyectos observados por el Ejecutivo las cámaras lograron superar el veto: la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables y la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos. Ésta última, además del veto presidencial, debió sortear un rechazo parcial del Senado como cámara revisora antes de promulgarse como ley.

De los proyectos legislados, sólo uno fue objeto de rechazo total por parte de la cámara revisora, en este caso el Senado. Se trató de un decreto de reformas a la Ley General de Sociedades Cooperativas publicado el 27 de noviembre de 2007 y cuyo proceso se remonta a la LIX Legislatura. Dado que el rechazo total de la revisora supone una diferencia de fondo al interior del Congreso y casi siempre resulta en procesos inconclusos, es meritorio el que las cámaras hayan encontrado en esta ocasión una fórmula de avenimiento.

Tan notorio como el gran número de proyectos resueltos por proceso simple, lo es el pleno equilibrio en la función revisora entre las cámaras. Bajo esta condición se encuentran 10 proyectos modificados parcialmente por la Cámara de Diputados y 13 por el Senado, mismos que en conjunto representan el 26 por ciento de los proyectos publicados en el periodo aquí analizado. En otras palabras, 1 de cada cuatro proyectos que alcanzaron el rango de ley fue modificado en parte por la cámara revisora. Entre las leyes relevantes iniciadas en el Senado y modificadas por la Cámara de Diputados están la Ley para la Reforma del Estado y una reforma al artículo 55 constitucional. La Cámara de Senadores a su vez, objeto parcialmente entre otras, la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos, la Ley de Ingresos y la miscelánea fiscal para el año 2007.

Sobre este ejercicio compartido de la facultad de revisión, debe resaltarse la reciprocidad entre las cámaras para aceptar las modificaciones de su colegisladora y no conducir el proceso hacia las secuencias de menor colaboración que marca el inciso E del artículo 72 constitucional. Sólo en un caso, después de que el Senado aprobara modificaciones, la Cámara de Diputados no coincidió en parte de éstas, lo que ameritó una segunda intervención de la cámara alta antes de que el proyecto se convirtiera en ley. Es el caso de la Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas.

Esta condición de equilibrio en el proceso legislativo, en la que cada cámara hace valer por igual sus prerrogativas constitucionales, es hoy una de las

características centrales de la normalidad institucional al interior del Congreso. Pero no siempre ha sido así. Como destaca Weldon, con la llegada de los gobiernos sin mayoría legislativa, después de décadas de quietud, el Senado empezó a participar más activamente en la construcción de leyes. En los años recientes la Cámara de Senadores ha ejercido con mayor frecuencia y regularidad sus facultades para iniciar leyes, dictaminarlas y modificarlas cuando lo ha creído necesario. “Este es quizá el cambio más profundo en el poder legislativo en los últimos quince años”.<sup>44</sup> Y la LX Legislatura da cabal constancia de este cambio, pues la función revisora de las bancadas en el Senado ha sido incluso ligeramente superior a la de sus pares en la Cámara de Diputados.

#### **4. Las fases del proceso legislativo**

El esquema del proceso legislativo aquí empleado contempla ocho fases para la creación o reforma a las leyes federales: 1) la iniciativa, 2) la minuta, 3) el dictamen, 4) la discusión y aprobación, 5) la sanción o veto del Ejecutivo federal, 6) la promulgación, 7) la publicación y 8) la entrada en vigor de la ley. Como ya se advirtió antes, este orden es simplemente enunciativo, pues la secuencia real de estas fases depende estrictamente del sentido aprobatorio –total o parcial- o de rechazo, que la cámara de origen, la cámara revisora o el Ejecutivo federal en su respectivo turno, le den a un determinado proyecto en su propia esfera de competencia.

##### **Iniciativa**

Como lo disponen los artículos 71 de la Constitución Política y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, esta primera fase consiste en el ejercicio de la facultad que tienen el Presidente de la República, los diputados y

---

<sup>44</sup> Jeffrey A., Weldon, “Poder legislativo, tiempos de cambio”, en *Este País, tendencias y opiniones*, cit., p. 37.

senadores del Congreso de la Unión, los diputados de las legislaturas de los estados y los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para formular un texto que se presenta ante una cámara del Congreso de la Unión, con el propósito de que una vez aprobado y cumplidos los trámites del proceso legislativo, se convierta en ley. Esta etapa comienza con la presentación de la iniciativa ante el pleno de la cámara respectiva y concluye con el turno a comisión ordinaria, dictado en la misma sesión por la Mesa Directiva de dicha Cámara.

Para fines ilustrativos pueden citarse nueve elementos formales que integran el texto de una iniciativa, a saber: 1) la Cámara destinataria; 2) el nombre del legislador u órgano promovente; 3) el fundamento jurídico constitucional del derecho para iniciar leyes; 4) la exposición de motivos; 5) la denominación del proyecto de ley o decreto; 6) el texto del cuerpo normativo propuesto; 7) las disposiciones transitorias del proyecto de ley o decreto; 8) el lugar y fecha de emisión del documento; y 9) la rúbrica de o los promoventes.<sup>45</sup>

Uno de los efectos inmediatos de la nueva realidad del Congreso después de 1997, ha sido el crecimiento constante y acelerado del número de iniciativas presentadas tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Esta situación ha generado un problema parlamentario todavía no resuelto: la saturación de las comisiones como órganos obligados por la Ley Orgánica del Congreso para procesar las iniciativas de ley.

En la Cámara de Diputados, por ejemplo, durante las Legislaturas LIV (1988-1991), LV (1991-1994) y LVI (1994-1997), cuando el grupo parlamentario del PRI contaba todavía con la mayoría absoluta en ambas cámaras, el número promedio de iniciativas fue de 260 (LIV: 235 iniciativas, LV: 312 y LVI: 235).<sup>46</sup> Es decir,

---

<sup>45</sup> Miguel Ángel, Camposeco Cadena, *De las iniciativas, manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, cit., p. 47-106.

<sup>46</sup> Fuente: Base de datos "Iniciativas de la LIV a la LVIII Legislaturas", en Intranet del Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

menos de una iniciativa presentada por legislador. Como ha documentado Nacif,<sup>47</sup> dado que en ese periodo el Presidente de la República ejercía en los hechos la función de principal iniciador dentro del proceso legislativo, el partido en el gobierno tenía pocos incentivos para presentar proyectos propios. A su vez, la participación de los partidos de oposición en el volumen de leyes iniciadas era más bien reducida.

Sin embargo, con la LVII Legislatura en la Cámara de Diputados, cuando ya ningún partido dispuso del control unilateral para la creación de leyes, comenzó la tendencia al alza en el ejercicio de iniciativa (véase el Cuadro 4 del Anexo 1, p. 173). Para ilustrar este hecho es de mencionar que de 1997 a 2000 la cifra de iniciativas presentadas en la cámara baja se triplicó con relación al total de iniciativas del periodo 1994-1997. Y en un lapso de nueve años, de 1997 a 2006 la curva de presentación de iniciativas subió de 685 proyectos en la Legislatura LVII a más de 3000 en la LIX, para un promedio de 6 iniciativas por diputado. Un ejemplo todavía más contundente de este auge para iniciar legislación es el hecho de que de septiembre de 2005 a agosto de 2006, sólo durante el tercer año de la LIX Legislatura, se presentaron más iniciativas que en toda la Legislatura que le precedió.

Por lo que toca a la LX Legislatura en la Cámara de Diputados, de septiembre de 2006 a junio de 2008 la tendencia es la misma. Es de esperar que al término de los tres años de labor legislativa de esta cámara, la presentación de iniciativas tenga números superiores a los 3 mil proyectos de ley.

El Poder Legislativo dispone de materia prima en abundancia para los actos de creación de leyes. Tal vez en demasía. Dado que políticamente resultaría incorrecto restringir el derecho fundamental de todo legislador en el Congreso, que es el de proponer al pleno camaral proyectos de ley con la intención de atender

---

<sup>47</sup> Benito, Nacif Hernández, "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo", en *Política y Gobierno*, cit., pp. 21-24.

una problemática particular, el incremento exponencial de este derecho simplemente ha sobrepasado la capacidad de gestión de los órganos de dictaminación en cada cámara. El resultado: la mayoría de las iniciativas presentadas no tienen más destino en el proceso legislativo que el mero turno a comisión ordinaria.

## **Minuta**

Se denomina como *minuta* al proyecto de ley aprobado por una cámara del Congreso y que es enviado a la otra cámara para continuar los trámites legislativos que marca la propia Constitución Política.<sup>48</sup> Ninguno de los autores revisados ha valorado la minuta como una etapa específica del proceso legislativo, no obstante que constituye un recurso parlamentario distinto de la iniciativa y del dictamen, tanto en su estructura formal como en los actos de procedimiento que le son propios. Me parece importante dar al texto de la minuta un espacio propio en la cadena de actos legislativos. Así como la iniciativa es el primer paso formal sin el cual no podría ponerse en marcha la maquinaria institucional para expedir las leyes federales, sin la minuta no podría desarrollarse la función revisora que la carta magna reserva a la cámara del Congreso que está obligada a discutir un proyecto de ley en una segunda o tercera instancia.

Además, en la práctica la minuta se ha convertido en una fuente relevante de legislación entre legislaturas consecutivas. Si una iniciativa no es dictaminada en la legislatura en que se presentó, es poco probable sea retomada en la siguiente, pues en esencia no supone avance mayor más allá de su sola presentación. En contraste, la minuta permite a la cámara que la recibe concluir el trabajo iniciado por su antecesora y, al mismo tiempo, tomar parte importante del crédito. Esto es particularmente importante en el primer año de una nueva legislatura, pues con las

---

<sup>48</sup> Francisco, Berlín Valenzuela (coordinador), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, segunda edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 623.

minutas heredadas ésta dispone de una veta valiosa para expedir leyes con economía de tiempo, pues se reducen los reenvíos entre las cámaras.

En apoyo a esta afirmación cabe señalar que de los 86 decretos aprobados por la LX Legislatura del Congreso y publicados en el *Diario Oficial* hasta 16 de mayo de 2008, 39 de ellos correspondieron a proyectos dictaminados en parte por las cámaras durante la LIX Legislatura y que en carácter de minutas fueron turnados a la legislatura en curso. En otras palabras el 48 por ciento, es decir casi 1 de cada 2 decretos con rango de ley vigente expedidos de septiembre de 2006 a mayo de 2008, tuvieron su origen en los trabajos legislativos del periodo de septiembre 2003 a agosto de 2006.<sup>49</sup>

En términos del procedimiento esta fase inicia con la presentación de la minuta en sesión de pleno de la cámara que ha de fungir como revisora y concluye durante la misma sesión, con el turno de dicha minuta a la comisión o comisiones ordinarias que la Mesa Directiva ha determinado para los efectos de dictaminación pertinentes.

En cuanto a su estructura formal, el texto de la minuta se compone de cuando menos ocho elementos: 1) la Cámara destinataria; 2) el fundamento jurídico constitucional de turno; 3) la rúbrica del vicepresidente o secretarios de la Cámara que remite el documento; 4) la denominación del proyecto de ley o decreto; 5) el texto del articulado del proyecto, como fue aprobado por la cámara que lo envía; 6) los artículos transitorios; 7) el lugar y fecha de emisión del documento; y 8) las rúbricas del presidente (o vicepresidente) y secretario de la Mesa Directiva de la Cámara remitora.

Como documento parlamentario la minuta no es otra cosa que el proyecto de decreto, llano, tal como fue aprobado por una cámara del Congreso. Carece de los

---

<sup>49</sup> Fuente: Base de datos del autor, elaborada a partir de las compilaciones del proceso legislativo del sitio "Reformas constitucionales y legales aprobadas por la LX Legislatura, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legis/reflx.htm>.

argumentos de una parte antecedente, expositiva o de considerandos, que si encontramos en la iniciativa y el dictamen. Para suplir esta deficiencia, el artículo 141 del Reglamento del Congreso dispone que los proyectos que pasen de una a otra Cámara para su revisión, deberán ir “acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieren tenido a la vista para resolver aquéllos.”

## **Dictamen**

Se denomina como *dictamen* al documento legislativo elaborado, discutido y aprobado por la mayoría de los miembros de una comisión ordinaria mediante el cual esta comisión emite un informe sobre la viabilidad de un proyecto de ley, con el propósito de que se someta a la consideración del pleno de la Cámara para su discusión y, en su caso, aprobación.<sup>50</sup> A la letra del artículo 87 del Reglamento del Congreso “todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.”

Dado que tanto la iniciativa como la minuta de un proyecto de ley son sometidas al procedimiento de dictamen legislativo, lo que reglamentariamente aprueban las cámaras no son las iniciativas o minutas sino los dictámenes de las comisiones. Para efectos prácticos, el proyecto de ley tal como lo conoce el pleno de los diputados o senadores, no proviene en lo inmediato de la iniciativa de origen, sino de la responsabilidad dictaminadora de una comisión parlamentaria, en cuyo seno tienen presencia proporcional todas las fuerzas políticas de la cámara de que se trate. Este hecho resalta todavía más la relevancia técnica y política del dictamen legislativo.

Son varios los factores que inciden en el dictamen y posterior aprobación o no de una iniciativa o una minuta. Un proyecto de ley promovido por legisladores de

---

<sup>50</sup> Miguel Ángel, Camposeco Cadena, *El dictamen legislativo*, cit., p. 65.

más de un grupo parlamentario tiene más posibilidades de éxito que una iniciativa presentada por un legislador a título personal. Lo mismo puede decirse de una iniciativa coincidente con la agenda legislativa de uno o más de los partidos dominantes en el Congreso, comparada con aquella que sólo sea afín a la agenda de los partidos menores o, peor aún, ajena a los temas de las agendas legislativas de un determinado periodo ordinario de sesiones.<sup>51</sup>

La etapa de dictaminación inicia en el momento en que la Mesa Directiva declara el turno de una iniciativa o minuta a la comisión ordinaria competente y termina en la sesión del pleno de dicha Cámara en que es presentado el dictamen para su primera lectura y posterior discusión por parte de la asamblea camarál. Esta fase es la que ocupa el mayor tiempo de todo el proceso legislativo. Como se señaló antes, se trata de la etapa netamente deliberativa y de negociación política, tanto entre los actores legislativos internos como entre estos y los sujetos externos afectados por la materia del proyecto de ley.

Aún cuando el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso establece que “toda Comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido”, en la práctica parlamentaria la emisión del dictamen en la Cámara de Diputados o de Senadores puede tardar meses e incluso años si se trata de proyectos heredados de una legislatura a otra. Por supuesto, también hay numerosos ejemplos del caso contrario, particularmente de proyectos fiscales y hacendarios en donde el procedimiento de dictamen se lleva a cabo en un sólo día.

---

<sup>51</sup> A partir de 2006, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de ese año, el artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso dispone como obligación de cada grupo parlamentario representado en la Cámara de Diputados, presentar en la primera sesión de cada periodo ordinario la agenda legislativa que abordará en el transcurso del mismo. El Senado de la República no ha legislado sobre esta materia.

Partiendo del esquema propuesto por Camposeco Cadena<sup>52</sup> son observables diez elementos estructurales del cuerpo de un dictamen legislativo: 1) el nombre de la comisión o comisiones encargadas del dictamen; 2) la cámara destinataria; 3) el fundamento constitucional y reglamentario para emitir el dictamen; 4) los antecedentes del proceso legislativo; 5) las consideraciones de la comisión, que incluyen el análisis de la iniciativa o minuta, así como sus argumentos para aprobar, o no, el proyecto de ley dictaminado; 6) la denominación del proyecto de ley o decreto; 7) el texto normativo del proyecto propuesto; 8) las disposiciones transitorias; 9) el lugar y fecha de emisión del dictamen; y 10) las rúbricas de los integrantes de la comisión que han aprobado el dictamen.

En contraste con lo ocurrido con las iniciativas, la emisión de dictámenes durante las últimas cuatro legislaturas, si bien ha subido, no ha tenido el mismo ritmo de crecimiento que aquéllas (*véase el Cuadro 5 del Anexo 1, p. 173*). De hecho, en el caso de la Cámara de Diputados, el volumen de iniciativas es de tal grado que ha reducido de manera significativa el porcentaje de dictaminación de una legislatura a otra, cayendo de 25 por ciento en la Legislatura LVII a 9 por ciento en los dos primeros años de la LX Legislatura. No debe perderse de vista, sin embargo, que para la Legislatura que corre todavía falta por contabilizar el tercer año de ejercicio, el cual como lo demuestra la evidencia empírica de los últimos diez años, es consistentemente el de mayor producción en la actividad dictaminadora.

Una de las razones que explica la baja tasa de dictamen se encuentra en un problema todavía no resuelto por las normas orgánicas del Congreso, que es la alta concentración de proyectos de ley entre un número menor de comisiones ordinarias. El creciente volumen de proyectos presentados, simplemente ha saturado el trabajo de las comisiones de mayor relevancia temática en cada cámara y ha dejado a la gran mayoría de ellas con apenas unos cuantos asuntos por dictaminar. En la Cámara de Diputados, por ejemplo, durante el primer año de

---

<sup>52</sup> Miguel Ángel, Camposeco Cadena, *El dictamen legislativo*, cit., p. 102-108.

ejercicio de la LX legislatura, de las 43 comisiones ordinarias sólo dos abarcaron el 44 por ciento de la carga de trabajo: la Comisión de Puntos Constitucionales con 161 iniciativas turnadas y la de Hacienda y Crédito Público con 140. En cuanto al Senado, de 51 comisiones ordinarias sólo 4 de ellas recibieron el 54 por ciento de los asuntos turnados: Puntos Constitucionales con 81 proyectos, Justicia con 44, Gobernación con 43 y Hacienda y Crédito Público con 44.<sup>53</sup>

Para sortear esta situación, el Congreso bien podría recurrir a sus propios ejemplos de éxito. En el Senado de la República, dada la importancia que para esta cámara tiene la materia de relaciones exteriores, la Comisión correspondiente ha trabajado desde 1999 dividida en comisiones regionales y temáticas. Aunque el artículo 90 de la Ley Orgánica sólo contempla una Comisión de Relaciones Exteriores, en la práctica han operado más de una durante las últimas tres legislaturas, lo que permite distribuir los distintos proyectos entre todas ellas. En la LX Legislatura se constituyeron ocho: Relaciones Exteriores (RE), RE América Latina y El Caribe, RE Asia-Pacífico, RE Europa, RE Organismos Internacionales, RE Organizaciones No Gubernamentales, RE África y RE América del Norte. La Cámara de Diputados podría optar por una solución parecida en el caso de comisiones de primer nivel como la de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado, presentar una iniciativa es un derecho individual que cualquier legislador puede ejercer y en cualquier momento. Pero formular y especialmente aprobar en comisión y en pleno un dictamen, es una responsabilidad colegiada de los partidos que supone diversos grados de acuerdo político. En las condiciones actuales, antes de dictaminar, la coexistencia de bancadas sin mayoría obliga a emparejar las prioridades legislativas de los distintos actores involucrados. No sólo de los grupos parlamentarios, sino también del Ejecutivo. Además, la aprobación de dictámenes ante el pleno cameral sólo se puede materializar en momentos

---

<sup>53</sup> Benito, Nacif Hernández, y otros autores, *Informe de desempeño legislativo, primer año de ejercicio de la LX Legislatura*, [en línea], México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Monitor Legislativo, 2007, p. 22-26. Dirección URL: <http://www.monitorlegislativo.org/documentos.php>.

específicos del calendario legislativo como son los periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones.

### **Discusión y aprobación**

La fase de discusión y aprobación se lleva a cabo en sesión ordinaria, o extraordinaria si es el caso, con el objeto de que el pleno de la cámara correspondiente conozca el dictamen presentado por la comisión y lo apruebe (o rechace), previo debate y votación.

Durante esta etapa se pueden identificar al menos seis actos de procedimiento parlamentario: 1) primera lectura del dictamen; 2) segunda lectura del mismo; 3) fundamentación del proyecto a cargo de la comisión; 4) discusión y votación “en lo general”; 5) discusión y votación “en lo particular”; y 6) declaratoria y turno constitucional a la colegisladora o al Ejecutivo. Es frecuente sin embargo, que un proyecto en el que las bancadas no tengan diferencias de fondo, se discuta *en lo general* y *en lo particular* “en un sólo acto” y que incluso no ocurra discusión alguna. En contraste, la presencia de esta discusión y en especial cuando se extiende a su modalidad “en lo particular” artículo por artículo, es un termómetro de la oposición de intereses entre los grupos parlamentarios con relación a un dictamen determinado.

Aún cuando el artículo 30 del Reglamento del Congreso establece que los dictámenes con proyecto de ley “deben sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión”, suele ser común que un dictamen sea considerado de primera y segunda lectura en una misma sesión. Esto como un mecanismo para acelerar los tiempos de discusión de proyectos de ley que, como los de naturaleza fiscal o hacendaria, están sujetos en su aprobación a plazos determinados por la propia ley.

Una revisión de la práctica parlamentaria seguida durante la LX Legislatura en el Congreso de la Unión, permite caracterizar el desarrollo de la discusión y aprobación de los dictámenes con proyecto de ley con base en el procedimiento que se muestra en el *Cuadro 6 del Anexo 1 (p. 174)*. Conviene aclarar que el esquema que ahí se describe ejemplifica el caso de un dictamen en el que los partidos no alcanzan un pleno acuerdo y, como consecuencia, se agotan todos los actos previstos para su deliberación en el pleno cameral.

El Reglamento Interior del Congreso es el principal ordenamiento que rige los procedimientos de discusión y votación, data de 1934 y su última reforma fue publicada el 27 de noviembre de 1981. Sin embargo, un número importante de sus disposiciones han perdido vigencia pues hacen referencia a órganos parlamentarios ya inexistentes. A pesar de que desde el 2004 el artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso fue reformado para dar a cada cámara la facultad de expedir su propio Reglamento, y de que existen proyectos al respecto, hasta la fecha ninguna cámara ha emitido su nueva norma reglamentaria. Frente a esto, los partidos en el Congreso han optado por normar parte de las discusiones de dictámenes de ley mediante acuerdos parlamentarios que por lo general están vigentes por una legislatura.<sup>54</sup> Es común incluso, la expedición de acuerdos parlamentarios cuya vigencia está limitada a la discusión de un proyecto de ley en particular, como fue el caso de la reforma constitucional en materia electoral aprobada por la Cámara de Senadores y la de Diputados en septiembre de 2007.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Tal es el caso de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, que el 27 de septiembre de 2006 publicó en su Gaceta Parlamentaria el “Acuerdo parlamentario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación”. Este acuerdo fue reformado posteriormente el 22 de diciembre del mismo año. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, [en línea], México, Cámara de Diputados, 27 de septiembre y 22 de diciembre de 2006. Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

<sup>55</sup> El 12 de septiembre de 2007 la Cámara de Senadores publicó en su Gaceta Parlamentaria el “Acuerdo para normar el debate del dictamen de Reforma Electoral”. Dos días después, el 14 del mismo mes, la Cámara de Diputados hizo lo propio al difundir en su Gaceta el “Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, relativo a la discusión de la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adiciona el artículo 134, y se deroga un párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia

En términos generales estos acuerdos han permitido conducir con relativa normalidad las sesiones plenarias. Pero en los casos de discusiones álgidas, o cuando las disposiciones de un acuerdo y del Reglamento son contrapuestas, por ejemplo en el tiempo concedido para el uso de la palabra en tribuna, se suele cuestionar la validez de un acuerdo para situarse por encima del Reglamento o incluso de la propia Ley Orgánica del Congreso.

### **Sanción aprobatoria u observaciones del Ejecutivo federal**

La sanción, señala Mora Donatto, es el acto de aceptación de una iniciativa de ley o decreto por parte del Poder Ejecutivo<sup>56</sup> y está previsto en el inciso B del artículo 72 constitucional que a la letra indica: “Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.”

Con base en este precepto el Ejecutivo federal dispone de la facultad constitucional para aprobar o no un proyecto de ley remitido por el Poder Legislativo. Si el Presidente de la República decide en sentido aprobatorio, la sanción se convierte en el acto formal de promulgación. Si decide no aprobar el proyecto, el proceso entra en la etapa de observaciones, generalmente denominadas “veto” presidencial. En el análisis anterior de las reglas constitucionales del proceso legislativo, ya se valoró la importancia del veto presidencial.

---

electoral”. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores*, [en línea], México, Cámara de Senadores, 12 de septiembre de 2007. Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/gaceta.php?principio=inicio>; y *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, [en línea], México, Cámara de Diputados, 14 de septiembre de 2007. Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

<sup>56</sup> Cecilia, Mora Donatto, *Principales procedimientos parlamentarios*, cit., p. 19-20.

En el caso de la LX Legislatura, la revisión de las observaciones del Ejecutivo federal presentadas al Congreso de la Unión de septiembre de 2006 a junio de 2008 (véase el Cuadro 7 del Anexo 1, p. 175), muestra que de 9 vetos presidenciales presentados en ambas cámaras, sólo 2 fueron superados para formar parte de la legislación federal vigente: la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables y la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos, ambas como leyes nuevas con la Cámara de Diputados como cámara de origen.

Entre las normas relevantes no expedidas debido al veto presidencial en los dos primeros años de la Legislatura LX, se encuentran la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional para establecer como zona de restauración ecológica y de reserva de aguas a la Región Lerma-Santiago-Pacífico y la Ley de Fomento para el Libro y la Lectura. En los dos proyectos la Cámara de Senadores fungía como cámara de origen. En el caso de la Ley de Fomento para el Libro y la Lectura, las cámaras han retomado el proyecto y es casi un hecho que superarán el veto impuesto en septiembre de 2006 por el entonces Presidente Vicente Fox.

### **Promulgación**

Se señaló antes que si el Ejecutivo federal decide sancionar de forma aprobatoria un proyecto de ley remitido por el Poder Legislativo, el proceso para la creación de leyes entra a la etapa formal de promulgación. De acuerdo a Muro Ruiz, aún cuando el texto constitucional considera como sinónimos los actos de promulgación y publicación, estos deben entenderse como eventos jurídicos separados. A decir del autor, la promulgación debe considerarse como la certificación de que se han cumplido los requisitos legales del proceso para que la ley exista o bien, como un requisito formal del Ejecutivo de que la ley ha sido aprobada y debe ser obedecida.<sup>57</sup> Es el acto previo a la publicación de la ley.

---

<sup>57</sup> Eliseo, Muro Ruiz, *Algunos elementos de técnica legislativa*, cit., p. 199.

Mientras que el artículo 89 de la Constitución Política otorga como primera facultad del Presidente de la República la de “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión”, el artículo 70 de la misma Constitución prescribe la fórmula con la deben promulgarse todas las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión. “*El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)*”. La fecha de promulgación es incluso observable en el párrafo final de una ley o decreto derivado del proceso legislativo federal. Esta fecha suele diferir en un par de días de la fecha de publicación del mismo documento en el *Diario Oficial de la Federación*.

### **Publicación en el *Diario Oficial de la Federación***

Esta fase es de vital importancia en el proceso legislativo, pues sólo la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* da validez jurídica a una ley o decreto de orden federal. Como obligación del Poder Ejecutivo, la publicación es un requisito indispensable para la entrada en vigor de un decreto de ley o reforma. Una vez que un proyecto de ley ha sido discutido y aprobado por el Congreso de la Unión y posteriormente sancionado por el Presidente de la República, con la publicación se da a conocer a todos los habitantes del territorio nacional y adquiere fuerza obligatoria. Con Muro Ruiz “una ley no publicada carece de efectos propios: no obliga ni vincula a gobernantes ni gobernados”.<sup>58</sup>

A diferencia del ejercicio de la facultad ejecutiva de observaciones, tratándose del acto de publicación, el inciso A del artículo 72 constitucional no fija un plazo específico para que ello ocurra. En su lugar establece que en el caso de que el Ejecutivo no tenga observaciones que hacer a un proyecto de ley “lo publicará inmediatamente”. Con esto, se abre la posibilidad de que una ley pueda ser sancionada, promulgada y publicada por el Ejecutivo federal el mismo día en que le sea enviada por el Congreso, si la urgencia del caso lo amerita. En el lado opuesto, puede demorar la publicación por un cierto periodo de tiempo. Así, el

---

<sup>58</sup> Eliseo, Muro Ruiz, *Algunos elementos de técnica legislativa*, cit., p. 200.

Presidente de la República obtiene un último recurso dentro del proceso legislativo en la hipótesis de que tenga alguna objeción para la entrada en vigor de la ley o decreto en fecha determinada. Incluso es posible que, en un caso extremo, el Ejecutivo opte por no publicar una ley en absoluto, incumpliendo su obligación constitucional en el proceso legislativo, con el costo político que esto supondría. Frente a ello y dado que la función de publicación en el *Diario Oficial* es exclusiva del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación, las cámaras del Legislativo sólo disponen del recurso de exhorto de orden político por medio de puntos de acuerdo sin efectos vinculatorios.

Aunque la demora del Ejecutivo en la publicación de leyes ha estado presente en los años recientes, no hay un caso registrado en las dos últimas legislaturas de que una ley aprobada por el Congreso no haya sido publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

### **Entrada en vigor de la ley o decreto**

A diferencia del resto de las etapas del proceso legislativo, cuando una ley ya ha sido publicada, la fase de inicio de vigencia no está sujeta a la intervención de las cámaras del Congreso o de la Presidencia de la República. En todo caso, el momento a partir del cual es exigible el cumplimiento de una ley o decreto de orden federal, queda señalado en las disposiciones o artículos transitorios del propio ordenamiento.

El legislador opta entonces, de acuerdo a las condiciones particulares del proyecto, por la fórmula general según la cual el decreto de ley entrará en vigor “al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*”, o bien decide que aquel deberá iniciar su vigencia en una fecha específica posterior al día de publicación de la ley o decreto en el órgano de difusión oficial del Estado mexicano.

En tal situación, se prevé que la disposición que ha sido reformada, derogada o abrogada siga vigente en el periodo comprendido entre el día de la publicación y el momento en que la nueva norma entra en vigor –figura conocida como *vacatio legis*-.<sup>59</sup> El último caso de una *vacatio legis* amplia se refiere a la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos. El decreto por el que se abroga esta ley fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2007. Sin embargo, el artículo cuarto del mismo decreto determina que la ley en cuestión se mantenga vigente hasta el 31 de diciembre de 2011.

---

<sup>59</sup> Eliseo, Muro Ruiz, *Algunos elementos de técnica legislativa*, cit., p. 202.



## **CAPÍTULO II. ENTRE EL ENCONO Y LOS PRIMEROS ACUERDOS**

### **1. La composición de la LX Legislatura del Congreso de la Unión**

El resultado de las elecciones federales de 2006 hizo que la LX Legislatura del Congreso de la Unión (2006-2009) repitiera el mismo escenario de fragmentación de las legislaturas LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006) en las que ningún partido por sí solo dispuso de la mayoría absoluta necesaria del 50 por ciento más 1 para imponer cambios cuando menos en la legislación secundaria, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores.

En la actual composición del Congreso tienen presencia 8 partidos nacionales, dos más que en la anterior legislatura: PAN, PRD, PRI, Convergencia, PVEM, PT, Nueva Alianza y Alternativa. Con la sola excepción de Alternativa, que no ostenta ningún escaño en la Cámara de Senadores, los otros 7 partidos tienen representación en las dos cámaras del Legislativo (*véase el Cuadro 8 del Anexo 1, p. 175*). La composición de la Legislatura LX significó un cambio notable en la correlación de fuerzas entre los tres partidos mayoritarios al interior del Congreso. El PAN incrementó su presencia de tal forma que le permitió desplazar al PRI como primera fuerza en las dos cámaras. El PRD por su parte, con máximos históricos se colocó como segunda mayoría en la Cámara de Diputados y tercera en el Senado. En cuanto al PRI, vio reducidos sus grupos parlamentarios a casi la mitad de lo que habían sido en la Legislatura LIX.

Sin embargo, como se demostrará más adelante, esta caída no le ha impedido al Revolucionario Institucional convertirse en un actor con poder de veto decisivo en la dinámica de coaliciones legislativas y en la que sólo tres partidos disponen del capital parlamentario necesario para conformar potenciales alianzas de mayoría, tanto absoluta como calificada: el PAN, el PRD y el PRI. Sin importar cuán multipartidista parezca ser el actual Congreso federal, cinco de sus ocho partidos carecen de influencia en la estructura de coaliciones de mayoría.

Derivado de esto, el proceso legislativo gira en torno de los tres partidos con las fracciones más numerosas en las dos cámaras del Congreso de la Unión.

## **2. El encono entre Poderes**

### **El último Informe de Gobierno de Vicente Fox: 1º de septiembre de 2006**

Anclado en el contexto del conflicto postelectoral del año 2006 entre el PAN y el PRD, el sexto y último informe de gobierno del Presidente Vicente Fox derivó en un acontecimiento político nunca antes visto en la historia contemporánea de México: Vicente Fox se convirtió en el primer Presidente al que le fue imposible rendir su mensaje a la nación en el Congreso de la Unión. Con la tribuna tomada por legisladores perredistas, no tuvo siquiera la oportunidad de ingresar al salón de sesiones. La elección presidencial del 2 de julio de 2006 todavía no había sido resuelta en el ámbito jurisdiccional y el PRD encontró en el acto inaugural de la LX Legislatura una forma efectiva de hacer patente su oposición frente al Presidente saliente, al cual acusaban de polarización electoral.

La sesión de Congreso General del 1º de septiembre de 2006 se realizó al amparo de un fuerte dispositivo de seguridad, tanto al interior como en el perímetro del Palacio Legislativo de San Lázaro, cuatro días antes de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declarara a Felipe Calderón como presidente electo para el periodo 2006-2012. En este entorno, los legisladores perredistas convirtieron el ceremonial en un acto de protesta frente a Vicente Fox, cuyas declaraciones durante el proceso electoral del 2006 serían calificadas por la máxima autoridad electoral como “un riesgo para la validez de los comicios” del 2 de julio de ese año. En palabras del Tribunal:

Esta Sala Superior no pasa por alto que las declaraciones analizadas del Presidente de la República Vicente Fox Quesada, se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican en esta determinación que, de no haberse debilitado su posible influencia con

los diversos actos y circunstancias concurrentes examinados detenidamente, podrían haber representado un elemento mayor para considerarlas determinantes en el resultado final, de haber concurrido otras irregularidades de importancia que quedaran acreditadas.<sup>60</sup>

Como acto parlamentario la sesión del 1º de septiembre implicaba una doble función: la apertura del primer año de ejercicio de la LX Legislatura y la presentación del último informe presidencial de Vicente Fox. Para este propósito se había programado la ronda ascendente de oradores antes del arribo del titular del Ejecutivo, tal como lo dispone el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso: la diputada Aída Marina Arvizu Rivas del Partido Alternativa, el senador Rafael Ochoa Guzmán de Nueva Alianza, el diputado Ricardo Cantú Garza por el Partido del Trabajo, el diputado Alejandro Chanona Burguete de Convergencia, el senador Arturo Escobar y Vega por el Verde Ecologista, la diputada Martha Hilda González Calderón del Partido Revolucionario Institucional, el senador Carlos Navarrete Ruiz por el Partido de la Revolución Democrática y el diputado Héctor Larios Córdova en nombre del Partido Acción Nacional.

Al hacer uso de la palabra para fijar la posición del PRD, el senador Carlos Navarrete reprochó el “indignante operativo de fuerzas de seguridad del gobierno federal” y acusó al Presidente de la República de suspender de facto las garantías individuales en los alrededores del Congreso. Mientras lo hacía, diputados y senadores de su partido abandonaron sus curules y enfilaron hacia la tribuna del salón de plenos. El presidente de la Mesa Directiva, el diputado panista Jorge Zermeño Infante, trató sin éxito de persuadir a los perredistas para que volvieran a sus lugares. Entre los llamados al orden del presidente del Congreso, el también coordinador de los senadores perredistas, con sus correligionarios tras de él sosteniendo pancartas y agitando constituciones en cadena nacional, sentenció:

Por ello, ciudadanos legisladores, no pronunciaré el discurso que expresa la opinión del Partido de la Revolución Democrática, pues no existen las condiciones para que el Congreso sesione y

---

<sup>60</sup> “Dictamen Relativo al Cómputo Final de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la Elección y de Presidente Electo”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 8 de septiembre de 2006, tercera sección, p. 68.

no abandonaré ni mis compañeros lo harán, esta tribuna, hasta que se reanude la vigencia de las garantías constitucionales que han sido suspendidas de facto en una parte de la Ciudad de México, ordenada por el Presidente Vicente Fox Quesada.<sup>61</sup>

A las 7 de la noche el diputado Zermeño declaró un receso. A la llegada del titular del Ejecutivo se reanudó la sesión sin que nada al interior del salón hubiera cambiado, con la tribuna tomada y el cruce de consignas a toda voz entre panistas y perredistas. En esas condiciones el Presidente Vicente Fox entregó por escrito su informe de gobierno al secretario de la Mesa Directiva, el senador panista por Durango, Rodolfo Dorador Pérez Gavilán. Y lo hizo no en el salón de sesiones sino en el vestíbulo del Palacio Legislativo:

Secretarios senadores y diputados, en cumplimiento a lo señalado por el artículo 69 de la Constitución, he asistido a este Congreso de la Unión y hago entrega del Informe correspondiente al último año de mi gestión. Ante la actitud de un grupo de legisladores que hace imposible la lectura del mensaje que he preparado para esta ocasión, me retiro de este Recinto.<sup>62</sup>

A las 7:24 el diputado Jorge Zermeño, en su calidad de presidente del Congreso General, dio cuenta al pleno de la entrega del informe presidencial en cumplimiento del artículo 69 de la Constitución y levantó la sesión “en virtud de no existir condiciones para que esta sesión continúe”. Antes de terminar, todavía hubo oportunidad para que cada grupo de legisladores desde sus trincheras entonaran como propio el himno nacional mexicano.

### **La negativa al último viaje del Presidente Vicente Fox: 26 de octubre al 9 de noviembre de 2006**

Si el último informe presidencial de Vicente Fox se tradujo en un conflicto abierto al interior del Congreso entre el Partido de la Revolución Democrática y el

---

<sup>61</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, [en línea], México, 1º de septiembre de 2006. Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

<sup>62</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, [en línea], México, 1º de septiembre de 2006, cit.

Partido Acción Nacional, el último permiso de viaje presidencial al extranjero durante el sexenio foxista provocó la ruptura entre legisladores del PRI y el PAN y de paso agrupó una coalición opositora en contra del partido del Presidente. Como se explicará más adelante, el PRI que hasta entonces se había mantenido al margen de la disputa entre los partidos de oposición encabezados por el PRD en contra del Ejecutivo en la nueva legislatura, vio afectados intereses políticos específicos y no dudó en usar la arena legislativa para mostrar su propia fuerza como partido de oposición.

Este caso resulta ilustrativo de como, tratándose de un gobierno sin mayoría, el Ejecutivo y su partido están obligados a encontrar un interlocutor válido, un aliado estratégico que les permita formar una coalición de mayoría a fin de llevar a buen término cualquier propuesta de cambio legislativo requerido por la agenda gubernamental. Dada la actual composición del Poder Legislativo, sólo el PRI y el PRD están en posición de desempeñar este rol de aliado estratégico, pues cada uno reúne el número de curules y escaños necesarios para una potencial alianza legislativa. Sin embargo, la distancia ideológica y programática entre el PRD y PAN, sumada a la polarización de estrategias políticas durante y después del conflicto postelectoral de 2006, han reducido en extremo las posibilidades de cualquier acuerdo bilateral entre ambos partidos. Esta situación ha venido a reforzar notoriamente la posición del PRI como el único partido estratégico disponible, que de esta forma puede condicionar cualquier respaldo otorgado a los proyectos presidenciales que deba conocer el Legislativo. En medio del PAN y el PRD, el PRI ha podido jugar el papel de partido central en la formación de coaliciones durante la LX Legislatura, determinando a ganadores y perdedores.

**La secuencia del proceso.** Aún cuando los decretos de autorización al titular del Ejecutivo para ausentarse del territorio nacional no tienen el rango de leyes, reciben el mismo trato legislativo que éstas. Para tener vigencia requieren por lo tanto de la discusión y aprobación en las dos cámaras del Legislativo y dado que constitucionalmente la materia de política exterior es competencia de la Cámara

de Senadores, los permisos presidenciales tienen en ésta a su cámara de origen. Aunque suelen ser aprobados sin mayor oposición, ya existía un antecedente de rechazo previo acreditado a la LVIII Legislatura. Éste ocurrió el 9 de abril de 2002, cuando el Senado de la República, por 41 votos a favor y 71 en contra, rechazó el permiso al Presidente Vicente Fox para realizar una visita de trabajo a las ciudades de Calgary y Vancouver en Canadá y a Seattle y San Francisco en los Estados Unidos, del 15 al 18 de abril de ese año.

En esta ocasión la negativa no provino del Senado, no al menos en primera instancia, sino de la Cámara de Diputados. La secuencia del proceso fue: 1) la Cámara de Senadores como origen, autorizando el permiso, 2) la de Diputados que como revisora desechó en su totalidad el proyecto, y 3) el Senado que en segundo turno se plegó a la decisión de los diputados y ratificó la negativa.

**El primer turno del Senado.** La iniciativa del proyecto de decreto fue presentada el 26 de octubre de 2006 y solicitaba la autorización para que el Presidente Vicente Fox pudiera ausentarse del territorio nacional con el propósito de realizar una visita de trabajo a Australia, del 12 al 16 de noviembre de 2006, y enseguida participar en la XIV Reunión de Líderes del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), que se celebraría en la ciudad de Hanoi, Vietnam del 16 al 19 de noviembre del mismo año.

En la sesión siguiente, el 30 de octubre, la Comisión de Relaciones Exteriores Asia-Pacífico del Senado de la República emitió el dictamen que proponía conceder el permiso presidencial, reconociendo las bondades del intercambio bilateral en las dos escalas solicitadas por el Ejecutivo:

Esta Comisión considera que México debe continuar fomentando el fortalecimiento de la relación bilateral con Australia, país clave en nuestra estrategia de acercamiento hacia la región. La Visita de Trabajo, además de promover la expansión de nuestros vínculos comerciales, es una ocasión oportuna para fomentar la cooperación técnica y científica e impulsar el intercambio educativo y cultural. (.) Es importante subrayar que la XIV Reunión de

Líderes Económicos de APEC, ofrece un espacio para establecer un diálogo bilateral con los líderes de las economías de la región y fortalecer la presencia de nuestro país en la región más dinámica del mundo. Además permite tener acceso a los programas de cooperación que se desarrollan en el marco del foro.<sup>63</sup>

Durante la discusión los senadores por el PRD Ricardo Monreal y Pablo Gómez, objetaron el proyecto señalando que su grupo parlamentario estaba de acuerdo con la asistencia del Ejecutivo al Foro de APEC, pero no con su salida a Australia, que a un mes de la conclusión de su mandato no le permitiría al Presidente Fox suscribir convenios ni compromisos de importancia.

Sin éxito, los legisladores perredistas requirieron al presidente de la Mesa Directiva que el proyecto fuera votado en dos tiempos, esto para garantizar el voto favorable de su partido cuando menos a la Reunión de Líderes del Foro de APEC. Ante la negativa, el PRD propuso una reserva de modificación al proyecto que “seguramente no va a pasar”.<sup>64</sup>

En efecto, la reserva no pasó. Con 29 votos a favor -del PRD, Convergencia y PT- y 75 en contra -todos del PAN, PRI, PVEM y Nueva Alianza- se desechó la propuesta perredista y el dictamen se mantuvo en sus términos. Llegado el turno de aprobar el dictamen se repitió el mismo esquema de alianzas: PAN-PRI-PVEM-Nueva Alianza por un lado y PRD-Convergencia-PT por el otro. El resultado: 79 votos a favor del proyecto, 23 en contra y 3 abstenciones.

**El rechazo de los diputados.** El 7 de noviembre de 2006 tocó el turno a la Cámara de Diputados de discutir y votar el dictamen. Cuando al final el secretario de la Mesa Directiva hizo el recuento de la votación, las cifras eran contundentes: 187 votos en pro, 258 en contra y 6 abstenciones. Todavía más, cuando se consultó al pleno del recinto de San Lázaro si se devolvía el dictamen a la comisión para que fuera reelaborado, la misma mayoría que antes había

---

<sup>63</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, [en línea], México, 30 de octubre de 2006. Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=lista&legislatura=LX&a=1>.

<sup>64</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, [en línea], México, 30 de octubre de 2006, cit.

reprobado el proyecto decidió en votación económica que éste no regresara a la comisión dictaminadora. Resignado, al presidente de la cámara, el panista Jorge Zermeno Infante, no le quedó más remedio que declarar que “se desecha el proyecto de decreto y se devuelve al Senado para los efectos del inciso d) del artículo 72 constitucional”.<sup>65</sup>

¿Qué ocurrió en ocho días que modificó el sentido de la votación entre una cámara y la otra? Durante la discusión los grupos parlamentarios del PRD, PT y Convergencia hicieron patente su decisión de votar en contra del dictamen, tal como había ocurrido en la sesión del Senado. La novedad se hallaba en la postura del PRI. Al fijar la posición de su partido, el diputado priista Adolfo Mota Hernández advirtió:

El contexto en el que el Senado de la República aprobó la solicitud presidencial cambió sustantivamente, al suscitarse acontecimientos extraordinarios que ponen en riesgo la seguridad nacional e intranquilizan profundamente a los mexicanos. (...) El Congreso mexicano tiene una responsabilidad que cumplir con la población. Hoy al negar la autorización solicitada por el Poder Ejecutivo, el PRI reitera su compromiso con la seguridad nacional del país, condición indispensable para la gobernabilidad; el PRI reitera de igual manera su convicción y determinación a favor de una relación equilibrada y constructiva entre Poderes.<sup>66</sup>

Los “acontecimientos extraordinarios” a que se refería Mota Hernández eran tres bombazos registrados la madrugada del lunes 6 de noviembre en distintos puntos del Distrito Federal que destruyeron parte de las instalaciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, casi la totalidad de una sucursal del banco ScotiaBank y la fachada del auditorio Plutarco Elías Calles en la sede nacional del PRI. Al día siguiente las explosiones serían reivindicadas públicamente por cinco grupos guerrilleros.

---

<sup>65</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, [en línea], México, 7 de noviembre de 2006. Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

<sup>66</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, [en línea], México, 7 de noviembre de 2006, cit.

Este factor ciertamente importante, había unificado las posiciones de todos los partidos de oposición en la Cámara de Diputados, incluido el PRI, para exigir al Ejecutivo su permanencia en el país. Pero no fue este el factor clave que determinó el cambio del voto priista. Una semana antes, el mismo día en que fue aprobado el permiso al Ejecutivo en el Senado -y teniendo como trasfondo el conflicto político en el estado de Oaxaca entre las autoridades locales y la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO)-, en las dos cámaras del Congreso se emitieron sendos exhortos respaldados por el PAN para exigir al gobernador oaxaqueño, el también priista Ulises Ruiz Ortiz, presentar licencia o renunciar a su cargo. En la Cámara de Diputados el PRI se opuso al punto de acuerdo mientras que en el Senado lo secundó luego haber conseguido matizar el tono del exhorto.

Posteriormente, el 2 de noviembre la ciudad de Oaxaca sufrió los más violentos enfrentamientos entre los miembros de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca y efectivos de la Policía Federal Preventiva como parte del operativo llevado a cabo por el gobierno federal para liberar la ciudad oaxaqueña del control de la APPO.<sup>67</sup> En los hechos, el gobierno foxista y en consecuencia el PAN, habían retirado su apoyo al gobernador Ulises Ruiz y el PRI encontraría en su rechazo al último viaje de Vicente Fox al extranjero una forma contundente de cobrarle la factura.

Si se trataba de convencer ya no a todos, sino a parte de los legisladores priistas para aprobar el permiso, entonces el PAN mandó a la tribuna al orador equivocado. El discurso del diputado panista Oscar Mohamar Dainitin terminó por incendiar el ánimo de los legisladores del PRI cuando les increpó que habiendo un acuerdo previo en favor del permiso al Ejecutivo “ahora resulta que todos están en contra por su ‘asuntito’ de Oaxaca, que es un tema que les corresponde a ustedes (los priistas), debería de renunciar el señor gobernador que yo no sé qué va a

---

<sup>67</sup> *El Universal* [en línea], México, 3 de noviembre de 2006, primera plana. Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx>.

gobernar”.<sup>68</sup> Pero ahí no paró. Al referirse a las explosiones del día anterior, les restó importancia y soltó que si una había estallado en la sede nacional del PRI “por algo será porque le explotan las bombas”. Y para cerrar su intervención en tribuna reclamó al PRI el haberse retractado de su intención de buscar una salida al conflicto en Oaxaca vía la licencia del gobernador Ulises Ruiz porque “ya nos pusimos de acuerdo y todos vamos a defenderlo como un perro”.<sup>69</sup> Las rechiflas priistas no se hicieron esperar. Con las cartas echadas y sin el apoyo del PRI, el titular del Ejecutivo habría de quedarse en territorio nacional.

**El segundo turno de la Cámara de Senadores.** Cuando el Senado discutió de nueva cuenta el 9 de noviembre de 2006 el dictamen desechado por su legisladora, ya no hubo sorpresas. Luego de un debate enfocado en la naturaleza del procedimiento legislativo aplicado al proyecto, se emitió la votación: 65 senadores –del PRI, PRD, PVEM, Convergencia y PT- avalaron la decisión de la Cámara de Diputados, y 45 la rechazaron. El PAN sólo encontró el respaldo del legislador Rafael Ochoa Guzmán, el único senador por el Partido Nueva Alianza.

### **La toma de posesión de Felipe Calderón: 1º de diciembre de 2006**

La protesta constitucional de Felipe Calderón como Presidente de la República es sin duda el punto más álgido en la dinámica de enfrentamiento entre los poderes Legislativo y Ejecutivo producto del proceso electoral federal del año 2006. Como es sabido, a diferencia de la toma de tribuna llevada a cabo por el PRD durante el sexto informe de gobierno de Vicente Fox, en esta ocasión el enfrentamiento entre legisladores panistas y perredistas fue más allá de las consignas verbales. Con insultos, golpes de por medio y agresiones físicas reproducidas al instante por los medios electrónicos de comunicación, la disputa por el control de la tribuna auguraba un escenario de nulo entendimiento entre los

---

<sup>68</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, [en línea], México, 7 de noviembre de 2006, cit.

<sup>69</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, [en línea], México, 7 de noviembre de 2006, cit.

actores políticos representados en las cámaras del Congreso, o al menos entre dos de los tres partidos más importantes.

Hasta antes del 28 de noviembre de ese año, la práctica de la “toma de la tribuna” como medida de presión al interior del Congreso había sido un recurso exclusivo del PRD, pero ese día fue el Partido Acción Nacional el que tomó el control de la tribuna de la Cámara de Diputados “en medio de golpes, insultos y empujones, ante el temor de que ésta fuera sitiada por el PRD con el fin de impedir la toma de protesta de Felipe Calderón como presidente”.<sup>70</sup>

A partir de ese momento las posiciones de negociación –y de ocupación de la tribuna y el recinto legislativo- fueron inamovibles entre panistas y perredistas. El PRI jugó con la estrategia de la distancia y la mediación, de tal suerte que frente a la opinión pública resultara claro que se trataba de un conflicto entre dos partes. De esta forma, el PRI respaldó la propuesta perredista para que el Presidente Vicente Fox no asistiera a la ceremonia y en el Senado propuso exhortar a un cambio de recinto, pero nada de ello fructificó.

Para cuando llegó la hora de la ceremonia resultaron cruciales en la estrategia presidencial los espacios ganados en la tribuna por los diputados panistas en la caótica trifulca del 28 de noviembre anterior. Resguardado por el Estado Mayor Presidencial, Felipe Calderón ingresó por la parte trasera de la tribuna y en tan sólo cinco minutos protestó como Presidente de la República ante el pleno del Congreso, frente al júbilo panista y el asombro y frustración de los legisladores del PRD.

Cuando a las 9:51 del 1º de diciembre de 2006 el diputado panista Jorge Zermeño Infante levantó la sesión de Congreso General, resultaba incierta la

---

<sup>70</sup> *El Universal*, [en línea], 29 de noviembre de 2006, primera plana. Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx>.

dinámica legislativa que adoptarían los trabajos del Congreso a escasos meses de iniciada la LX Legislatura.

### **3. Equilibrando los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados: 7 al 13 de septiembre de 2006**

El 13 de septiembre de 2006 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reformas a los artículos 17, 21 y 31 de la Ley Orgánica del Congreso, relativo a la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados. La reforma tradujo en ley un acuerdo político entre el PAN, el PRI y el PRD, con un triple propósito: 1) garantizar a los tres partidos mayoritarios el ejercicio anual de la presidencia de la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política de la cámara baja, 2) prohibir que un mismo partido tuviera la dirección de ambos órganos de gobierno en un mismo año legislativo, y 3) otorgar representación a los partidos minoritarios en la Mesa Directiva a través de sus respectivas secretarías.

Situada entre los dos conflictos mayores que marcaron los tres primeros meses de la LX Legislatura, esta reforma es la primera aprobada por las cámaras de Diputados y de Senadores instaladas a partir de septiembre de 2006. En su materialización son de destacar elementos claros de cooperación entre las fuerzas políticas con presencia en el Congreso, particularmente en la Cámara de Diputados. El decreto de ley adquiere más relevancia todavía si se considera la brevedad de su proceso legislativo y el que haya ocurrido apenas seis días después de que los legisladores del PRD impidieran el último informe de gobierno de Vicente Fox.

## **La secuencia constitucional**

Se trató de un acto de legislación simple en tres turnos con la Cámara de Diputados como origen, el Senado en papel de revisora y el Ejecutivo sin opción de veto.<sup>71</sup> De la presentación de la iniciativa el 7 de septiembre de 2006 a su publicación el 13 del mismo mes transcurrieron escasos seis días y fue despachada en dos sesiones consecutivas en el Congreso, una por cada cámara. Además de la brevedad, el proceso presentó una característica poco frecuente en la mecánica de creación normativa: la ausencia de dictamen legislativo.

## **La cámara de origen**

La iniciativa tuvo su origen en la inconformidad del grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados por la forma en que se dio la integración tanto de la Mesa Directiva como de la Junta de Coordinación Política en los primeros días del funcionamiento de la LX Legislatura. El 29 de agosto de 2006 en la sesión constitutiva de la Cámara de Diputados, el Partido Acción Nacional, con el respaldo de legisladores del PRI y del Verde Ecologista, consiguió aprobar un acuerdo para presidir la Mesa Directiva durante el primer año de la legislatura recién instalada. De esta forma el PAN se aseguraba que fuera uno de sus legisladores, el diputado Jorge Zermeño Infante y no un miembro de la oposición, el que respondiera el último informe presidencial de Vicente Fox. Lo que a la postre, como ya vimos, nunca ocurrió.

Pasado el fallido informe de gobierno y con la Mesa Directiva en su poder, el PAN se colocó en una posición de claro monopolio de los órganos de dirección de la cámara baja, pues por disposición legal debía también presidir la Junta de Coordinación Política. Y así sucedió. El 6 de septiembre se instaló este órgano

---

<sup>71</sup> Al respecto el artículo 70 constitucional además de facultar al Congreso para expedir y reformar su ley orgánica, dispone que “esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia”. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, Cámara de Diputados, 2008. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

con el panista Héctor Larios Córdova a la cabeza. Si bien esto no implicaba ilegalidad alguna, la práctica seguida hasta entonces tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado consistía en que un mismo grupo parlamentario no debía tener el control en el mismo año legislativo de los dos órganos de gobierno camarál.

Ya sea que el acuerdo para modificar esta situación se gestara antes del 1º de septiembre de 2006 de manera bilateral entre el PAN y el PRI, pues de ser permanente no se explicaría el respaldo de los priistas hacia un hecho que los colocaría en clara desventaja al interior de la cámara baja al menos por un año, o ya sea que el arreglo se hubiera visto forzado por la posible radicalización de las acciones del PRD incluso después de ocurrido el informe presidencial, afectando con ello la gobernabilidad interna de uno de los órganos del Poder Legislativo, lo cierto es que la rectoría de la Cámara de Diputados en manos de un sólo partido no duró más de un día.

La iniciativa presentada en sesión de pleno el 7 de septiembre de 2006 contó con la rúbrica de los coordinadores de los ocho grupos parlamentarios, reflejando con ello un consenso previo lo suficientemente fuerte para convertir la aprobación del proyecto en un mero trámite parlamentario, como en efecto ocurrió.

En virtud de que las comisiones ordinarias todavía no se habían integrado en esa fecha, para sacar adelante el proyecto los grupos parlamentarios disponían básicamente de dos alternativas: turnar la iniciativa a comisión y esperar el dictamen de ésta una vez constituida, lo que demoraría cuando menos un mes,<sup>72</sup> o declarar el proyecto como de urgente y obvia resolución con dispensa de todos los

---

<sup>72</sup> Los artículos 43 y 104 de la Ley Orgánica del Congreso disponen que “las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura”. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, Cámara de Diputados, 2008. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg.htm>. Con base en esto y dada la importancia que reviste la negociación para la distribución de las presidencias de las comisiones, las cámaras suelen llevar el plazo a su límite y aprueban el acuerdo de integración en la última sesión del mes de septiembre del primer año de la Legislatura. Para la LX Legislatura, en el Senado el acuerdo fue aprobado el 28 de septiembre de 2006, mientras que en la Cámara de Diputados la discusión y votación se llevó a cabo el día 29.

trámites, al amparo de la normatividad reglamentaria del propio Congreso. Dado el común acuerdo entre los partidos se optó por la segunda vía.

Prevista en los artículos 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, la calificación de “urgente y obvia resolución” de un asunto representa un acto de plena colaboración entre los actores parlamentarios pues para que sea válida se requiere la aprobación “por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes” (artículo 59). Puesto en otros términos, en el caso de cámaras con mayorías divididas, como las conformadas en México a partir del 2000, si no existe un acuerdo de mayoría calificada previo, declarar la urgencia de un proyecto de ley puede ser casi tan complicado como aprobar una reforma constitucional.

Autorizada la dispensa de trámites y sin oradores registrados, el proyecto fue sometido a votación: 450 diputados se expresaron a favor, 19 lo hicieron contra y 5 se abstuvieron. Si bien la cifra del 95 por ciento de votación en pro de la reforma es lo suficientemente sólida para dejar constancia de una estrategia de cooperación común, también es notable que el proyecto no haya alcanzado la unanimidad que cabría esperar de un asunto propuesto a nombre de los coordinadores de todos los grupos parlamentarios. Comparando el comportamiento de los partidos con mayor número de legisladores, esto fue particularmente cierto en el caso del PRD que contribuyó al porcentaje de disenso con 11 de los 19 votos en contra y las 5 abstenciones. En contraste, entre los diputados del PAN sólo uno de ellos se expresó en contra, mientras que la totalidad de los legisladores del PRI dieron su voto favorable al proyecto.

### **La cámara revisora**

En el Senado el proyecto fue despachado con la misma celeridad. El 12 de septiembre de 2006, en la sesión siguiente después de aprobada en la Cámara de Diputados, fue presentada la minuta ante el pleno senatorial. Por tratarse de

modificaciones a la norma orgánica del Congreso que sólo afectan al funcionamiento interno de una cámara, la colegisladora suele no objetarlas. Y en este caso en particular, la propia Cámara de Diputados urgió a su contraparte para ratificar las reformas a la brevedad, a fin de adecuar la integración de su Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política de acuerdo a la nueva reglamentación. Para atender la solicitud de los diputados y a falta de comisiones ordinarias, el pleno del Senado autorizó la urgente resolución. Sin discusión alguna, la totalidad de los 82 senadores presentes avalaron el proyecto.

En este punto es oportuno hacer notar que los senadores perredistas no participaron en la votación, no porque estuvieran en contra del proyecto, sino porque minutos antes el Senado había dado cuenta de la comunicación de la Cámara de Diputados con la emisión del Bando Solemne para dar a conocer en toda la República, la declaración de Felipe Calderón como Presidente Electo. Como parte de su estrategia de no reconocer al Ejecutivo Federal y al mismo tiempo ser parte de los trabajos del Congreso, los legisladores del PRD prefirieron ingresar al salón de sesiones cuando ya se realizaba el análisis del sexto informe de gobierno de Vicente Fox, en el rubro de política interior.

### **Vigencia de la ley**

En la sesión del martes 19 de septiembre de 2006, ya con la reforma en vigor, se presentaron al pleno de la Cámara de Diputados sendos acuerdos para modificar la integración de la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación bajo el principio, convertido en ley, de que su presidencia anual sería ejercida por los tres grupos parlamentarios con mayor número de diputados –PAN, PRD y PRI- y que “en ningún caso la presidencia de la Mesa Directiva recaerá en el mismo año legislativo, en un diputado que pertenezca al Grupo Parlamentario que presida la Junta de Coordinación Política”.<sup>73</sup> De esta forma el PAN mantuvo la presidencia de

---

<sup>73</sup> Artículo 17, numeral 8, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], cit.

la Mesa Directiva durante el primer año legislativo. Aún siendo la tercera fuerza en la cámara baja el PRI se aseguró el control de la Junta para ese mismo año, en voz de su coordinador Emilio Gamboa Patrón. Y el PRD, si bien no estuvo del todo conforme con ser excluido de los órganos de dirección camaraal en el primer tercio de la legislatura, consiguió la presidencia de la cámara baja durante el segundo año de ejercicio y el compromiso de que presidirá la Junta en el último año de la LX Legislatura.

¿Y los partidos menores? Estos también tuvieron su parte pues el decreto aprobado incluyó la modificación del numeral 1 del artículo 17 de la Ley Orgánica, sustituyendo el número fijo de tres secretarios por “un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario”. Así, el secretariado de la Mesa Directiva pasó de 3 a 8 diputados, dada la actual composición de partidos de la Cámara de Diputados. Antes de la reforma sólo dos de los cinco partidos pequeños, el PVEM y Nueva Alianza, tenían presencia en el órgano de dirección de las sesiones. Reformada la ley, accedieron a una secretaría en la Mesa Directiva los grupos parlamentarios de Convergencia, del Partido del Trabajo y del Partido Alternativa.

#### **4. Consensos y mayorías en el Paquete Hacendario 2007: 5 al 28 de diciembre de 2006**

La discusión y aprobación del paquete económico propuesto por el Ejecutivo para el año 2007 es sin duda el caso más ilustrativo del reencauzamiento institucional del proceso legislativo al interior de las cámaras del Congreso y entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, después los actos de confrontación suscitados el 1º de diciembre de 2006.

No deja de ser sorprendente la postura tendiente a la colaboración mostrada por todos los actores políticos, apenas un par de semanas después de que las relaciones entre dos de los tres protagonistas de la arena parlamentaria parecían

quedar severamente lesionadas. Sin duda influyó en esto la precaria situación del Ejecutivo federal y su partido que en las primeras semanas del mandato calderonista carecían de un interlocutor estable entre los partidos de oposición – como lo será en los meses posteriores el PRI-, capaz de garantizarles los votos suficientes para la aprobación de políticas prioritarias en la agenda de gobierno. En cualquier caso, después del 5 de diciembre de 2006, fecha en que fueron presentadas las iniciativas correspondientes ante el Congreso, los actores legislativos alcanzaron niveles de acuerdo pocas veces visto en materias tan complejas y polarizantes como suelen serlo las políticas de recaudación de impuestos y la asignación anual del gasto federal.

### **Tres estrategias en juego**

El resultado de estos procesos legislativos puede leerse como la combinación de tres estrategias marcadas por un patrón común de cooperación. Primero, la del Ejecutivo y su partido que dadas las circunstancias políticas en que inició el sexenio calderonista, priorizaron la búsqueda de una mayoría legislativa no sólo mínima sino que contara con el respaldo de los principales partidos de oposición en el Congreso. Una decisión bien articulada por Felipe Calderón para tender puentes y distinguirse de su antecesor en su trato con la oposición en el Congreso. De esta forma, el gobierno federal se vio obligado a ceder las partes del proyecto que fueron necesarias para alcanzar un consenso general y evitar una nueva confrontación que implicara riesgos para el funcionamiento inmediato de la economía del país.

Segundo, la estrategia de Partido de la Revolución Democrática, que no sólo descartó las acciones de protesta de los días anteriores, sino que claramente prefirió transitar por la vía institucional. Producto de la que ha sido hasta ahora su guía de acción política y legislativa –negar al Ejecutivo y votar en el Congreso-, el PRD logró incorporar en las políticas de ingreso y gasto para 2007 propuestas de primer orden en su agenda legislativa, como la pensión de adultos mayores. No

obstante, aunque en el discurso el PRD ha negado legitimidad y reconocimiento formal al gobierno de Felipe Calderón, en los hechos, su decisión de participar en negociaciones legislativas con todos los partidos, o cuando menos en acuerdos de tres partes PRD-PRI-PAN, que incluyen necesariamente al partido del Presidente, constituye una forma de acercamiento con el propio Ejecutivo federal.

Y tercero, la estrategia del PRI, que sabedor de su poder de veto decisivo al interior de las cámaras lo usó de forma dual, para no parecer una obstrucción a la política gubernamental, pero tampoco abierto en exceso a la colaboración. El resultado inmediato fue la reasignación de gasto federalizado como el carretero, una de las banderas priistas durante la negociación del paquete económico. El caso muestra que no existía todavía una definición clara en las filas del Partido Revolucionario Institucional del rol que habrían de desempeñar estando en medio de dos partidos antagónicos: jugar a la oposición en alianza con el PRD o –como sucederá en proyectos futuros- avalar con sus votos definitivos los temas de la agenda gubernamental.

El PRI ha encontrado rentable sin duda la dinámica de ruptura bilateral entre panistas y perredistas pues de esta forma puede condicionar su respaldo hacia uno otro lado, a la par que logra impulsar su propia agenda de cambios legislativos. Pero más importante que eso, puede situarse en medio del espectro político y presentarse ante la opinión pública como un partido mediador, alejado de los enfrentamientos, como el verdadero motor de los trabajos legislativos e, incluso, como el auténtico garante de la gobernabilidad del país. Siendo un partido con las mismas ambiciones que el PAN y el PRD, el PRI tiene un objetivo claro: reposicionarse ante el electorado luego de la severa caída sufrida en el 2006 y que lo mandó hasta el tercer lugar de las preferencias de voto nacional.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Y la estrategia parece estar dando resultados. Para muestra, la encuesta de intención de voto rumbo a la renovación de la Cámara de Diputados en 2009, publicada por *El Universal* en su edición del lunes 28 de abril de 2008, que coloca al PRI ligeramente a la cabeza con el 37.3 % de las preferencias, seguido por el PAN con el 36.8 % y el PRD relegado al tercer lugar con el 20.9% de la intención de los votantes. En un sondeo posterior, el 4 de agosto de 2008, el mismo diario coloca al PRI y al PAN empatados con el 40 por ciento de las preferencias. El crecimiento en

## Iniciativas contrarreloj

El 5 de diciembre de 2006, cuatro días después de iniciado su mandato, el Ejecutivo federal presentó a la Cámara de Diputados el paquete de iniciativas hacendarias para 2007, que incluía reformas a la Ley Federal de Derechos, la miscelánea fiscal, la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De manera adicional, la Cámara de Diputados integró dos proyectos más para ser dictaminados en conjunto con las iniciativas enviadas por el Ejecutivo. El primero de ellos agrupaba 15 iniciativas de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, impulsadas por el PRI el PRD para, entre otras cosas, darle carácter de fondo permanente al Programa de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. El otro proyecto adicional provenía de una iniciativa de reforma a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, presentada de manera conjunta por diputados del PRI y el PVEM para incrementar el impuesto a los cigarros.

Aún cuando la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada el 30 de marzo de 2006, ya prevé plazos razonables tanto para la presentación como para la aprobación y publicación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, que van del 8 de septiembre al 15 de noviembre de cada año,<sup>75</sup> estos no pueden aplicarse en el año de cambio de gobierno por la

---

ambos casos parece darse a costa del PRD que ve reducida su intención de voto al 16 por ciento Fuente: *El Universal*, México, 28 de abril y 4 de agosto de de 2008, primera plana.

<sup>75</sup> El artículo 42 de esta ley es claro al señalar que tanto la iniciativa de Ley de Ingresos como la miscelánea fiscal y el proyecto de Presupuesto de Egresos deben ser presentados al Congreso a más tardar el 8 de septiembre de cada año. La Ley de Ingresos debe ser aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y por la Cámara de Senadores a más tardar el 31 de octubre. Por lo que toca al Presupuesto de Egresos, la Cámara de Diputados debe aprobarlo a más tardar el 15 de noviembre. Además, el mismo artículo fija la obligación de que ambos ordenamientos sean publicados en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 20 días naturales después de aprobados. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, [en línea],

llana razón de que la toma de protesta del nuevo titular del Ejecutivo ocurre hasta el 1º de diciembre. Así pues, a la complejidad técnica de proyectos necesariamente vinculados y la inherente inexperiencia de una legislatura recién instalada en ambas cámaras, había que sumarle la premura del tiempo pues las iniciativas debían ser legisladas en un plazo máximo de 26 días a fin de que pudieran entrar en vigor el 1º de enero de 2007.

### **La función revisora del Senado**

Si revisamos las secuencias del proceso legislativo de las iniciativas del paquete económico de 2007, a partir de las reglas constitucionales analizadas en el capítulo anterior, veremos que de los cinco proyectos sujetos al procedimiento de legislación conjunta, la Cámara de Senadores aprobó modificaciones a dos de ellos, la miscelánea fiscal y la Ley de Ingresos (*véase el Cuadro 9 del Anexo 1, p. 175*). Aún con las restricciones de tiempo, el Senado no se limitó a ser un mero sancionador de la voluntad de los diputados. Al contrario, ejerció con pleno derecho la facultad de revisión que le otorga la Constitución.

En el caso de la Ley Ingresos las modificaciones provinieron de ajustes al interior de la Comisión de Hacienda, en cuyo dictamen aprobado el 21 de diciembre de 2006 esta comisión “coincide parcialmente con lo planteado por la Colegisladora”<sup>76</sup> y en consecuencia realizó ajustes en diversos rubros recaudatorios, modificando el monto total de ingresos estimado para 2007.

En contraste, las modificaciones a la miscelánea fiscal, aprobada el 20 de diciembre de 2006, no provinieron del trabajo de la comisión dictaminadora, sino de un número alto de decisiones plenarias a propósito de artículos reservados. Mientras que en su dictamen la Comisión de Hacienda “coincide con lo planteado

---

México, Cámara de Diputados, 2008. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh.htm>.

<sup>76</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, [en línea], México, 21 de diciembre de 2006. Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=lista&legislatura=LX&a=1>.

por la Colegisladora, y estiman conveniente la aprobación en sus términos de la minuta enviada”,<sup>77</sup> fue por la vía de las reservas en lo particular que el dictamen regresó a la Cámara de Diputados para un segundo turno. Con 7 reservas de artículos acreditadas a legisladores del PAN, PRI y PRD, 5 de ellas fueron avaladas por el pleno senatorial. Una cantidad tan alta que habla por sí sola de los ánimos de consenso que campearon en el Senado durante el primer mes del sexenio calderonista.

Sin embargo, las reformas avaladas por los senadores, particularmente la eliminación en la Ley del IEPS de un impuesto del 5 por ciento a los refrescos, causó malestar entre los diputados de todas las fracciones parlamentarias. Esto muestra que las devoluciones de proyectos entre las cámaras a causa de modificaciones parciales, pueden representar algo más que una mera extensión del proceso. Pueden implicar diferencias legislativas importantes incluso entre los grupos parlamentarios de un mismo partido en una y otra cámara.

Mientras que el perredista Pablo Trejo, integrante de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en la cámara baja advertía que “nos sostenemos en nuestra opinión, (pues) tenemos los argumentos suficientes para defender este gravamen, así que no vamos a dar paso atrás”,<sup>78</sup> para el diputado Enrique Benítez, vocero de la bancada priista “no es sostenible desde ningún ángulo, ni con el pretexto de los refrescos, que el Senado le haya dado marcha atrás cuando pudimos haber transitado todos y haber dado un solo mensaje de unidad en un momento en que lo requerimos”.<sup>79</sup> Y en el mismo tenor se pronunció el también priista Carlos Rojas Gutiérrez, quien dijo que algunos de sus compañeros senadores “no tomaron una decisión pertinente”.<sup>80</sup> Pero al final, los legisladores de la Cámara de Diputados, por mayoría de todos los partidos, aceptaron la decisión

---

<sup>77</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, [en línea], México, 20 de diciembre de 2006. Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=lista&legislatura=LX&a=I>.

<sup>78</sup> *El Universal* [en línea], México, 21 de diciembre de 2006. Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx>.

<sup>79</sup> *El Universal* [en línea], México, 22 de diciembre de 2006. Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx>.

<sup>80</sup> *El Universal* [en línea], México, 21 de diciembre de 2006, cit.

de sus correligionarios en el Senado para no fragmentar la unidad de aquellos días en el Congreso.

### **Formación de coaliciones de voto nominal**

Las votaciones nominales que por norma constitucional y reglamentaria<sup>81</sup> se aplican a los proyectos de ley o decreto aprobados por las cámaras del Congreso, ofrecen información valiosa sobre el comportamiento de cooperación y el disenso de los partidos en el proceso legislativo de un proyecto determinado. Los registros electrónicos de estas votaciones están disponibles de manera pública para la Cámara de Diputados en su Gaceta Parlamentaria a partir de noviembre de 1998 y para la Cámara de Senadores en su Diario de los Debates a partir de 2005.

En el caso de los dictámenes del paquete hacendario para el ejercicio fiscal de 2007, su discusión y aprobación involucró un conjunto de 24 votaciones nominales, que ocurrieron en un periodo corto de 5 días con sesiones consecutivas en las cámaras que van del 18 de diciembre de 2006, cuando la Cámara de Diputados aprobó por vez primera la Ley Federal de Derechos, la miscelánea fiscal y la Ley de Ingresos, y hasta el 22 de diciembre del mismo año cuando fue votado finalmente el Presupuesto de Egresos (*véase el Cuadro 10 del Anexo 1, p. 176*).

Es de destacar que de las 24 votaciones señaladas, 19 de ellas –el 79 por ciento- se dieron en un escenario de plena colaboración pues involucraron a todos los partidos. Y de estas 19 coaliciones es todavía más notorio que 10 -8 en el Senado y 2 entre los diputados- se caracterizaron por la unanimidad, no hubo un solo legislador que haya votado en contra o en abstención. En otras palabras, la información empírica disponible comprueba de forma clara la hipótesis de la cooperación entre poderes en el caso específico del proceso legislativo del

---

<sup>81</sup> Artículo 72 inciso C de la Constitución Política y 148 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

paquete hacendario 2007. Este hecho es particularmente importante si se considera que la definición de las políticas anuales de ingreso y gasto es una de las materias que suele provocar mayor división entre las bancadas legislativas.<sup>82</sup>

Es notable en este punto que el dictamen de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal haya sido aprobado en las dos cámaras con la concurrencia de todos los partidos. Además de que no formaba parte del paquete original enviado por el Ejecutivo, el proyecto estableció la creación permanente del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, antes PAFEF, dándole salida a una vieja demanda de los partidos de oposición. Representó por ello una concesión relevante por parte del Ejecutivo. Durante el sexenio foxista el PAFEF fue siempre fuente de conflicto entre poderes. Cada año el gobierno federal lo retiraba del proyecto presupuestal y cada año, invariablemente, era restituido por los partidos de oposición en la Cámara de Diputados.

**El voto “en lo general”.** Si separamos las votaciones con las que se aprobó el paquete económico 2007 “en lo general” de las votaciones “en lo particular”, el patrón de colaboración vuelve a estar presente de manera contundente. El voto *en lo general* expresa la postura del partido con relación a la totalidad del proyecto de ley. Si un grupo parlamentario vota mayoritariamente en contra *en lo general* está expresando un no rotundo a la propuesta de ley. Significa una diferencia de fondo, un disenso sustantivo entre las fracciones de una cámara. Por supuesto que la magnitud del desacuerdo será mayor cuanto más grande sea el tamaño del partido que se oponga.

En el caso que nos ocupa se registraron 13 votaciones *en lo general*: 8 en la cámara baja y 5 en la cámara alta, que equivalen a una votación por cada turno del proceso legislativo entre las cámaras. No hubo una sola emisión de voto de

---

<sup>82</sup> Hay que recordar simplemente como la aprobación en diciembre de 2004 del Presupuesto de Egresos para el año 2005 provocó una ríspida controversia constitucional entre la Presidencia de la República y la Cámara de Diputados, misma que resolvió la Suprema Corte en octubre de 2005, cuando el año para la aplicación del Presupuesto impugnado ya estaba por terminar.

esta categoría en la que algún partido lo haya hecho mayoritariamente en contra. Es decir, la coalición de todos los partidos fue la constante en el cien por ciento de las votaciones generales registradas, ya sea en la Cámara de Diputados o en la de Senadores.

Estas coaliciones de voto en lo general sugieren una diferencia en el grado de cohesión entre las cámaras. En el caso del Senado, las votaciones de este tipo en sus cinco turnos derivaron en unanimidad, ningún senador optó por la negativa o se abstuvo. Al contrario, en la Cámara de Diputados sólo una votación general, la relativa al segundo turno de la Ley de Ingresos, fue avalada por el cien por ciento de los diputados presentes en la sesión. En el resto, siempre hubo un porcentaje de legisladores que, aunque mínimo, se apartó del sentido de la votación mayoritaria, como se observa en los indicadores de cohesión correspondientes. Una razón evidente de este fenómeno es sin duda la dimensión de las cámaras, pues puede asumirse que es más difícil unificar el voto en un cuerpo colegiado de 500 integrantes que en uno de 128 miembros. Pero otra posible explicación puede ser la propia composición del Senado como un cuerpo legislativo más selecto que la Cámara de Diputados, pues reúne a parte de la élite de la clase política de los partidos: apellidos notables, personajes que en su mayoría antes de senadores fueron gobernadores, dirigentes nacionales de partido, secretarios de estado, altos funcionarios públicos, o senadores que lo son por segunda o hasta tercera vez. Puede esperarse de ellos un compromiso más elevado con el partido del que ha dependido su carrera política y, por tanto, una tendencia mayor al voto cohesivo. Este tema tal vez sea merecedor de un análisis más detallado.

**El voto “en lo particular”.** Mientras que las votaciones *en lo general* calibran el grado de unidad, las votaciones “en lo particular” permiten evaluar el nivel de división en una cámara. Dado que el acto parlamentario para “reservar” o impugnar un artículo *en lo particular* expresa la negativa de un legislador al contenido del mismo, su discusión y posterior votación conlleva necesariamente un factor de oposición. Lo relevante aquí no es el desacuerdo, que se da por

supuesto, sino el grado de este desacuerdo. Lo excepcional en las reservas particulares de artículos no es que produzcan votaciones divididas sino que propicien el voto unificado de la cámara.

Por esta razón, es de llamar la atención que de las 11 votaciones nominales *en lo particular* efectuadas en torno a la aprobación de los dictámenes del paquete hacendario, 4 hayan aglutinado coaliciones, no sólo de todos los partidos, sino unánimes: 3 en el Senado al aprobar reformas al Código Fiscal de la Federación, a la Ley del ISR y a la Ley del IEPS -parte de la miscelánea fiscal-, y una en el primer turno de la Cámara de Diputados al aprobar la mismísima Ley de Ingresos de la Federación. Otra vez, una muestra consistente del puente de colaboración que pudo establecerse entre las bancadas al interior del Congreso y entre el Legislativo y el Ejecutivo en el mes de diciembre de 2006.

En medio del acuerdo general, la dinámica de alianzas legislativas refleja también parte de las diferencias que se dieron entre los grupos parlamentarios. De las votaciones *en lo particular* 3 son visibles por haber conformado una coalición de mayoría sin el concurso del PAN. Son en consecuencia las votaciones divididas con los índices de cohesión más bajos de todo el proceso.

La primera de ellas ocurrió el 20 de diciembre en el pleno del Senado, cuando se discutían las reservas de los partidos de oposición al artículo 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. En esa ocasión el PRI expuso sus argumentos en contra del artículo en voz del senador José Calzada Rovirosa, mientras que el senador Pablo Gómez hizo lo propio por el PRD. La intención de derogar un gravamen del 5 por ciento a los refrescos estableció una coincidencia entre legisladores priistas y perredistas, pero al mismo tiempo generó confusión por las implicaciones jurídicas de una redacción incorrecta del artículo. El senador panista Gustavo Enrique Madero no asumió la defensa del artículo, prefirió irse por el camino de la mediación y en su calidad de presidente de la Comisión de Hacienda solicitó un receso de 30 minutos a la Mesa Directiva “para hacer la

consulta técnica sobre esta materia y estar seguros que los dos escenarios de votación no tengan implicaciones ulteriores que nadie deseamos”.<sup>83</sup> Se autorizó el receso y luego de concluida la “consulta técnica” se presentó al pleno una propuesta que dejó satisfecha la demanda conjunta del PRI y PRD. Pero los legisladores del PAN no quedaron convencidos. Para que resultara claro el sentido del voto de su fracción, el senador panista Humberto Aguilar Coronado solicitó que la votación sobre el asunto fuese nominal, secundado por los cinco legisladores que exige el artículo 148 del Reglamento del Congreso para ello. Así se concedió: 72 senadores, entre priistas, perredistas, verde ecologistas, convergencistas y petistas, decretaron la eliminación del impuesto refresquero. En el otro extremo 55 senadores, todo el PAN incluido y sólo con el apoyo de dos petistas disidentes y el único senador de Nueva Alianza, pugnaron por mantener el artículo tal como venía en el dictamen, pero fueron derrotados.

La decisión del PAN de no defender el artículo impugnado, aún cuando se trataba de una propuesta presidencial, ejemplifica la estrategia seguida por el gobierno y su partido en los puntos más polémicos de este proceso legislativo: frente una potencial alianza PRI-PRD, se descartó el tono duro en el discurso y se optó por una salida negociada. Conceder lo menos para conservar lo más. Sacrificar puntos específicos cuando fue necesario para salvar la generalidad del paquete hacendario. Todo en aras de no poner en riesgo los primeros proyectos económicos prioritarios en la política gubernamental.

Las otras dos votaciones nominales divididas, ambas impulsadas por el PRD, ocurrieron en la Cámara de Diputados durante la discusión *en lo particular* del Presupuesto de Egresos, el 22 de diciembre de 2006. Una a propuesta del diputado Víctor Gabriel Varela López para incorporar el programa de atención a los adultos mayores de 70 años y más en zonas rurales “que por unanimidad efectiva lo votamos en la Comisión de Desarrollo Social los compañeros de Acción

---

<sup>83</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, [en línea], México, 20 de diciembre de 2006. Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=lista&legislatura=LX&a=1>.

Nacional, del Revolucionario Institucional, del Partido del Trabajo (y) del PRD”.<sup>84</sup> Si bien el PAN no mantuvo en el pleno la “unanimidad efectiva” exaltada por el diputado Varela, tampoco objetó en tribuna la adición. Cuando llegó el turno de aprobar la reserva, todos los partidos coaligados excepto el PAN, le dieron luz verde al programa perredista por 257 votos a favor, 191 en contra y 1 abstención.

Dividida resultó también la reserva expuesta en tribuna por el presidente de la Comisión de Cultura de la misma cámara, el perredista Emilio Ulloa Pérez, para reasignar los recursos del subsector cultura del Anexo XXI-A del Presupuesto. La propuesta consistía en incrementar sustancialmente la partida del Conaculta de 618 a 1,450 millones de pesos y crear al mismo tiempo dos nuevos programas, Ciudades Patrimonio Mundial con 80 millones y el Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados, con un monto asignado de 19 millones de pesos. Todo esto a costa de una docena de programas contenidos en el mismo sector presupuestal.

El PAN cuestionó la facultad de una comisión distinta a la de Presupuesto y Cuenta Pública para proponer semejantes reasignaciones y se opuso a la reserva, pues implicaba la reducción de partidas destinadas al INAH y al INBA, con las que estaba de acuerdo. En cuanto al PRI, si bien veía con buenos ojos la propuesta en su conjunto, por medio de la diputada Elizabeth Morales García, presidenta de la Comisión de Juventud y Deporte, hizo patente su disgusto con la pretensión de reducir a cero los 20 millones que la propuesta original del dictamen otorgaba al Instituto Mexicano de la Juventud.

La discusión ameritó más de una docena de intervenciones y encuentros bilaterales entre integrantes de comisiones para alcanzar un acuerdo. Luego de cuatro propuestas sucesivas leídas en el salón del pleno, el PRI finalmente accedió a dar su voto a favor cuando el presidente de la Comisión de Cultura

---

<sup>84</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, [en línea], México, 22 de diciembre de 2006. Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

garantizó la restitución del presupuesto del Instituto Mexicano de la Juventud tomándolo de la misma partida que se pretendía autorizar al Conaculta. Con el voto en contra del PAN, cinco de los ocho grupos parlamentarios con presencia en la cámara -PRD, PRI, PVEM, Convergencia y PT- aprobaron la reserva.

### **El papel del PRI en la discusión y aprobación del Presupuesto**

El Presupuesto de Egresos fue sin duda el proyecto que menor consenso generó de todos los dictámenes incluidos en el paquete fiscal 2007. Y esto es comprensible por la importancia capital que reviste. Como hemos visto aquí, se trata ni más ni menos que de la proyección del gasto federal sobre el que cada partido tiene intereses de asignación particulares y muchas veces contrapuestos, ya sea para sostener partidas o programas determinados, o para canalizar recursos a municipios o entidades federativas en las que cada fuerza política gobierna. Como bien señalan Lujambio y Carrillo:

La mínima expresión de la gobernabilidad de un régimen democrático puede encontrarse en la capacidad de los partidos políticos y los distintos poderes constitucionales para generar acuerdos relativos a la elaboración y aprobación del presupuesto de la administración pública. Si hay *una* pieza legislativa que no puede sufrir una parálisis institucional es la del presupuesto. Mucho más importante que la capacidad del ejecutivo para llevar a cabo su agenda legislativa, o del legislativo para sacar adelante la propia, la aprobación de un presupuesto que garantice la operación de las instituciones del Estado es el mínimo requisito para generar un ambiente en el que la democracia pueda mantenerse y legitimarse como una opción real de acuerdo político.<sup>85</sup>

Y en este caso, cuando se trató de discutir los asuntos presupuestales álgidos que opusieron al PRD por un lado y al PAN por el otro, la “opción real de acuerdo político” dependió enteramente de los diputados del PRI. No por su habilidad para acercar las posiciones de los legisladores blanquiazules y del sol azteca, sino

---

<sup>85</sup> Alonso Lujambio y Ulises Carrillo, “La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000”, en *Revista Mexicana de Sociología*, cit., p. 252. Las cursivas son de los autores.

simplemente porque sus votos resultaron decisivos para inclinar la balanza hacia uno u otro lado de la arena legislativa.

Los registros de voto nominal conducen a la conclusión de que cuando la aprobación de alguno de los puntos del paquete hacendario 2007 no aglutinó el acuerdo de todos los partidos, se formó una alianza de mayoría mínima entre el PRD y el PRI en contra de los intereses hacendarios del gobierno federal y su partido. Sin embargo, esto sólo es parcialmente cierto. El patrón se repitió en efecto en los tres casos de artículos reservados *en lo particular* ya revisados, los que después de ser “*admitidos a discusión*” por la asamblea respectiva originaron coaliciones de voto nominal sin la participación del Partido Acción Nacional.

Pero es preciso aclarar que no todos los artículos reservados para la discusión *en lo particular* son “*admitidos*” por el pleno cameral. Después de que un legislador expone en tribuna sus razones para modificar el contenido de un artículo o artículos del dictamen, el Reglamento del Congreso indica que “se preguntará inmediatamente si se admite o no a discusión”.<sup>86</sup> Y es común que sólo una minoría de las reservas particulares sean *admitidas a discusión*. La mayoría de éstas son simplemente desechadas.

En el caso del Presupuesto de Egresos para el año 2007, el Partido de la Revolución Democrática presentó 27 reservas de artículos. No hubo otro partido que hiciera uso de este recurso parlamentario. Y de estas 27 reservas sólo 3 fueron *admitidas a discusión*. Una mereció el voto a favor de todos los grupos parlamentarios y las otras dos, ya expuestas anteriormente, se aprobaron a pesar del voto en contra del Partido Acción Nacional.

---

<sup>86</sup> Artículo 125 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso. Este mismo artículo establece que si una propuesta de modificación o adición es admitida “se pasará a la Comisión respectiva; en caso contrario, se tendrá por desechada”. En la práctica no opera la devolución del artículo a la comisión. Cuando un artículo es admitido, se somete a discusión y votación en el acto. *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, Cámara de Diputados, 2008. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/rgic.htm>.

¿Como votaron los partidos en las 24 reservas desechadas? Dado que el procedimiento para admitir o desechar un artículo reservado se realiza mediante votación económica, esto es a mano alzada, no hay ningún registro documental ni electrónico del número de votos emitidos, y mucho menos se sabe la proporción de legisladores de cada grupo parlamentario que votaron a favor, en contra o en abstención. El sentido final del voto de mayoría en estos casos sólo es apreciado y declarado por la Mesa Directiva de la cámara.

A falta de datos disponibles, sólo es posible deducir el sentido del voto, cuando menos el de los tres grupos parlamentarios mayoritarios en la Cámara de Diputados. Se puede asumir que todo el PRD votó a favor de las reservas dado que eran sus propuestas y que todo el PAN se expresó en contra, pues era de su interés mantener un proyecto de primer orden en la política gubernamental tal como fue dictaminado por la Comisión de Presupuesto, presidida además por un diputado de Acción Nacional.

Con el PAN y el PRD votando en sentidos contrapuestos, sólo los votos del PRI podían definir la ecuación. Y en 3 ocasiones los diputados priistas decidieron que los artículos reservados por legisladores perredistas si fueran admitidos, discutidos y votados en alianza con el PRD, mientras que en 24 ocasiones determinaron que los artículos se mantuvieran en los términos originales del dictamen, en consonancia con la postura del PAN.

El caso del paquete hacendario discutido y aprobado en diciembre de 2006, demuestra como ningún otro que, pese a su severa caída electoral del 2006, el PRI ha sabido controlar la agenda parlamentaria en el Congreso, pues dispone de la capacidad política para hacer avanzar o frenar cualquier decisión legislativa que precise de su voto. Mientras no existan líneas de entendimiento entre el PAN y el PRD, los grupos parlamentarios del Revolucionario Institucional en la LX Legislatura pueden decidir libremente a quien apoyar y en consecuencia a que lado convertir en vencedor. Por supuesto que un escenario de cooperación entre

las bancadas panistas y perredistas desvanecería al instante la posición de los diputados y senadores priistas como actores dominantes en el proceso legislativo federal. En un caso hipotético de negociación conjunta PAN-PRD, los votos del PRI serían irrelevantes. Pero dado el actual estado de las cosas no lo son. La postura del PRI fue definitiva para negar el último viaje al extranjero de Vicente Fox y fue decisiva para impulsar o detener cambios de última hora en el Presupuesto del año 2007.

### **El reconocimiento del Ejecutivo federal**

Quince días tomó la dictaminación, discusión y aprobación del paquete hacendario en el Congreso, en medio de una dinámica que nadie esperaba. Emblemática es la foto en primera plana de *El Universal* del viernes 22 de diciembre de 2006. De pie y sonrientes en la casona de Xicotencatl, los coordinadores de los diputados Javier González Garza (PRD), Héctor Larios Córdova (PAN) y Emilio Gamboa Patrón (PRI) anuncian junto con sus contrapartes en el Senado, Santiago Creel Miranda (PAN), Manlio Fabio Beltrones (PRI) y Carlos Navarrete (PRD), los acuerdos alcanzados. Una imagen diametralmente opuesta de la presentada por el mismo diario en su primera plana del miércoles 29 de noviembre, menos de un mes antes, con el diputado del PRD Víctor Varela acostado bocabajo, aferrado con uñas y dientes a la tribuna, en medio de forcejeos y con la bandera nacional de fondo, mientras que perredistas y panistas tratan los unos de mantenerlo en la tribuna del Congreso y los otros de derribarlo.

El 27 de diciembre de 2006, el Ejecutivo federal publicó en el *Diario Oficial de la Federación* cinco de los seis decretos aprobados por el Congreso: las reformas a la Ley Federal de Derechos, la miscelánea fiscal, las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal y las reformas adicionales a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, además de la Ley de Ingresos de la Federación. Al día siguiente dispuso la publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación

para el Ejercicio Fiscal 2007, dando por concluido el proceso legislativo de proyectos de primer orden para el buen funcionamiento de la administración pública federal.

Y para que no quedara duda de la postura de la Presidencia de la República, el martes 26 de diciembre Felipe Calderón había enviado a los coordinadores parlamentarios de la Cámara de Diputados y de Senadores, así como a los presidentes de los partidos políticos, una carta de reconocimiento por haber privilegiado los acuerdos en la aprobación del paquete económico 2007.

A través de una misiva de seis párrafos, el jefe del Ejecutivo agradeció el esfuerzo de los legisladores de los ocho partidos que componen las dos cámaras legislativas por el que “hoy es posible que México cuente con los recursos para atender las necesidades más apremiantes de la sociedad”. Y aseguró además que “la Ley de Ingresos de la Federación y la miscelánea fiscal, así como un Presupuesto enriquecido para el año 2007, dan muestra de que la pluralidad y el debate democrático son los mejores caminos para llegar a los acuerdos y consensos necesarios en beneficio de todos los mexicanos”.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> *El Universal*, [en línea], México, 27 de diciembre de 2006, sección México. Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx>.



### CAPÍTULO III. DE CONSENSOS Y MAYORÍAS MÍNIMAS

#### 1. La Ley para la Reforma del Estado: 14 de noviembre de 2006 al 13 de abril de 2007

El 13 de abril de 2007 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* una ley de amplias intenciones, la Ley para la Reforma del Estado. Cuestionada en las esferas de opinión tanto por su naturaleza jurídica (pues carecía de los rasgos de generalidad, abstracción e impersonalidad propios de una ley<sup>88</sup>), como por su carácter implícito de norma para obligar a los legisladores a cumplir con su función constitucional de legislar, esta ley repitió uno de los patrones de colaboración relevantes de la LX Legislatura: el acuerdo general de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso.

Durante el tiempo de su vigencia, que concluyó el 13 de abril de 2008, la Ley para la Reforma del Estado, junto con su pretencioso objetivo de reformar las instituciones nacionales, a todas luces inalcanzable en el breve espacio de un año fijado por la misma ley,<sup>89</sup> trajo una importante novedad en los procedimientos legislativos. Esta novedad consistió en elevar a rango de ley un método parlamentario, hasta entonces inexistente, para formular proyectos de ley en temas constitucionales complejos, que llevaran aparejadas al mismo tiempo sus propias mayorías.

---

<sup>88</sup> Teniendo presente esta deficiencia, el dictamen de la Cámara de Diputados del 20 de marzo de 2007 la resolvió en los términos siguientes: “Estas Comisiones Unidas después de un amplio debate con respecto a las características de la norma jurídica plasmada en una Ley o en un Decreto, consideran que si bien es cierto que el cuerpo normativo dictaminado regula situaciones particulares de órganos o corporaciones, en un plazo determinado y para un fin específico, también lo es que ya existen una serie de conjuntos normativos en nuestro sistema jurídico, con estas mismas características a los que se les ha denominado Ley, como la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz digna en Chiapas; de igual manera en otros países han existido leyes para encauzar los procesos de reforma política como España o Argentina. Por lo que estas Comisiones mantienen el criterio de que se trata jerárquicamente de una Ley.” *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, [en línea], México, 20 de marzo de 2007. Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

<sup>89</sup> El artículo séptimo transitorio de esta ley dispuso que “La presente Ley para la Reforma del Estado concluirá su vigencia transcurridos doce meses calendario a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”. *Ley para la Reforma del Estado* [en línea], México, Cámara de Diputados. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lre.htm>.

La ley no fue un sustituto del proceso legislativo, sino un dispositivo legal para ponerlo en marcha, para la fase que Manuel Atienza<sup>90</sup> y Reyes Rodríguez<sup>91</sup> en la teoría jurídica definen como “prelegislativa”. Dicho de otra manera, se trató de una ley cuyo mérito fue concebir un procedimiento, previo a la puesta en marcha de los actos legislativos formales, que permitiera formular iniciativas y construir por acuerdo de todos los actores políticos, las mayorías calificadas necesarias para lograr cambios constitucionales de primer orden. Una especie de ley reglamentaria *ad hoc*, no del artículo 72 constitucional que norma el proceso legislativo ordinario, sino de los artículos 71 y 135 de la carta magna, relativo el primero al “derecho de iniciar leyes” y el segundo a los actos por los que “la presente Constitución puede ser adicionada o reformada”.

De apenas doce artículos y siete transitorios, esta ley se concibió para estar en vigor sólo por un año y se fijó como objetivo en su artículo 1 “establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la Reforma del Estado Mexicano”.<sup>92</sup> Tal reforma mayúscula se diseñó, por mandato de la misma ley, sobre cinco grandes temas: 1) régimen de Estado y gobierno, 2) democracia y sistema electoral, 3) federalismo, 4) reforma del Poder Judicial, y 5) garantías sociales. Y para alcanzar semejante propósito, el proceso reformador sería conducido por un organismo legislativo creado *ex profeso*, la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión.

---

<sup>90</sup> Manuel, Atienza, “Contribución para una teoría de la legislación”, en Miguel, Carbonell y Susana Thalía, Pedroza de la Llave (coordinadores), *Elementos de técnica legislativa*, cit., pp. 19-38.

<sup>91</sup> Reyes, Rodríguez Mondragón, “Un proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”, en Miguel, Carbonell y Susana Thalía, Pedroza de la Llave (coordinadores), *Elementos de técnica legislativa*, cit., pp. 79-91. Este autor señala de forma clara la relevancia de esta fase que “abarca cuestiones relacionadas con la identificación de las necesidades de creación, reforma o adiciones a las instituciones formales; los procesos que prevalecen son los de consulta y negociación entre los diversos actores involucrados (públicos o privados), con lo cual se pretende generar un acuerdo acerca de fines dotados de sustento político. (.) El objetivo de esta etapa es la construcción de consensos sobre lo que se espera de la norma jurídica.” (pp. 85-86).

<sup>92</sup> *Ley para la Reforma del Estado* [en línea], cit.

Además, los trabajos “de negociación y construcción de acuerdos” se programaron para desarrollarse en cinco etapas para cada tema: 1) presentación de propuestas, 2) consulta pública, 3) negociación y construcción de acuerdos, 4) redacción de los proyectos, y 5) aprobación, firma y presentación de iniciativas. Todo esto por medio de dos Subcomisiones especializadas de la misma Comisión Ejecutiva rectora: una Subcomisión de Consulta Pública y otra Subcomisión Redactora.

## **Reforma del Estado**

En este punto, conviene detenerse en un término tan poco claro como lo es el de “reforma del Estado”. Curiosa o paradójicamente, la Ley para la Reforma del Estado adoleció del más mínimo concepto sobre la materia que buscó regular. Lo más cercano a una definición de “reforma del Estado” lo encontramos sólo si tomamos parte de los artículos 1, 2 y 12 de esta ley, para tener algo más o menos así:

Los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos (*artículo 1*), sobre cinco temas en los que el Poder Legislativo, los grupos parlamentarios y los partidos políticos nacionales “deberán pronunciarse obligatoriamente”: régimen de Estado y gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo; reforma del poder judicial; y garantías sociales (*artículo 12*).<sup>93</sup> Esto por medio de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión como órgano rector de la conducción del proceso (*artículo 2*).

En este caso, el mandato al Poder Legislativo de “pronunciarse obligatoriamente” que se menciona en el artículo 12, no es otra cosa que el imperativo legal para que el Congreso aprobara durante la vigencia de esta ley los

---

<sup>93</sup> La iniciativa original del senador priista Manlio Fabio Beltrones, no contemplaba el tema de “garantías sociales”. Éste fue incorporado junto con el tema de “reforma hacendaria” en la primera etapa de dictaminación efectuada en el Senado de la República. Sin embargo, la Cámara de Diputados en su turno suprimió la materia de “reforma hacendaria” para dejar la ley con los cinco temas ya enumerados.

proyectos de reforma constitucional y a la legislación ordinaria, surgidos del proceso de “negociación y construcción de acuerdos”.

En su dictamen presentado al pleno de la Cámara de Diputados el 20 de marzo de 2007, las Comisiones de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, y la de Gobernación, así como la Comisión Especial para la Reforma del Estado, aunque estuvieron de acuerdo con el Senado “en la necesidad de emprender una revisión sustantiva al marco legal y constitucional de los diferentes componentes de nuestro sistema político y privilegiar que el eje de la transformación de nuestro andamiaje constitucional sea el consenso entre las principales fuerzas políticas del país”,<sup>94</sup> también reconocieron que la denominación de Ley para la Reforma del Estado estaba por encima de los propósitos de la nueva norma. Así lo dijeron:

Por cuanto a la consideración de la denominación Reforma del Estado, es cierto que *estrictamente no se trata de una reforma integral a todos los componentes del Estado Mexicano* como territorio, población, sistema de gobierno y orden constitucional, también lo es que *pretende reformar algunos de ellos dentro del todo, como pudiera ser el sistema de gobierno y nuestro andamiaje constitucional*, amén de que el término reforma política se ha entendido con una orientación a la reforma electoral, estas comisiones dictaminadoras mantienen la denominación de Ley para la Reforma del Estado.<sup>95</sup>

Por mi parte y en un primer acercamiento el término, me quedo con la idea de “reforma del Estado” como un conjunto sistemático de cambios de orden constitucional al régimen de gobierno primero, y después, a los mecanismos de acceso, las reglas de integración y la distribución de competencias de los poderes públicos federales y locales. Ello considerando las características políticas actuales, a saber: pleno ejercicio de la división de poderes, gobiernos sin mayoría, sistema multipartidista de tendencia tripartita, competencia electoral y exigencia social de participación ciudadana.

---

<sup>94</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, [en línea], México, 20 de marzo de 2007, cit.

<sup>95</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, [en línea], México, 20 de marzo de 2007, cit. Las cursivas son mías.

## La secuencia legislativa y el PRI como iniciador

En este proceso legislativo correspondió al Senado de la República, como cámara de origen, liderar la discusión del proyecto. La Cámara de Diputados ejerció de principio a fin su función como revisora y el pleno senatorial debió validar en un segundo turno los ajustes parciales impulsados por los diputados.

La iniciativa de ley fue presentada el 14 de noviembre de 2006 por el también coordinador de los senadores priistas, Manlio Fabio Beltrones Rivera. Tomar literalmente la iniciativa, sin duda le abrió al PRI y en particular a su autor, la oportunidad de jugar un papel protagónico en las negociaciones y llevarse el mérito de uno de los proyectos sustantivos de la LX Legislatura. El PRI centrista y conciliador, apareció de nueva cuenta como el constructor de puentes para dar salida al sismo electoral del 2006. Y contrario a lo que pudiera suponerse, ninguno de sus principales adversarios en el parlamento le regateó la autoría y el mérito. Cuando finalmente se discutió y aprobó el dictamen en la Cámara de Senadores el 13 de febrero de 2007, tres meses después de presentada la iniciativa, el coordinador de los senadores del PRD, Carlos Navarrete Ruiz, así lo dejó ver al exponer la posición de su partido en favor de la nueva ley:

¿Entonces en dónde discutir el tema (de la reforma del Estado)? En Los Pinos no, en Gobernación tampoco, en una mesa convocada por el Ejecutivo, tampoco. Por eso fue tan importante que el senador Manlio Fabio Beltrones y la bancada del PRI hayan tomado la iniciativa de presentar una salida política que crea un espacio ¿cuál? el del Congreso.<sup>96</sup>

Por lo que toca al PAN, no en una sino en dos ocasiones durante la misma sesión, reconoció el valor de la iniciativa del senador Beltrones. Y fue el propio coordinador de los senadores panistas, Santiago Creel Miranda, quien argumentó la postura de su partido, acaso para que no quedara duda alguna de que lo hacía

---

<sup>96</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, [en línea], México, 13 de febrero de 2007. Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=lista&legislatura=LX&a=l>.

a nombre de toda su bancada y como uno de los exponentes principales en el Congreso en ese momento de las posturas del Ejecutivo:

Ante la iniciativa impulsada por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, los panistas respondimos de inmediato, porque comprendemos la urgente necesidad de transformar la vida política, social y económica del país. Lo hacemos inspirados en nuestros fundadores y en nuestro ideario político. (...) Por ello, desde el primer momento manifestamos nuestro respaldo a esta propuesta acertada que hizo el grupo parlamentario del PRI.<sup>97</sup>

### **La aprobación en las cámaras**

Durante la discusión y aprobación de los dictámenes de Ley para la Reforma del Estado se realizaron 5 votaciones nominales en las dos cámaras Congreso (véase el Cuadro 11 del Anexo 1, p. 177). Es notoria la colaboración mostrada por todos los partidos en 3 de estas 5 votaciones. En el primer turno del Senado incluso la votación en lo particular no mereció oposición de ninguna fracción. Este hecho tiene su mérito, pues como ya se ha señalado antes las votaciones particulares comúnmente se traducen en desacuerdo. El que en esta ocasión no haya ocurrido así fue posible gracias a que la reserva al artículo sexto transitorio del proyecto presentada por el senador de Convergencia, Dante Delgado, fue respaldada por la misma Junta de Coordinación Política de la cámara alta. En su segundo turno, la Cámara de Senadores simplemente avaló por unanimidad las modificaciones hechas por los diputados, las cuales como veremos más adelante, no fueron pocas.

Es en la Cámara de Diputados en su turno de cámara revisora, donde las coaliciones de voto mostraron menores índices de cohesión, con niveles de disidencia del 5 por ciento, tanto en la votación general como en la particular. La oposición provino principalmente del Partido Nueva Alianza que se abstuvo en bloque por no estar de acuerdo con el carácter de “ley” del proyecto, y de una cantidad menor de legisladores perredistas que votaron en contra y en abstención,

---

<sup>97</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, [en línea], México, 13 de febrero de 2007, cit.

esto debido a su inconformidad por la supresión del tema hacendario. Sin embargo, el nivel de oposición fue tan bajo que no puso en tela de juicio la dinámica de colaboración en todo el proceso legislativo. En especial porque los tres principales partidos votaron mayoritariamente a favor de la nueva ley.

### **La función revisora de la Cámara de Diputados**

Si en la aprobación del paquete económico 2007 el Senado hizo valer su condición de revisora, en el caso de la Ley para la Reforma del Estado fue la Cámara de Diputados la que lejos de adoptar una actitud pasiva, realizó cambios mayores al proyecto empleando a plenitud la facultad de enmienda parcial que le otorga el inciso E del artículo 72 constitucional. Y lo hizo por las dos vías disponibles para ello: primero a través de la deliberación y aprobación del dictamen en comisiones, y después ya en la sesión del pleno, usando el recurso de las reservas de artículos para su discusión en lo particular.

El proceso de dictaminación en la Cámara de Diputados tomo 34 días, contados a partir de la presentación de la minuta del Senado el 15 de febrero de 2007 y hasta el 20 de marzo del mismo año, cuando el pleno de los diputados discutió y aprobó el dictamen. En ese lapso las comisiones dictaminadoras modificaron 9 de los 12 artículos del proyecto de ley y 1 de 7 transitorios.

De particular relevancia resultaron los ajustes al artículo 3 para “incluir la participación de la representación del Poder Judicial, en lo que respecta al tema de la reforma del Poder Judicial”, al artículo 4 “a efecto de no contravenir la facultad de iniciativa establecida en el artículo 71 constitucional”, y especialmente al artículo 12 para suprimir “a petición unánime” de la Comisión de Hacienda de la misma Cámara de Diputados “el tema de reforma hacendaria marcado como el numero cinco en la minuta”.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, [en línea], México, 20 de marzo de 2007, cit.

El día de la discusión, los propios diputados reivindicaron el derecho que como cámara les asistía para impulsar los cambios que creyeron pertinentes. Al fundamentar el dictamen a nombre de las comisiones, el diputado panista Juan José Rodríguez Prats así lo dijo:

Esto es lo que el pueblo de México demanda hoy de su Congreso, decisiones. Eso es lo que esta minuta que estamos discutiendo nos está obligando a realizar, decisiones. Y por eso se modificaron muchos de sus artículos, porque no pretendemos mediante esta ley, sustituir al proceso legislativo. Pretendemos agilizar iniciativas; pretendemos impulsar los acuerdos; pretendemos que esa nueva realidad que México tiene en su sistema político se adecue a una nueva legalidad.<sup>99</sup>

Enseguida, en la ronda de fijación de posiciones tanto el PVEM como el PRD insistieron en la importancia de la minuta modificada que estaban por aprobar. Por los verdes habló el legislador Francisco Elizondo Garrido:

Es de resaltarse que las modificaciones hechas a la minuta implican el reconocimiento y la paridad de todos los partidos políticos con presencia en este Congreso. Esto manifiesta la responsabilidad con la que se ha actuado, con miras siempre al respeto de los derechos de los distintos sectores sociales.

Y por los perredistas lo hizo el diputado Jaime Espejel Lazcano, quien resaltó el valor de los cambios pero también dejó en claro la inconformidad de su grupo con la eliminación del tema hacendario, de esta forma:

Respecto de los cambios sustantivos que presenta el dictamen a discusión, en mi grupo parlamentario creímos indispensable la participación del Poder Judicial en los debates. Sin embargo, objetamos desde el principio los argumentos que llevaron a la supresión del tema hacendario, de las prioridades que marca el artículo 12 de esta ley, ya que los razonamientos vertidos son falaces, ni se trata de una competencia exclusiva de esta Cámara, ya que la materia hacendaria es federalista por decisión y tiene todo que ver con la Ley de Ingresos, que como toda ley es competencia de las dos Cámaras.

---

<sup>99</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, [en línea], México, 20 de marzo de 2007, cit.

A pesar de se trataba de una ley sobre la que existía un consenso básico entre todos los partidos y entre las dos cámaras a favor del proyecto, el debate en el pleno de la Cámara de Diputados no fue para nada sencillo. Acaso porque iba de por medio parte significativa de los trabajos legislativos que las cámaras se estaban imponiendo por voluntad propia y que deberían efectuar en los doce meses por venir. La deliberación plenaria en lo general y en lo particular amerito poco más de 20 intervenciones en tribuna, entre posicionamientos, presentación de artículos reservados –a cargo del PRI, PRD, Convergencia y PT- y argumentos en pro y en contra de las reservas expuestas.

De 8 reservas presentadas, 2 convencieron al pleno para ser admitidas y alcanzar después un voto de mayoría. Por el PRD, fue el diputado Juan Guerra Ochoa quien consiguió el apoyo de los legisladores panistas para eliminar del artículo 6 de la ley el número fijo de seis foros por cada tema de la agenda de reforma del Estado. Mientras que por el PRI, el legislador Carlos Zatarain González logró la modificación del artículo sexto transitorio para que los gastos derivados de la ley fuesen compartidos por los poderes Legislativo y Ejecutivo.

### **La ratificación del Senado**

Cuando la minuta regresó a la cámara de los senadores, estos aceptaron los ajustes de los diputados para evitar una ampliación mayor del proceso legislativo. En su segunda turno, el dictamen de la cámara alta tomó apenas 8 días. La sesión plenaria del 29 de marzo de 2007 no ameritó mayor discusión, tres intervenciones de legisladores del PRD, PRI y PAN, en ese orden, para manifestarse en favor del proyecto, y acto seguido aprobación unánime.

Todavía en su participación el senador panista Ricardo García Cervantes recalcó el escenario de pleno equilibrio bicamaral que, como he dicho antes, es una de las características sustantivas del proceso legislativo actual. Estas fueron

las palabras de uno de los legisladores de mayor experiencia en la plana senatorial panista:

Qué bueno que en el principio del dictamen que hoy se somete a la votación de esta asamblea, está la conclusión cabal del proceso legislativo de una propuesta iniciada en el Senado de la República. (.) Qué bueno que el régimen bicamaral del Poder Legislativo mexicano haya asumido a cabalidad sus capacidades de iniciar en una Cámara, de hacer observaciones, proposiciones, ampliaciones en la otra y traer al fin del día un dictamen que implica y refleja el consenso no sólo de los grupos parlamentarios, sino también de las dos cámaras en las que se deposita el Poder Legislativo mexicano.<sup>100</sup>

### **Vigencia de la ley**

Una vez publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2007, sin que el Ejecutivo Federal le hiciera observaciones, la Ley para la Reforma del Estado dispuso en su artículo séptimo transitorio que la misma ley “concluirá su vigencia transcurridos doce meses calendario a partir de su publicación”. El plazo se cumplió en efecto el 13 de abril de 2008.

Si se le juzga por sus resultados, la acción legislativa del Congreso quedó lejos del cumplimiento de los propósitos de la ley. Usando la misma terminología del artículo 12, las cámaras estaban “obligadas a pronunciarse” en los cinco temas antes señalados y que a juicio de los legisladores darían cuerpo a la reforma del Estado: 1) régimen de Estado y gobierno; 2) democracia y sistema electoral; 3) federalismo; 4) reforma del Poder Judicial; y 5) garantías sociales. Sin embargo, en el transcurso del año de vigencia de la ley sólo se expidieron dos normas derivadas de los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA). Primero el decreto de reformas constitucionales en materia electoral (DOF 13-11-2007) y dos meses después el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (DOF 14-01-2008).

---

<sup>100</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, [en línea], México, 29 de marzo de 2007. Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=lista&legislatura=LX&a=l>.

Así pues, de cinco temas obligados, el Congreso de la Unión sólo alcanzó a legislar en uno de ellos, el relativo a democracia y sistema electoral. Y ocurrió de esta forma por una deficiencia de fondo de la ley: careció de sanciones. El Poder Legislativo nunca se impuso una pena para el hipotético caso de que en uno o varios de los temas no se expidiera legislación federal alguna, es decir que no se diera el “pronunciamiento obligatorio” a que alude el artículo 12, como a final de cuentas ocurrió.

La reforma del Estado quedó reducida al cumplimiento de una exigencia central de los partidos de oposición, en particular del PRD, como consecuencia del conflicto político del 2006: la modificación de las reglas del juego electoral. Para el Ejecutivo y su partido la ley ofreció un canal institucional de interlocución con sus opositores. Una suerte de búsqueda de la legitimidad perdida, o acaso la aceptación de una debilidad institucional que obligó a trasladar por mandato de ley el antiguo espacio de negociación política, de la Secretaría de Gobernación hacia las cámaras del Congreso. Al menos por un año. Y para todos los actores políticos, la ley se convirtió en un compromiso jurídico para alcanzar acuerdos donde la simple voluntad de la partes no era suficiente. El coordinador de los senadores perredistas, Carlos Navarrete, expresó mejor que nadie este sentir:

Es el Congreso, entonces, el espacio donde vamos a construir la mesa para sentarnos con una nueva característica. No lo vamos hacer por voluntad propia, y no lo vamos a poner en riesgo, como ocurrió en el pasado, de que cualquier fuerza política con cualquier pretexto, con cualquier elección local, con cualquier desencuentro decida levantarse de la mesa en protesta por los acontecimientos. No, hoy nos vamos a sentar por obligación legal.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, [en línea], México, 13 de febrero de 2007, cit.

## **Importancia de la ley en el proceso legislativo**

Desde la perspectiva del proceso legislativo y la normatividad interna del Congreso, la ley tuvo un significado relevante. Como se dijo al principio de este apartado, impuso reglas y procedimientos específicos para la formulación de proyectos de ley sobre temas constitucionales en los que el acuerdo entre partidos políticos es un asunto complejo.

La Ley para la Reforma del Estado trazó la ruta del “proceso de negociación y construcción de acuerdos” para cada tema en cinco etapas, previstas en su artículo 9: 1) presentación de propuestas, 2) consulta pública, 3) negociación y construcción de acuerdos, 4) redacción de proyectos, y 5) aprobación, firma y presentación de iniciativas. Queda claro que, en términos del proceso, la finalidad de la ley no era para legislar, sino para consolidar mayorías en una etapa previa, antes de siquiera poner en marcha la mecánica legislativa constitucional. De esta forma, cuando las iniciativas de la CENCA se presentaran ante el pleno de las cámaras para dar inicio al proceso legislativo, vendrían acompañadas de la mayoría suficiente para garantizar su posterior aprobación con el consentimiento de cuando menos los tres grupos parlamentarios más importantes.

En el conjunto de normas legislativas vigentes, procedimientos de esta clase no existen. No están la Constitución, donde ciertamente no les correspondería estar. Pero tampoco tienen un lugar donde sí sería razonable que estuvieran, en la Ley Orgánica o en el Reglamento del Congreso. Las pocas disposiciones vigentes del Reglamento del Poder Legislativo sólo son aplicables para el momento de la discusión y votación de los proyectos en el pleno de las cámaras. Ni la fase de iniciativa, ni la etapa de dictamen en comisión, por mencionar las dos más relevantes, disponen de reglas precisas, acotadas en tiempo y actos secuenciales específicos para su ejecución. En esta carencia normativa radica parte del poder de los presidentes de comisiones ordinarias, que de esta forma pueden fijar la agenda y tiempos de las discusiones a discreción. Y es esta misma ausencia de

procedimientos la que permite, en un extremo, congelar iniciativas a perpetuidad y, en el otro, legislar un proyecto completo en un solo día.

El Congreso dispone de un ejemplo saludable en el campo hacendario, donde haber reglamentado el proceso legislativo de forma clara y permanente por imperativo legal ha resuelto si no en todo, si en parte significativa, situaciones endémicas de legislación irreflexiva o “al vapor”. La vigente Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ha permitido desde 2006 una aprobación más ordenada de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos. La definición legal de tiempos y actos específicos no sujetos al capricho de los actores involucrados fue fundamental en esto que es su momento se dio en llamar “reconducción presupuestal”. Sin duda hace falta una norma de “reconducción” del proceso legislativo. La Ley para la Reforma del Estado tuvo entre sus virtudes el ser un intento notable en esta dirección, además de haber fijado los temas para cualquier deliberación parlamentaria futura sobre el cambio a las instituciones nacionales.

## **2. La nueva Ley del ISSSTE, mayoría mínima y *fast track* legislativo: 15 al 31 de marzo de 2007**

La aprobación de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, durante el primer trimestre de 2007, marcó un nuevo e importante cambio en la dinámica legislativa entre poderes durante la LX Legislatura. Fijó la pauta de colaboración bilateral entre el Ejecutivo federal y su partido con los grupos parlamentarios del PRI en las dos cámaras del Poder Legislativo. De esta forma fue posible consolidar mayorías si se quiere mínimas, pero legalmente válidas, sobre proyectos presidenciales sustantivos en los que las condiciones políticas hacían poco probable la suma de todas las partes en una votación unificada que diera mayor legitimidad al proceso legislativo.

Sin embargo, en el caso de la Ley del ISSSTE, la validez constitucional de una mayoría parlamentaria PAN-PRI, estuvo permeada por actos al borde del Reglamento del Congreso y apresuramiento en los tiempos, que ponen en duda la eficacia de los procedimientos parlamentarios para garantizar un debate legislativo de fondo -especialmente en las etapas de dictamen del proyecto de ley en comisiones-, dada la relevancia social del proyecto a legislar. Puede decirse que el proceso legislativo de la Ley del ISSSTE ocurrido en la segunda quincena de marzo de 2007, constituye un ejemplo paradigmático de lo que en la jerga parlamentaria y coloquialmente se suele llamar legislación “*fast track*”. Se trató de un proceso con alianzas de trazos milimétricos en todas sus fases, que opuso a las bancadas del PAN, PRI, PVEM y Nueva Alianza, por un lado, y a las del PRD, PT, Convergencia y Alternativa, por el otro.

Esta ley fue uno de los proyectos que mayor división generó entre los grupos parlamentarios en los dos años primeros años de la LX Legislatura, aglutinándolos en dos bloques contrapuestos de manera inamovible a lo largo de todo el proceso. Por supuesto, esto tiene su razón en la importancia del tema, pero también es consecuencia directa de la estrategia seguida para su aprobación, en la cual se dio cumplimiento formal a los procedimientos camarales, pero nunca se abrieron los canales para una deliberación parlamentaria sustantiva que habría tomado mucho más tiempo que los dieciséis días que se destinaron a la ratificación de la ley, como se muestra a continuación. Es pues, un caso de cooperación entre poderes en su mínima expresión.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Sólo dos procesos ya concluidos en la misma legislatura se caracterizaron por un grado de división similar: la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo y la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, ambas publicadas en el Diario Oficial el 1º de octubre de 2007. Pero a diferencia de la Ley del ISSSTE, aquéllas se procesaron en un periodo de tiempo más amplio y en el contexto del paquete de reforma fiscal, en cuya aprobación sí prosperaron acercamientos entre los tres partidos mayoritarios.

## **La secuencia y tiempos del proceso**

El caso en cuestión es un ejemplo saliente de cómo un proyecto de ley complejo y polarizante, puede ser avalado mediante una mecánica legislativa simple de tres turnos, tal como lo prevé el inciso A del artículo 72 constitucional. La Cámara de Diputados actuó como cámara de origen y el Senado como entidad revisora, sin que existieran devoluciones del proyecto entre una y otra cámara. Por lo que toca al papel del Ejecutivo, no sólo no vetó la ley, sino que dispuso su publicación en una edición sabatina del *Diario Oficial de la Federación*, recurso que sólo es usado cuando existe una especial urgencia, legal o política, de que el proyecto se convierta en ley lo antes posible. Para que un proyecto de temática polarizante sea avalado a través de una secuencia legislativa simple, se requiere de dos factores clave: primero, la solidez de una misma coalición de mayoría en las dos cámaras y segundo, que el proyecto no sea contrario a los intereses del Ejecutivo. Ambas condiciones se cumplieron en el caso de la Ley del ISSSTE.

Por lo que toca a los tiempos del proceso, a lo largo de cada fase legislativa fue notorio que los partidos impulsores del proyecto, particularmente PAN y PRI, buscaron aprobarlo en el menor número de sesiones posible. Primero, para reducir el costo político de una exposición mediática prolongada y, segundo, para evitar que las acciones de protesta de sindicatos contrarios a la nueva ley, respaldados por el PRD, alcanzaran un mayor grado de articulación y radicalización, en el caso de que el proceso legislativo hubiera demorado más tiempo.

La Cámara de Diputados cumplió su tarea en 7 días durante tres sesiones consecutivas: el jueves 15 de marzo de 2007 cuando se presentó la iniciativa; el martes 20 del mismo mes, cuando luego de apenas 5 días las comisiones ordinarias tuvieron listo el dictamen al que se le dio primera lectura; y el jueves 22, cuando el mismo dictamen se sometió a segunda lectura, discusión y votación.

De hecho, los tiempos de la cámara baja se pudieron reducir todavía más, a 5 días. A no ser porque en la sesión del 20 de marzo fracasó el intento de los legisladores del Partido Nueva Alianza que, en voz del diputado Manual Cárdenas Fonseca, solicitaron que el asunto se pusiera a discusión ese mismo día. Por 198 votos a favor y 221 en contra no prosperó el trámite de “urgente y obvia resolución” que requería de mayoría calificada. Acaso el PRI juzgó que proceder así ya habría sido un exceso.<sup>103</sup> O simplemente se le extendió la cortesía al diputado perredista Tonatiuh Bravo Padilla que con razón pidió a la asamblea “nos condujéramos respetando el proceso legislativo”, pues “para hacer cualquier reserva de cualquier artículo, para hacer cualquier propuesta alternativa, se necesita preparar; y si el día de hoy hace dos horas nos fue entregada por escrito, es imposible que las legisladoras y los legisladores tengamos el tiempo suficiente para preparar a conciencia ese trabajo”.<sup>104</sup>

En la Cámara de Senadores el trámite mereció todavía mayor rapidez pues duró escasos 2 días. El martes 27 de marzo de 2007, en la sesión inmediata después de ser aprobada por los diputados, se presentó al pleno de los senadores la minuta de ley. Más tarde, en el transcurso de la misma sesión, se dio cuenta del dictamen a dicha minuta, en carácter de primera lectura. Aquí ya no hubo cortesía posible. En sendas votaciones económicas se dispensó la primera lectura, la segunda lectura y se desechó la moción suspensiva interpuesta por el senador petista Alejandro González Yáñez. Acto seguido, discusión y aprobación plenaria en lo general. Y como la sesión se había alargado ya de forma considerable, se

---

<sup>103</sup> En su edición en línea del 21 de marzo de 2007, *El Universal* ofrece una razón más pragmática por la que el PRI habría frenado en ese momento el trámite de urgente resolución: “Fuentes de la bancada (priista) confirmaron que Manlio Fabio Beltrones, presidente del Senado, operó para ganar tiempo y poder negociar cambios a la iniciativa, con el fin de restar poder a Elba Esther Gordillo y otorgar más atribuciones al Senado, como el nombramiento del presidente del órgano que regulará al Pensionisste. (...). Diputados consultados coincidieron en que el también coordinador del PRI en el Senado operó para privilegiar la aprobación de la llamada *Ley Beltrones*, para la Reforma del Estado, antes que la reforma al ISSSTE.” *El Universal*, [en línea], México, 21 de marzo de 2007, sección México. Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx>.

<sup>104</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, [en línea], México, 20 de marzo de 2007, volumen II. Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

aceptó dejar para el día siguiente, miércoles 28 de marzo, el debate y votación en lo particular.

Por cuanto al Ejecutivo, éste se condujo con la misma celeridad. El proyecto aprobado por el Congreso le fue turnado el 28 de marzo, día en que concluyó el trámite en el Senado. Entre esa fecha y la sanción favorable del Ejecutivo a los 254 artículos y 47 transitorios de que consta la ley, transcurrieron 2 días. El viernes 30 de marzo fue emitida la firma de promulgación del Presidente de la República y al día siguiente, sábado 31 de marzo de 2007, en una edición extraordinaria del *Diario Oficial de la Federación*, se expidió la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Dieciséis días de relampagueante acción legislativa, ni uno más, aunque tal vez pudieron ser menos.

### **La iniciativa**

Presentada al pleno de la Cámara de Diputados el 15 de marzo de 2007 por el diputado priista Samuel Aguilar Solís, a nombre de diversos legisladores, la iniciativa propone en su exposición de motivos “construir un ISSSTE nuevo a partir de las bases ya existentes, (en) un compromiso que comparten el Gobierno Federal y los trabajadores al servicio del Estado”, y más adelante “se reconoce en la actitud del Presidente Felipe Calderón el compromiso con una visión distinta, misma que se refleja en (...) los puntos que, por exigencia de la FSTSE, el SNTE y otras organizaciones de trabajadores, se incorporaron expresamente en la iniciativa.”<sup>105</sup>

Por el perfil de sus signatarios, esta iniciativa muestra que desde el primer momento del proceso legislativo ya existía una alianza consolidada a favor del proyecto. El diputado Aguilar Solís, además de su filiación priista, fungía como

---

<sup>105</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, [en línea], México, 15 de marzo de 2007. Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

secretario de la Comisión de Seguridad Social e integrante de la Comisión de Hacienda. Ambas comisiones serían las encargadas de dictaminar proyecto. Junto con él, la iniciativa fue rubricada por dos de sus correligionarios, Juan Manuel Parás González y Joel Ayala Almeida, éste último Secretario General de la FSTSE, con interés claro en el contenido específico de la nueva ley. Por el PAN firmaron la iniciativa Benjamín González Roaro, ex priista y ex director del propio ISSSTE, además de Efraín Arizmendi Uribe y Juan Manuel Sandoval Murguía, secretario y miembro, respectivamente, de la Comisión de Seguridad Social de la cámara baja. Por el Partido Verde se sumó a la iniciativa Carlos Alberto Puente Salas, secretario también de la Comisión de Hacienda y con antecedentes laborales en cuestión de medios de la Presidencia de la República y TV Azteca. Y por el Partido Nueva Alianza signaron el documento Ariel Castillo Nájera y Humberto Dávila Esquivel, los dos ex militantes del PRI, el primero con funciones de representación vigente en el SNTE y el segundo con trayectoria administrativa tanto en el IMSS como en el ISSSTE.

### **Los dictámenes**

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, el 22 de marzo de 2007, éstas comisiones “coinciden plenamente con la iniciativa sujeta a estudio, en el sentido de que es necesario modificar y actualizar la estructura actual del ISSSTE”.<sup>106</sup> Dicho dictamen da cuenta también de la estructura de alianzas sólidas conformadas en el Congreso con relación a esta ley.

Conforme al artículo 88 del Reglamento del Congreso para que un dictamen tenga validez “deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen”. En este sentido, la rúbrica es una expresión del voto a favor emitido por un legislador en la aprobación del proyecto en comisión ordinaria. Por

---

<sup>106</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, [en línea], México, 22 de marzo de 2007. Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

parte de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, presidida por el diputado priista Jorge Estefan Chidiac, el dictamen fue signado por 22 de sus 35 integrantes: los 13 diputados del PAN; 7 de 8 legisladores del PRI, con la sola negativa del ex gobernador de Oaxaca, José Murat –quien en toda la LX Legislatura se ha mostrado crítico de la cercanía del PRI con el gobierno panista-; además de un legislador del PVEM y uno por Nueva Alianza. Se abstuvieron de firmar el dictamen 9 diputados del PRD, 1 del PT, 1 de Convergencia y 1 del Partido Alternativa.

Idéntico patrón se repitió en la Comisión de Seguridad Social a cargo del perredista Miguel Ángel Navarro Quintero, donde 19 de sus 30 integrantes avalaron el dictamen: 11 de los 12 diputados del PAN,<sup>107</sup> los 7 del PRI y el único del PVEM. Se negaron a rubricar el documento los 8 diputados del PRD, incluido el presidente de la comisión, 1 del PT y 1 de Convergencia. En esta comisión Nueva Alianza y el Partido Alternativa no tienen representantes.

En cuanto al Senado, en su dictamen del 27 de marzo de 2007, cuatro días después de recibida la minuta de los diputados, las Comisiones Unidas de Seguridad Social y de Hacienda y Crédito Público afirmaban que “estas Comisiones han analizado con detenimiento el proyecto de Ley que se dictamina y coinciden plenamente en el sentido de que la reforma al ISSSTE es urgente e indispensable”.<sup>108</sup> Aunque el dictamen disponible al público no da cuenta de las firmas de sus miembros, con el antecedente de lo ocurrido en la Cámara de Diputados y por la forma en que el dictamen de ley fue votado en la sesión plenaria de la cámara alta los días 27 y 28 de marzo de 2007 (*véase el Cuadro 12 del Anexo 1, p. 177*), podemos suponer que derivó en una idéntica distribución de voto a favor PAN-PRI-PVEM-NA y en contra PRD-PT-Convergencia.

---

<sup>107</sup> Aunque el legislador panista Mario Eduardo Moreno Álvarez no signó el dictamen, su posición fue clara durante la sesión del pleno de la Cámara de Diputados el 22 de marzo de 2007, cuando se aprobó el dictamen, pues votó invariablemente a favor del proyecto en lo general y en contra de las propuestas del PRD, PT y Convergencia para modificar el proyecto en lo particular.

<sup>108</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, [en línea], México, 27 de marzo de 2007. Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=lista&legislatura=LX&a=1>.

## **Las discusiones plenarias**

Las sesiones plenarias de las cámaras de Diputados y de Senadores en que finalmente se sometieron a discusión y votación los dictámenes respectivos, reprodujeron el mismo esquema de bloques irreconciliables observado previamente al interior de las comisiones.

Aquí creo conveniente una precisión con relación a las discusiones en pleno y en comisión. Es cierta la idea de que la deliberación en comisión constituye un microcosmos del trabajo legislativo y, por tanto, ofrece una idea preliminar del modo en que los grupos parlamentarios podrían comportarse en la sesión plenaria camarál. Sin embargo, no debe darse por hecho que el patrón de discusión y aprobación en el pleno será por regla idéntico al observado en la comisión dictaminadora.

En la comisión se ajusta un proyecto en sus mínimos detalles y se arma un compromiso previo entre partidos, pero sólo es en la plenaria general donde este compromiso puede o no ratificarse. Dado que el dispositivo reglamentario contempla más de un supuesto tanto para la discusión como para la votación de un proyecto, es posible que en la sesión del pleno el dictamen sufra modificaciones no consideradas por la comisión, como ya se ha mostrado en los casos anteriores. Es posible incluso que el proyecto sea aprobado en un sentido totalmente contrario al planteado por sus dictaminadores, tal como vimos en la no autorización del último viaje al extranjero de Vicente Fox. Es probable también que un proyecto avalado en comisión sea retrasado en el pleno mediante resquicios reglamentarios como el rompimiento del quórum, u otras fuera de la reglamentación como la ya recurrente, pero no por ello menos grave, toma de la tribuna. Y están también los casos de proyectos que habiendo sido aprobados en comisión o incluso presentados ante el pleno de primera lectura, son abortados y nunca votados en la plenaria.

Las causas para un cambio de comportamiento entre la deliberación en comisión primero, y en el pleno camaral después, son múltiples. Podemos contar entre éstas el grado de cohesión o división de cada bancada; el liderazgo y peso de los coordinadores parlamentarios; la habilidad de un legislador o grupo de ellos para promover cambios de última hora; la vinculación o bloqueo entre proyectos legislativos discutidos en una misma sesión o en tiempos simultáneos entre cámaras; o la irrupción de eventos políticos exógenos que “contaminan” el proceso legislativo e inducen un realineamiento de las posiciones partidistas. Cualquiera que sea la causa, lo importante aquí es destacar que el dictamen en comisión y la discusión en el pleno, como etapas diferenciadas, tienen su propia lógica en el proceso legislativo, guardan evidente relación pero no necesariamente equivalencia.

En el caso de la Ley ISSSTE esta equivalencia entre ambas etapas si ocurrió y en alto grado. Una coalición de mayoría altamente estructurada y cohesiva. Mérito del Ejecutivo federal y su partido sin duda el haber armado un proyecto cercano a las preferencias del Partido Revolucionario Institucional que le redituó en un voto unificado de los legisladores de este instituto político. Primero en la Cámara de Diputados el 22 de marzo de 2007 y días después en la Cámara de Senadores el 27 y 28 del mismo mes.

En la Cámara de Diputados la sesión involucró la intervención de medio centenar de legisladores, 38 de los cuales correspondieron al bloque partidista PRD, PT, Convergencia y Alternativa contrario a la nueva ley, y que en la discusión en la particular llevaron a la tribuna 27 reservas de artículos. De todas ellas, sólo una fue admitida a discusión. Se trató de una modificación expuesta por la Coordinadora de Alternativa, Aída Marina Arvizu Rivas, quien propuso cambios accesorios a los artículos 17, 31, 105, 143, 151 y a los transitorios 18, 25 y 47 de la ley. Los priistas, en voz del diputado Luis Enrique Benítez Ojeda, respaldaron la reserva “para demostrar que el PRI hace un reconocimiento a aquellas

aportaciones y propuestas que vienen a mejorar, que vienen a fortalecer y que vienen a darle certeza y seguridad jurídica a la ley” y porque “no nos cerramos a la discusión ni a aceptar, cuando venga de cualquier partido, de cualquier grupo parlamentario, una propuesta que enriquezca, una propuesta que sume y que coadyuve a mejorar el marco jurídico de la ley que estamos discutiendo”.<sup>109</sup>

A decir del PRI y del resto de los partidos promotores de este proceso de ley, ya no hubo ninguna otra propuesta de sus opositores que mereciera su “reconocimiento” o que “coadyuvara a mejorar”, “fortalecer”, “dar certeza jurídica”, “sumar” o “enriquecer” el proyecto a debate, pues el resto de las 26 reservas fueron sistemáticamente desechadas.

En el Senado el trámite involucró una novedad en el procedimiento. De 50 intervenciones 33 correspondieron a los partidos PRD, PT y Convergencia y 17 fueron en defensa del proyecto a cargo de los senadores del PAN, PRI y PVEM. Por práctica parlamentaria en el Congreso, una vez que una reserva en lo particular es *admitida a discusión*, puede hablarse ya de un triunfo para el legislador proponente, pues es casi un hecho que esta reserva será votada de forma favorable, incidiendo así en el contenido final del proyecto de ley. En este caso sin embargo, de las 13 reservas presentadas por el PRD y Convergencia durante la discusión en lo particular, fueron *admitidas a discusión* 4. Una vez admitidas hubo argumentos en pro y en contra de las propuestas, pero a la hora de votar fueron invariablemente rechazadas, tal como ocurrió con las 9 reservas restantes que ni siquiera se admitieron a discusión. La novedad de trámite se explica como una respuesta al señalamiento constante por parte del PRD, PT y Convergencia durante la sesión, en el sentido de que los impulsores de esta ley estaban simplemente rehuyendo al debate y negando toda posibilidad de discusión. Ante ello, los senadores panistas, priistas y verde ecologista consintieron en debatir unos cuantos artículos, a sabiendas de que después serían

---

<sup>109</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, [en línea], México, 22 de marzo de 2007, cit.

aprobados sin cambio alguno. El senador perredista Ricardo Monreal Ávila expresó mejor que nadie el estado de las cosas ese día en el Senado:

Hace unos momentos cuando salí a tomar un café, un legislador me decía que para qué seguíamos discutiendo si finalmente iban a rechazar todo. [...]. No me parece correcto, quizás para muchos sea innecesaria esta discusión, para nosotros es trascendente. El propio senador que hace un rato me comentó que era innecesaria la discusión sabe que (aunque) es, dice él, perfectible la ley, dejémoslo para otra ocasión, porque no vamos a admitir ninguna modificación. [...]. Qué grave que esta situación sea ya una práctica parlamentaria en el Senado. No modificar una sola coma, no modificar una sola palabra, no obstante que están perjudicando a los trabajadores al servicio del Estado. [...]. La razón que me da para no modificar es que regresaría (a la Cámara de Diputados), como cámara de origen, y llevaría más tiempo la discusión y habría más problemas con los sindicatos inconformes. Qué grave que esas sean las razones.<sup>110</sup>

### **Las votaciones**

El conjunto 13 de votaciones nominales, en lo general y en lo particular, emitidas en las dos cámaras del Congreso para la aprobación del proyecto de Ley del ISSSTE refleja con claridad lo hasta aquí expuesto: dos coaliciones sólidas y altamente cohesionadas. La del PAN, PRI, PVEM y Nueva Alianza como coalición ganadora y la de los partidos agrupados en el denominado Frente Amplio Progresista -PRD, Convergencia y PT-, que junto con el Partido Alternativa conformaron la coalición de minoría (*véase el Cuadro 12 del Anexo 1, p. 177*).

Sólo dos votaciones nominales de las 13 registradas se apartaron de este patrón. Una fue la votación en lo general de la Cámara de Diputados, en la que Alternativa dio su respaldo a la ley. Y la otra, la penúltima votación en lo particular, también de los diputados, en la que sólo el Partido del Trabajo votó por la abstención. En este segundo caso la coalición de mayoría logró conjuntar a 7 de los 8 partidos de la cámara baja porque se trató de la aprobación nominal de la

---

<sup>110</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, [en línea], México, 28 de marzo de 2007. Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=lista&legislatura=LX&a=l>.

única reserva de artículos, presentada por el Partido Alternativa, que fue admitida durante la discusión en lo particular. En lo que respecta a las votaciones en el Senado, el Partido Alternativa no aparece en las coaliciones derrotadas debido a que este partido carece de representación senatorial.

### **Reconocimiento “mínimo” del Ejecutivo federal**

Tal como lo había hecho con la aprobación del paquete económico 2007, en esta ocasión el Presidente Felipe Calderón volvió a extender su reconocimiento a la labor del Poder Legislativo. Y dada la relevancia del caso, lo hizo en un mensaje político transmitido en cadena nacional el miércoles 28 de marzo de 2007, horas después de que el Senado concluyera la función de cámara revisora que le tocó jugar en este proceso.

En su mensaje el jefe del Ejecutivo calificó la aprobación de la Ley del ISSSTE como “un triunfo de la política” y “un avance fundamental para México, logrado gracias a la responsabilidad y al patriotismo de las señoras y los señores legisladores, así como de los dirigentes de las principales organizaciones de trabajadores”. Y añadió además que “con la aprobación de esta ley se demuestra que los acuerdos en política son posibles, se demuestra que la democracia en México funciona, se demuestra que los políticos se pueden poner de acuerdo para lograr los cambios que México necesita”.<sup>111</sup>

Y para que no hubiera espacio a la interpretación, dejó en claro quienes eran los “políticos que se pueden poner de acuerdo” cuando reconoció “la responsabilidad y visión de Estado de los legisladores del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Verde Ecologista de México, del Partido Nueva Alianza y del Partido Alternativa Socialdemócrata, (pues) con su voto se ha concretado la reforma más relevante para México en los últimos 10

---

<sup>111</sup> *Mensaje a la nación del Lic. Felipe Calderón, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos* [en línea], 28 de marzo 2007. Dirección URL: <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=29649>.

años”.<sup>112</sup> Al Partido Alternativa se le extendió la gratitud presidencial acaso como una cortesía por haberse inclinado en favor de la ley en lo general, aún cuando votó en contra de ella en lo particular. A diferencia de la aprobación del paquete económico del 2007 ocurrida meses atrás, en esta ocasión no hubo lugar en el mensaje del gobierno federal para los diputados y senadores del PRD, PT y Convergencia. Como no lo hubo en todo el proceso legislativo. Mayoría bipartidista mínima, reconocimiento mínimo.

### **3. Colaboración y oposición en procesos concurrentes**

#### **El PRD institucional**

Las dos leyes revisadas en este capítulo fueron aprobadas de forma casi simultánea. El proceso legislativo ordinario de la Ley del ISSSTE coincidió con parte importante de los actos legislativos de la Ley para la Reforma del Estado. Es notorio que la dinámica legislativa de la primera ley, que se caracterizó por la exclusión táctica de una de las tres fuerzas centrales en el Congreso, no haya “contaminado” la resolución parlamentaria de la segunda, en la que el acuerdo general de todos los partidos fue la constante. El efecto de “facilitación” entre proyectos por un lado, o de obstrucción por el otro, es un recurso nada excepcional de los trueques y represalias en las agendas legislativas. En este escenario de legislación simultánea, la opción de romper el consenso de la Ley para la Reforma del Estado dependió enteramente del PRD, pues fue el principal afectado por la decisión del PAN de ir a la aprobación de la Ley del ISSSTE sólo con el respaldo del PRI.<sup>113</sup> El que esto no ocurriera obedece a la postura de los

---

<sup>112</sup> *Mensaje a la nación del Lic. Felipe Calderón, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos* [en línea], miércoles, 28 de marzo de 2007, cit.

<sup>113</sup> Y con el apoyo del SNTE y su dirigencia, que tiene en el Partido Nueva Alianza a su brazo político en la LX Legislatura. Elocuente al respecto son la notas de Juan Arvizu “Nueva Ley del ISSSTE tiene el sello de Gordillo”, y de Lilia Saúl “AN admite que Elba sí colaboró en reforma”, publicadas en *El Universal* los días 22 y 29 de marzo de 2007, respectivamente.

grupos parlamentarios perredistas de conducirse por una maniobra al filo de la institucionalidad.

Mientras que la Ley para la Reforma del Estado fue siempre respaldada por el PRD, en su estrategia de oposición a propósito de la Ley del ISSSTE, son observables dos componentes: uno al interior y otro fuera del Congreso. Al exterior de las cámaras del Legislativo, el PRD ofreció su respaldo político a las protestas sindicales de trabajadores del gobierno del Distrito Federal, UNAM, UAM, IPN, sindicato de electricistas y al ala disidente del SNTE, por mencionar algunos. Al interior, en los recintos del Congreso, y a pesar de que se sabían en minoría, los diputados y senadores perredistas se movieron apenas en los límites de la normatividad parlamentaria. La protesta legislativa dentro de las cámaras fue orquestada por contingentes de legisladores del Frente Amplio Progresista apostados con pancartas en torno a las tribunas de los salones plenarios, pero sin impedir o dejar de participar en el desahogo de las discusiones.

Esta claro que la intención no era frenar el proceso legislativo de la Ley del ISSSTE, pues de quererlo así el PRD y sus aliados habrían recurrido a la interrupción de los trabajos del pleno, como había sucedido en los dos conflictos previos durante la misma LX Legislatura que derivaron en la “toma de la tribuna” (el que truncó el último informe de Vicente Fox y el fallido intento para impedir la protesta constitucional de Felipe Calderón). En esta ocasión, el objetivo perredista estaba puesto en otro lado. Básicamente en ampliar los tiempos y modalidades del debate para modificar partes sustantivas de la ley en las que no estaba de acuerdo. Pero la estrategia fracasó. Como reprochó el senador Monreal Ávila, “no se modificó una sola coma”. Al menos no una coma propuesta por los perredistas.

### **El PRD fuera de la normatividad**

Por otro lado, mientras que la Ley para la Reforma del Estado dio continuidad a la ruta de colaboración trazada en diciembre de 2006, en contraste, los actos

legislativos de la nueva Ley del ISSSTE en marzo de 2007, sentaron un precedente de legislación bipartidista “express” entre PAN y PRI que seguramente influyó en la radicalización de las acciones del PRD un año después, de cara a un proceso legislativo de similar tendencia, el asociado a las iniciativas en materia de reforma petrolera presentadas por el Ejecutivo Federal ante el Senado de la República el 10 de abril de 2008. En este último caso, legisladores del PRD con el respaldo de petistas y convergencistas, tomaron el control de las tribunas primero y de los salones de sesiones después, y al hacerlo rompieron la normalidad institucional del Congreso durante exactos 15 días, del 10 y hasta el 25 de abril de 2008.

Paradójicamente, en el caso de la reforma petrolera, la “clausura” de las cámaras –como le llamaron sus simpatizantes- o el “secuestro” del Congreso – como denunciaron sus antagonistas-, le dio al Partido de la Revolución Democrática un triunfo tanto en la extensión de tiempos como en la amplitud del debate. Cosa que su estrategia de negociación y denuncia institucional no le pudo conseguir tratándose de la Ley del ISSSTE. En un contexto dominado por la contienda electoral interna, el sector radical del PRD identificado con el ex candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador, asumió que de conducirse con la misma postura institucional seguida para la Ley del ISSSTE entonces la reforma petrolera habría tenido idéntico destino de aprobación “*fast track*” y bipartidista entre el PAN y el PRI.

Este último hecho, habrá que decirlo, resultaba más que probable considerando que en el momento de presentación de las iniciativas en materia petrolera restaban sólo 20 días para la conclusión del periodo ordinario de sesiones del Congreso. Tal vez los “duros” del PRD no quisieron repetir la experiencia del proceso legislativo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. No obstante, al reeditar por tercera ocasión en una sola legislatura sus propios extremos, dejaron en el camino los últimos restos de su ya flaco capital político-electoral rumbo a las elecciones del año 2009.

## El PRI colaborador

Por lo que toca al comportamiento del PRI en los dos procesos aquí analizados, resulta oportuna una pregunta ¿de qué estrategia obtiene mayor ventaja un partido de oposición: colaborando en el Congreso con el partido del Ejecutivo o dejando de hacerlo? Al respecto, existen dos ideas que expresan el dilema de la cooperación de un partido de oposición hacia el Ejecutivo.

La primera de ellas, expuesta por Juan Linz en su conocido ensayo en contra de los regímenes presidenciales y a favor del parlamentarismo, sostiene que en los sistemas presidenciales no hay incentivos para que los partidos de oposición cooperen con el Ejecutivo, debido a que sólo éste último puede capitalizar el éxito de dicha colaboración:

Ciertamente, ha habido y hay gobiernos de coalición multipartidaria en los sistemas presidenciales basados en la necesidad de ‘unidad nacional’ pero son excepción y a menudo no son satisfactorios para los participantes. Los costes que tiene para un partido unirse a otros para salvar a un presidente en dificultades son altos. Si la empresa tiene éxito, el crédito es del presidente; si falla, el partido tiene la culpa.<sup>114</sup>

En esta lógica, si un partido de oposición con intenciones presidenciales, como sería el caso del PRI, no puede capitalizar electoralmente los logros de colaborar con el Ejecutivo y al contrario debe asumir los costos de una colaboración fallida, desde un enfoque racional la mejor estrategia será entonces no cooperar en lo absoluto.

La segunda idea, esbozada por Lujambio y Carrillo, señala que en el caso de de dos partidos de oposición “ambos prefieren que sea el otro partido de oposición el que coopere (con el gobierno) para evitar una parálisis, pero siempre

---

<sup>114</sup> Juan J., Linz “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?”, en Juan J., Linz y Arturo, Valenzuela (compiladores), *La crisis del presidencialismo. 1, Perspectivas comparativas*, [versión española de Rocío de Terán Troyano], España, Alianza, 1997, p. 54.

asumiendo ellos la posición de *free-rider*, sin pagar los costos de la cooperación y manteniendo un perfil claro de oposición”.<sup>115</sup> En esta lógica, a un partido de oposición no le resulta rentable ser identificado como aliado del Ejecutivo y su partido.

Sin embargo, la experiencia mexicana de los últimos años parece refutar consistentemente las ideas de Linz, Lujambio y Carrillo. La cooperación con el Ejecutivo de cuando menos uno de los partidos de oposición importantes (lo suficiente para conformar una coalición de mayoría ganadora) ha estado presente desde la aparición de los gobiernos sin mayoría en México. Primero a partir de 1988 cuando el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y los votos del PAN en el Congreso fueron decisivos para aprobar cambios constitucionales estratégicos en el programa de gobierno del entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari.<sup>116</sup> Y después, a partir de septiembre de 1997 cuando al perder la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el gobierno federal todavía en manos del PRI se vio obligado a requerir el voto de los partidos de oposición para aprobar cambios a la legislación secundaria, cuando menos en la cámara baja. Una vez más, el respaldo legislativo del PAN fue fundamental para aprobar los paquetes hacendarios, y en particular los presupuestos de egresos, para los años 1998 y 1999, durante la segunda mitad del sexenio de Ernesto Zedillo.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Alonso Lujambio y Ulises Carrillo, “La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000”, en *Revista Mexicana de Sociología*, cit., p. 249.

<sup>116</sup> Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari de 1988 a 1994, se expidieron 15 decretos de reforma a la Constitución Política, que afectaron a 55 artículos de la carta magna, entre ellos el emblemático artículo 27 para modificar el régimen de propiedad ejidal (DOF 06-01-1992) y el 130 para dotar de personalidad jurídica a las iglesias (DOF 28-01-1992). Estas reformas constitucionales no habrían sido posibles sin el voto favorable del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados. Fuente: “Reformas constitucionales en orden cronológico” y “Reformas constitucionales por periodo presidencial”, en la página electrónica de la Cámara de Diputados, Congreso de la Unión. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

<sup>117</sup> Aquí un par de ejemplos para mostrar el papel estratégico del PAN en esos años: La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999 fue aprobada en lo general por 349 votos en pro y 131 en contra. La coalición a favor la formaron la totalidad de las bancadas del PRI y el PAN con 232 y 116 votos, respectivamente. En el lado opuesto, votaron en contra y en bloque los grupos parlamentarios del PRD, PT y el PVEM con 119, 6 y 2 votos cada uno. El mismo patrón se repitió al aprobar en lo general el Presupuesto de Egresos para ese mismo año: 340 votos a favor, todos del PRI y el PAN, y 127 en contra, entre ellos los 114 diputados del PRD. Fuente: “Votaciones llevadas a cabo durante la LVII Legislatura (1997-2000) en la Cámara de Diputados”,

El Partido Acción Nacional no parece haber resentido en demasía los efectos de su cercanía legislativa con el Ejecutivo en el curso de doce años. Todo lo contrario. Pudo capitalizar su estrategia de colaboración en el reconocimiento oficial en 1989 de su primer triunfo en una entidad federativa, al obtener la gubernatura del estado de Baja California. Desde ese momento, a la par que avalaba con su voto en las cámaras procesos legislativos relevantes para el Ejecutivo, el PAN transitó por una ruta de crecimiento electoral en todos los niveles, municipal, estatal y federal, que le redituó finalmente en la elección federal del año 2000 con la obtención de la Presidencia de la República.

Ahora en la LX Legislatura, casos como el de la Ley del ISSSTE prueban que el PRI está siguiendo una estrategia de cooperación similar, orientada sin duda a aumentar el peso de sus bancadas en el Congreso en 2009, pero sobre todo hacia una posible recuperación de la Presidencia de la República en las elecciones federales de 2012.

Es cierto que la tendencia a la colaboración legislativa con el Ejecutivo no es una causa que explique por sí sola el crecimiento o caída electoral de un partido. También es cierto que en condiciones determinadas la identificación de un partido como aliado del gobierno puede ser simplemente desastrosa. No obstante, los casos del PAN primero de 1988 a 2000 y del PRI después, en su faceta de oposición durante la LX Legislatura, permiten afirmar que el electorado mexicano prefiere a un partido de oposición de perfil negociador y moderado antes que a uno abiertamente confrontacional. Sobre todo si en este último caso, y en referencia concreta al Partido de la Revolución Democrática, la estrategia va más allá del “perfil claro de oposición” y desborda los espacios institucionales previstos para resolver la diferencia. Llegado a cierto punto, una estrategia de abierta oposición puede resultar más costosa en términos electorales que una postura

tendiente a la colaboración. El repunte del PRI y el descenso del PRD en recientes encuestas de opinión rumbo a la elección federal de 2009, parecen confirmar esta idea.<sup>118</sup> Pues como también anota Lujambio, los partidos de oposición “pueden pagar el costo de una parálisis institucional derivada de actitudes claramente identificadas como no cooperativas o aún peor, obstruccionistas. Si existen pocos partidos, los liderazgos partidarios (...) se vuelven fundamentales para asignar créditos y culpas de cara al electorado”.<sup>119</sup>

En consecuencia, en el proceso legislativo mexicano siempre que las diferencias ideológicas y programáticas entre un partido de oposición y el Ejecutivo no sean irreconciliables, una posición inclinada a la colaboración puede resultar más rentable para el partido opositor en un doble sentido. Por un lado fortalece su imagen pública frente a un electorado de mayoría conservadora al que no le gusta ser testigo de pleitos permanentes entre políticos. Por el otro, le da la oportunidad de que su respaldo legislativo a las políticas de gobierno no sea para nada gratuito. De esta forma una “conducta política responsable”, para usar el término de Lujambio,<sup>120</sup> a la par que le garantiza al partido opositor crecimiento

---

<sup>118</sup> En su encuesta de marzo de 2008 *Así van los partidos políticos, la búsqueda del Congreso* [en línea], Consulta Mitofsky sintetiza así el ascenso priista: “A partir de julio de 2006 el PRI ha visto crecer su fuerza en los estados donde gobierna e incluso ha ganado posiciones donde no gobernaba; el PAN no ha podido convertir su triunfo nacional en éxitos locales y el PRD se ha desplomado en casi todos los comicios” (p. 2). Más adelante, al interpretar las tasas de rechazo partidario, anota: “Tradicionalmente, de los tres principales partidos, el PRI siempre fue el partido más rechazado; sin embargo desde finales de 2006 esa posición la tomó el PRD. Por su parte el PAN se ha mantenido como un partido poco rechazado lo que le genera una expectativa de crecimiento que aún no consolida en procesos locales” (p. 5). Y en lo que toca a las preferencias electorales destaca: “A lo largo de 2007 (los puntos del PAN) fueron disminuyendo hasta que en el inicio de 2008 ya es el PRI el que tiene ligera ventaja de un punto (...). El PRD por su parte inicia 2007 aún peleando el segundo lugar con el PRI, sin embargo hoy aparece en 15 por ciento, muy lejos de los otros dos partidos que lo aventajan por más de 10 puntos porcentuales” (p. 7). Dirección URL: <http://www.consulta.com.mx>. En su última actualización, correspondiente al mes de mayo de 2008, la tendencia se mantiene en los mismos términos: 28 por ciento de las preferencias para el PRI, 25 por ciento para el PAN y 15 por ciento para el PRD.

<sup>119</sup> Alonso, Lujambio, “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en Jorge, Lanzaro, (compilador), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, cit., pp. 261-262.

<sup>120</sup> Alonso, Lujambio, “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en Jorge, Lanzaro, (compilador), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, cit., p. 262.

electoral, le permite obtener del Ejecutivo ganancias inmediatas de índole legislativa, política, hacendaria o de cualquier otra especie.

Por supuesto, no debe perderse de vista que la dinámica de colaboración entre partidos está subordinada en parte a la lógica de la competencia electoral. Como resultado de la inherente polarización y contraposición de posturas que generan las campañas políticas, es de esperar que mientras más cerca se esté de una elección, la tendencia a la colaboración será menor. El PRI lo sabe y es un hecho que cuanto más se acerque el proceso electoral federal de 2009, buscará desmarcarse de su cercanía con el gobierno panista. Pero de igual forma pretenderá contrastar y capitalizar en términos de votos su postura de partido “responsable” y su accionar en el marco de las reglas e instituciones democráticas.

Mientras esto llega, el PRI logró posicionarse como el principal impulsor de la Ley para la Reforma del Estado y, casi al mismo tiempo, su estrategia de cooperación con el Ejecutivo fue y seguirá siendo clave en la aprobación de proyectos como la Ley del ISSSTE, donde se conocía desde el inicio del proceso legislativo que sería imposible una coalición tripartita PAN-PRD-PRI.

## **CAPÍTULO IV. LA COLABORACIÓN EN DOS AÑOS DE EJERCICIO DE LA LX LEGISLATURA**

Hasta aquí se han expuesto y analizado casos significativos de la LX Legislatura que marcaron el tránsito del encono a la cooperación, tanto entre las cámaras como entre los poderes Legislativo y Ejecutivo federales. En los procesos estudiados quedó demostrada la hipótesis de la acción legislativa conjunta con dos variantes. La primera de éstas, la aprobación común entre todos los partidos, fue el rasgo distintivo de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso (DOF 13-09-2006) considerado el primer decreto expedido por la legislatura en curso. Y el mismo patrón se repitió tanto en el conjunto de los seis proyectos del paquete hacendario para el año 2007 (DOF 27 y 28-12-2006) como en la discusión de la Ley para la Reforma del Estado (DOF 13-04-2007). Aunque en ésta última ley el Partido Nueva Alianza se abstuvo en el turno de la Cámara de Diputados, ello no minó el consenso general de todo el proyecto. La segunda variante, consistente en el acuerdo bipartidista sin el concurso de uno de los tres grupos parlamentarios mayoritarios, estuvo presente de forma sistemática en el proceso de la Ley del ISSSTE (DOF 31-03-2007).

Pero ¿son estos los únicos patrones de colaboración legislativa en el Congreso? Y de ser así ¿cuál de los dos ha resultado ser la regla antes que la excepción? Por otro lado ¿no hay más casos de legislación relevante registrados en el periodo 2006-2008? Y los proyectos posteriores del Ejecutivo ¿qué trato recibieron de parte de diputados y senadores de oposición, en especial del PRI y del PRD? Responder estas interrogantes en un contexto global de la actividad parlamentaria, obliga a extender el marco del análisis si no a la totalidad de los casos, si a un número de ellos lo suficientemente representativos de la función por excelencia del Congreso, que es la de expedir leyes.

Después de haber revisado las reglas constitucionales, las fases y los principales mecanismos internos del proceso legislativo a la luz de proyectos

específicos, el propósito de este capítulo es el de evaluar en un contexto general la dinámica del proceso legislativo de 2006 a 2008. Para lograr este cometido echaré mano de la información empírica disponible. Este balance sólo puede tener el carácter de preliminar debido a que, al momento de cerrar esta investigación, a la LX Legislatura todavía le resta un año para su conclusión.

## **1. Los procesos legislativos de la LX Legislatura**

Con base en el enfoque del presente trabajo, los actos legislativos de las cámaras del Congreso pueden dividirse en dos grandes grupos. Por un lado tenemos el conjunto de los procesos legislativos terminados con éxito y por el otro, todos aquellos procesos truncos en alguna de sus fases. Un acto de cambio legislativo tiene éxito en su proceso, sólo si logra superar la etapa de publicación normativa en el *Diario Oficial de la Federación*, de tal suerte que se asegure así la vigencia de la ley, o su derogación, de ser el caso.

En contraste, un proyecto de ley puede fracasar en alguna de las varias instancias sucesivas que conforman el proceso legislativo y quedar irresuelto. Entre el catálogo de actos legislativos fallidos encontramos iniciativas turnadas a comisión y jamás dictaminadas; dictámenes aprobados en comisión pero que nunca llegan al pleno, o que al hacerlo son rechazados; además de minutas turnadas a la legisladora y que reciben el único trámite de envío a comisión ordinaria. También están los proyectos detenidos por secuencias extendidas de más de un turno por cámara. Incluso en el supuesto de que un proyecto logre superar la aprobación de la cámara de origen y de la revisora siempre es factible, aunque en menor grado dado el costo político, que sea vetado por el Ejecutivo.

Todo esto, sumado al crecimiento indiscriminado de la facultad de iniciativa y a la ausencia de nuevas reglas para hacer más eficiente la función dictaminadora de las cámaras, da como resultado que el conjunto de proyectos legislativos

inconclusos exceda por mucho al número de casos de procesos legislativos que en una legislatura logran sortear de manera favorable cada una de las distintas etapas. Es a este último grupo de casos resueltos a plenitud al que están dirigidas las páginas siguientes. Además de la ventaja que para el procesamiento de datos supone su menor número, los proyectos con proceso legislativo completo permiten observar de principio a fin la participación de todos los actores facultados por la Constitución para modificar una ley y ofrecen, en consecuencia, una idea más clara del grado de cooperación o de disenso entre estos actores.

En el periodo analizado, del 1º de septiembre de 2006 y hasta el 16 de mayo de 2008, los poderes Legislativo y Ejecutivo federales alcanzaron a resolver 86 proyectos de ley, publicadas ya en el *Diario Oficial de la Federación* y con plena vigencia. Estos 86 proyectos exitosos en cuanto a su culminación son los que se muestran en el *Anexo 2* al final de esta investigación (p. 181),<sup>121</sup> mismos que materializan la capacidad real de trabajo colectivo de la Cámara de Diputados, el Senado de la República y el Ejecutivo federal, en lo que toca a sus respectivas facultades para iniciar, dictaminar, discutir, aprobar, vetar, promulgar y publicar leyes federales. No está por demás recordar que los casos particulares expuestos en los capítulos anteriores forman parte de este exclusivo grupo de proyectos.

Para tener una dimensión comparada clara de la cifra anterior, basta señalar que durante la LIX Legislatura (2003-2006) en el mismo periodo se habían resuelto en todas sus fases 96 proyectos de ley, 10 más que en la presente legislatura. Se puede afirmar en consecuencia, que sin importar el aumento

---

<sup>121</sup> La información disponible en el *Anexo 2* puede dividirse en tres bloques para cada ley. El primero incluye: la denominación abreviada de la ley, lo que da una idea general de las materias legisladas por el Congreso; las fechas de iniciativa y de publicación en el *Diario Oficial*, a fin de saber con exactitud la duración de un proceso; además del autor de la iniciativa de cada proyecto, lo que permite identificar a los motores del cambio legislativo en la LX Legislatura por tratarse de proyectos no sólo propuestos sino ya legislados. El segundo grupo de información lo integran la secuencia y el tipo de proceso legislativo ocurrido en cada caso, y cuya interpretación ya fue adelantada en el primer capítulo de este trabajo. El tercer bloque, el más relevante para el propósito de este apartado, es el de los tipos de coaliciones de voto nominal registradas para la aprobación *en lo general* y *en lo particular* de cada proyecto. De la clasificación y revisión de estas coaliciones deriva información empírica valiosa acerca de la dinámica de la cooperación establecida entre los grupos parlamentarios al interior del Congreso.

constante de iniciativas y más allá de la capacidad dictaminadora individual de cada cámara, el número de proyectos que reflejan el volumen de la cooperación compartida entre los poderes de la Unión se ha mantenido prácticamente estable en las dos últimas legislaturas, esto es a partir de septiembre de 2003. No debe perderse de vista que ambas legislaturas se insertan en un contexto de gobierno sin mayoría legislativa y con cámaras integradas por pluralidades políticas de tendencia tripartidista.

## **2. Votaciones y coaliciones en el proceso legislativo**

Como se ha sostenido en este estudio, existen varios indicadores que expresan en alguna forma el nivel de colaboración u obstrucción política-legislativa con relación a un proyecto específico. Entre estos indicadores podemos contar la duración del proceso legislativo; el número de turnos constitucionales entre las cámaras, o entre los poderes cuando se cumple el supuesto de veto presidencial; el recurso de iniciativa conjunta de más de un grupo parlamentario; los posicionamientos partidistas públicos, previo a la discusión y durante el desarrollo de ésta; incluso la ausencia de la discusión plenaria manifiesta una situación de absoluto acuerdo sobre un proyecto “de trámite” y sin complicaciones políticas.

Sin embargo, desde mi punto de vista, para un balance de conjunto, las votaciones económicas y nominales con las que se aprueba o rechaza un proyecto en sus diversas interacciones entre las cámaras, son el indicador más claro de la cooperación y el desacuerdo legislativos. La votación que sucede a la discusión plenaria reduce a un sólo acto parlamentario todas las negociaciones previas y los compromisos políticos tejidos en torno a un proyecto de legislación específico. Además, la existencia de registros electrónicos públicos, cuando menos de las votaciones nominales para los últimos años en las dos cámaras del Congreso, permite conocer el sentido de voto de cada partido, incluso el de cada

legislador en lo individual, facilitando en gran medida la identificación de la estructura de coaliciones de mayoría y de minoría presentes en cada caso.

Es necesario destacar aquí que varias de las investigaciones que a partir de 1997 han recurrido al análisis de las votaciones y coaliciones legislativas en México<sup>122</sup> han tenido, a mi juicio, dos limitantes. La primera de ellas es de orden metodológico y deriva de analizar en un solo conjunto tanto las votaciones “*en lo general*” como las votaciones “*en lo particular*”.<sup>123</sup>

A lo largo de este trabajo he insistido que por corresponder a momentos parlamentarios diferenciados, cada tipo de votación mide factores distintos. Reitero que la votación *en lo general* determina el consenso de los partidos frente a un proyecto considerado en su totalidad. En este caso, salvo excepciones, siempre serán más los votos a favor que aquellos en contra o en abstención. En el lado opuesto, las votaciones *en lo particular* miden el disenso, pues expresan la posición de un legislador en contra de un artículo específico de la ley. En este último caso, e igual salvo excepciones, siempre serán más los votos en contra que los votos a favor de la propuesta.

---

<sup>122</sup> Entre estos se pueden citar, en orden de aparición: Ulises Carrillo y Alonso Lujambio, “La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000”, en *Revista Mexicana de Sociología*, cit., pp. 239-263; María Amparo, Casar, “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, en *Política y Gobierno*, cit., pp. 183-202; Alonso, Lujambio, “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en Jorge, Lanzaro, (compilador), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, cit., p. 251-282; Everardo Rodrigo, Díaz Gómez, “Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003”, en *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, cit., pp. 45-64; Gabino Solano Ramírez, “Los primeros gobiernos divididos en México (1997-2003): su impacto en las relaciones Ejecutivo-Legislativo”, en *El Cotidiano*, cit., pp. 51-62.; María de los Ángeles, Mascott Sánchez, *Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas* [en línea], cit., pp. 1-50; y Laura, Valencia Escamilla, “Puntos de veto en la relación Ejecutivo-Legislativo”, en *Sociológica, cultura política y democracia*, cit., pp. 43-78.

<sup>123</sup> De los estudios citados, sólo los de Everardo Díaz y Laura Valencia separan las votaciones. Pero Díaz lo hace en dos categorías, “reserva” y “dictamen”, que son poco claras o al menos no se ajustan a las denominaciones conocidas del procedimiento parlamentario. Sólo Valencia recurre a la distinción entre votaciones “en lo general” y “en lo particular”, en modo similar al empleado en este trabajo.

La negativa de un partido *en lo general* implica oponerse a *todo* el proyecto. Esto supone un grado de desacuerdo mayor que una negativa *en lo particular*, misma que por definición sólo se refiere a una parte concreta de la ley. Además, mientras que la votación *en lo general* es por procedimiento sólo una por cada turno cámaral, las votaciones *en lo particular* pueden no presentarse, pero de ocurrir su número suele variar, dependiendo del grado de oposición al proyecto. En consecuencia, estudiar ambas clases de votaciones en un sólo grupo incorpora distorsiones de las coaliciones de voto *en lo particular* hacia las coaliciones *en lo general*, haciendo que el nivel de división entre las bancadas de una cámara parezca mayor de lo que en realidad es.

La segunda limitante consiste en que invariablemente sólo se ha estudiado la emisión de voto nominal en la Cámara de Diputados, con una sensible ausencia del análisis de lo que ha ocurrido en la Cámara de Senadores. Esta limitación tiene una justificación bastante razonable, que es la falta de información acerca de la forma en cómo había votado el Senado de República hasta antes de 2005. En efecto, mientras que el uso del tablero electrónico de votación permitió a la Cámara de Diputados sacar a la luz pública sus registros pormenorizados de voto nominal desde noviembre de 1998, en el caso de la Cámara de Senadores esto sólo ha sido posible a partir de 2005, después de que adoptara también el recurso tecnológico del tablero electrónico. Antes de que estos registros estuvieran disponibles en una y otra cámara, no había forma de conocer la distribución de voto por grupo parlamentario, mucho menos por legislador, en razón de que el *Diario de los Debates*, como órgano oficial de las cámaras del Congreso, sólo daba cuenta del número total de votos en pro, en contra y en abstención para cada proyecto de ley sujeto a discusión.

Si bien los registros senatoriales actuales no tienen todavía el mismo y deseable grado de sistematización que los de la Cámara de Diputados, el que aparezcan publicados en su totalidad en el *Diario de los Debates* desde 2005 es ya un avance notable en favor de la transparencia. Con fortuna para los fines de

esta sección, todas las votaciones de ley en el Senado durante la LX Legislatura estuvieron disponibles. Incluso, salvo un par de excepciones, fue posible localizar las votaciones la LIX Legislatura cuando el proceso legislativo involucró minutas heredadas de una legislatura a otra, hecho más frecuente de lo que cabría suponer pues ocurrió en 39 de los 86 proyectos legislados en su total recorrido constitucional hasta el 16 de mayo de 2008.

En consonancia con las observaciones hechas en los párrafos precedentes y para el propósito de evaluación de las páginas siguientes, se han distribuido por tipo de coalición todas las votaciones nominales asociadas a los 86 decretos de ley que son materia de este capítulo. Estas votaciones se dividieron “en lo general” y “en lo particular”, y dentro de cada tipo se han distinguido las que corresponden a la Cámara de Diputados y las pertenecientes a la Cámara de Senadores. Además, para poder ofrecer información comparable entre una y otra cámara, se creó una clasificación propia de las alianzas legislativas, la cual gira en torno a los tres partidos mayoritarios, PAN, PRD y PRI (*véase el Cuadro 13 del Anexo 1, p. 178*).<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> La clasificación aquí usada divide en siete los tipos de coaliciones: 1) *Unánime*, 2) *Todos*, 3) *PAN-PRD-PRI*, 4) *Sin PAN*, 5) *Sin PRD*, 6) *Sin PRI*, y 7) *Toma de Tribuna*. En la primera de ellas, el término “*Unánime*” significa que el 100 por ciento de los legisladores de la cámara voto en el mismo sentido. En la segunda, el término “*Todos*” indica que la totalidad de los partidos con presencia en la cámara respectiva formaron la coalición de mayoría, pero hubo un porcentaje de legisladores que voto en otro sentido. Por lo que toca a la tercera categoría “*PAN-PRD-PRI*” quiere decir que panistas, perredistas y priistas dieron forma a la alianza de mayoría, pero uno o más de los partidos menores voto en sentido contrario. Las tres categorías siguientes “*Sin PAN*”, “*Sin PRD*” y “*Sin PRI*” indican que el PRI, el PAN o el PRD, según sea el caso, no formó parte de la coalición de mayoría, con independencia de que alguno de los partidos menores también haya quedado fuera de dicha coalición (el ejemplo más común fue el del PRD, respaldado por Convergencia y PT en el llamado Frente Amplio Progresista). La séptima y última de las coaliciones es un caso especial al que se denominó “*Toma de Tribuna*” por tratarse de votaciones que se realizaron sin la participación del PRD, PT y Convergencia, como consecuencia de la “toma de las tribunas” de las cámaras del Congreso, encabezada por estos tres partidos del 10 al 25 de abril de 2008.

A propósito de esta clasificación, cabe aclarar que difiere de la *notación extendida* según la cual, una coalición de “todos los partidos” en, digamos la Cámara de Diputados de esta Legislatura, se representaría así “*PAN+PRD+PT+CONV+PVEM+PT+PNA+ALT*”. Esta notación clásica de tipo extendido tiene la gran ventaja de mostrar siempre a todos los partidos de la coalición y se recurrió a ella en las revisiones de caso de los capítulos anteriores, debido a que en tales eventos el número de votaciones fue relativamente reducido. Sin embargo, para la revisión de este capítulo, la notación extendida presentaba el inconveniente de generar una lista inmanejable de grupos de coaliciones debido al alto número de partidos representados en el Congreso (8 en la Cámara de Diputados y 7 en el Senado). Además, a causa de que la Cámara de Diputados tiene

Se ha tomado a estos tres partidos como referente por una razón de fondo. A pesar de que la LX Legislatura tiene la mayor pluralidad de partidos de los últimos años (pues pasó de cinco partidos en 1997 a ocho en 2006), el proceso legislativo actual ha estado en realidad regido de modo exclusivo por los grupos parlamentarios del PAN, el PRD y el PRI. La causa de esta dinámica tripartita es que sólo estos partidos pueden conformar mayorías ganadoras entre sí. Mientras que en la LVII Legislatura (1997-2000), por ejemplo, los partidos pequeños de ese entonces, PVEM y PT, tenían un peso estratégico relevante en virtud de que podían con sus votos integrar una hipotética mayoría ganadora con el PRI en la Cámara de Diputados, ahora en la presente legislatura los grupos parlamentarios de los partidos Convergencia, Verde Ecologista, del Trabajo, Nueva Alianza y Alternativa son irrelevantes en la mecánica de alianzas porque no permiten a ninguno de los tres partidos grandes por sí solos formar una mayoría ganadora. El papel de los partidos pequeños en la LX Legislatura se ha visto reducido cuando más a aumentar el grado de consenso y legitimidad de un proyecto, o a secundar las decisiones y buscar el respaldo de uno de los partidos mayores a sus propios proyectos de ley (como es el caso de Convergencia y PT hacia el PRD, el del PVEM hacia el PRI y el de Nueva Alianza hacia el PAN), pero en términos reales carecen de voto legislativo estratégico o de veto.

### **3. El voto “en lo general”**

#### **Unanimidad en el Senado**

De los dos tipos de votaciones, las generales son las de mayor jerarquía en la etapa de discusión y aprobación. Como se ha dicho, reflejan los niveles de unidad alcanzados entre los partidos en una y otra cámara. Aunque el número total de

---

en Alternativa un partido más que la Cámara de Senadores, era imposible empatar las clasificaciones en número de partidos entre ambas cámaras.

votaciones *en lo general* emitidas con relación a procesos legislativos completos, es casi el mismo para la Cámara de Diputados y para la Cámara de Senadores (74 por 76), el volumen de la coalición *Unánime* en este tipo de votación revela una tendencia significativa del Senado al voto unificado al cien por ciento. Este fenómeno se hizo notar antes en el caso de los proyectos del paquete económico 2007, pero ahora en un contexto global adquiere mayor relevancia.

En efecto, es esta coalición la que concentró la mayor proporción (59.2%) de todas las votaciones generales ocurridas en la cámara alta. Puede decirse que prácticamente 6 de cada 10 votaciones generales emitidas en el Senado no registraron ni un sólo voto disidente. Este dato habla por sí sólo de la diferencia de conducta colectiva entre las dos cámaras. Aún proviniendo de los mismos partidos, los senadores han mostrado una habilidad mayor para establecer acuerdos no sólo con el respaldo de todos los partidos sino de todos los legisladores presentes en una sesión del pleno.

### **Acuerdo de todos los grupos en la Cámara de Diputados**

En cuanto a la Cámara de Diputados, su patrón de colaboración general, frecuente en los dos primeros años de ejercicio de la LX legislatura, no fue el voto *unánime* sino el de *todos* los partidos (55.4%). 5 de cada 10 coaliciones en lo general de los diputados contaron con el respaldo mayoritario de todos los grupos parlamentarios. En tales casos hubo votos disidentes en contra o en abstención de uno o más legisladores, pero no los suficientes para romper la mayoría integrada por la totalidad de los partidos con asiento en esta cámara.

Revisando los valores absolutos y porcentuales de las coaliciones generales *Unánime* y *Todos* en las dos cámaras, hay una significativa oposición de cifras casi simétrica que expresa los respectivos patrones dominantes de voto en lo general arriba señalados: por el lado de los valores de mayoría, 45 votaciones (59.2%) en el Senado registraron *unanimidad*, mientras que 41 (55.4%) en la

Cámara de Diputados repitieron el patrón de alianza de *todos* los partidos. Y por el lado de los valores de minoría, en una correlación similar 11 coaliciones (14.9%) de los diputados fueron *unánimes* por 14 (18.4%) que en el Senado aglutinaron a *todas* las fracciones. Ambas cámaras muestran sin duda habilidad para aglutinar a todas sus bancadas, pero cuando se trató de votar en un sentido único la capacidad del Senado fue tres veces superior a la de la Cámara de Diputados.

### **La suma de los ocho partidos en el Congreso**

Si agrupamos estas dos primeras categorías de alianzas en lo general – *Unánime* y *Todos*- en un sólo conjunto, obtenemos la medida exacta de la colaboración con la que los proyectos legislados durante el periodo de septiembre de 2006 a mayo de 2008 fueron aprobados por acuerdo de las ocho bancadas presentes en San Lázaro y de los siete partidos con escaños en la casona de Xicotencatl. Las cifras son contundentes: 52 de 74 coaliciones entre los diputados y 59 de 76 entre los senadores. Lo que equivale al 70.3 y al 77.6 por ciento, respectivamente, de su total de votaciones generales. En otras palabras 7 de cada 10 estrategias de voto nominal en el Congreso para aprobar en lo general decretos de ley que en este momento ya están vigentes, fructificaron en mayorías de todos los actores legislativos en las cámaras federales.

Pero ¿qué hay de la importancia de las normas legisladas bajo este patrón? Acaso los proyectos más relevantes ¿no estarán en el 30 por ciento restante de las coaliciones generales que no agruparon a todos los partidos? La correlación de información entre tipo de votación y proyecto legislado, revela que de los 86 decretos aquí evaluados, 63 fueron aprobados con el consenso *en lo general* de todos los grupos parlamentarios, lo mismo en la Cámara de Diputados que en la de Senadores. Por supuesto que en este grupo hay reformas sobre materias de menor jerarquía o “de trámite”, pero también encontramos un importante número de leyes de primer orden.

Sin ser exhaustiva, esta lista comprende 7 de 8 reformas constitucionales, incluida una en materia de gasto público (DOF 07-05-08), como parte de la reforma fiscal. Están además 12 decretos de naturaleza fiscal, entre los que se cuentan la Ley de Ingresos 2007 (DOF 27-12-06), los presupuestos de egresos de 2007 y 2008 (DOF 28-12-06 y 13-12-07, respectivamente); y las modificaciones a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (DOF 01-10-07) y a las leyes del ISR, IEPS, IVA y al Código Fiscal (DOF 01-10-07) en el contexto de la reforma fiscal. En el mismo escenario de aprobación se ubican 4 leyes nuevas: la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (DOF 01-02-07), la Ley Reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución<sup>125</sup> (DOF 31-08-07), la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (DOF 27-11-07) y la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables (DOF 24-07-07), con todo y que ésta última debió sortear un veto presidencial interpuesto en los últimos días de la LIX Legislatura. En fin, la importancia y número de estos casos – equivalentes al 73 por ciento de los proyectos expedidos por la presente legislatura- confirma la presencia de estrategias de colaboración común a todos los partidos, más como una tendencia sostenida que como una excepción.

### **La alianza de los tres partidos dominantes**

La siguiente coalición en lo general *PAN-PRD-PRI*, la tercera en importancia en lo relativo a los niveles de acuerdo legislativo, ha tenido una incidencia más elevada en la Cámara de Diputados (12.2%) que en el Senado de la República (6.6%), pero en ambos casos constituye una proporción menor (11.8%) del total de votaciones nominales. Con todo y su baja frecuencia, fue el patrón común en los tres proyectos de la reforma electoral formulados por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) como parte de los

---

<sup>125</sup> La fracción VI del artículo 76 constitucional se refiere a la facultad exclusiva del Senado para “resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas.”

compromisos legales adquiridos por los partidos políticos durante la vigencia de la Ley para la Reforma del Estado ya analizada.

En estricto orden cronológico, la reforma a la Constitución Política en materia electoral (DOF 13-11-07), los ajustes a la Ley Orgánica del Congreso (DOF 15-11-07) para adecuarla al mandato constitucional, además de la expedición del nuevo COFIPE (DOF 14-01-08), acercaron las posiciones de los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional en las votaciones generales, pero supusieron la exclusión de más de uno de los partidos menores, en particular de los legisladores de Convergencia y del Verde Ecologista. En este punto cabe hacer notar la diferencia en la conducta de voto del Partido del Trabajo, que se mantuvo fiel a la alianza legislativa que ha establecido con el PRD desde la elección presidencial del año 2006. Esto a pesar de que el PT resentirá en los venideros procesos electorales los mismos efectos de reducción de financiamiento y tiempo oficial en medios, por ejemplo, que el resto de los partidos menores que impugnaron la reforma constitucional.

Si colocamos en una sola bolsa los valores de las coaliciones generales *Unánime*, *Todos* y *PAN-PRD-PRI*, obtenemos la tasa de cooperación alcanzada entre los tres grupos parlamentarios con mayor presencia en las cámaras del Poder Legislativo en el periodo 2006-2008. En términos absolutos, 61 de 74 votaciones entre los diputados y 64 de 76 votaciones entre los senadores. Estas cifras representan respectivamente, el 82.5 y el 84.2 por ciento del total de coaliciones generales formadas en una y otra cámara. Si el grado de acuerdo entre todos los actores parlamentarios ya era alto, la medida de colaboración entre panistas, perredistas y priistas es de tal alcance, que deja un umbral en el que sólo de 2 de cada 10 votaciones de tipo general conllevaron un disenso sustantivo que excluyó de la aprobación mayoritaria a alguno de los tres partidos grandes.

Visto en óptica inversa, el que 8 de cada 10 coaliciones para aprobar leyes *en lo general* hayan concitado la participación de los tres partidos centrales en el

proceso legislativo, refleja el reajuste de las estrategias de acción de estos partidos al interior del Congreso con posterioridad a los actos de confrontación sucedidos en los primeros meses de la LX Legislatura, en especial del PAN y del PRD. Por el lado del PRD demuestra que su intención de “votar en el Congreso”, manifestada en la discusión del paquete hacendario aprobado en diciembre de 2006, no fue un acto aislado. Y por el lado del PAN comprueba que su obligación de integrar las mayorías necesarias para impulsar los proyectos de la agenda de gobierno, no ha evitado la aprobación de proyectos legislativos con la concurrencia de los principales partidos de oposición, sobre todo del PRD que ha jugado el rol de principal crítico de las políticas presidenciales.

### **Mayoría parlamentaria sin el PRD**

De hecho, el margen de desacuerdo entre los grupos parlamentarios del PAN, PRD y PRI, inferior al 20 por ciento de las votaciones generales, es sorprendentemente menor del que cabría esperar considerando tanto las difíciles condiciones políticas en que fue instalada la LX Legislatura, como la dinámica de ruptura transexenal de su primer trimestre. Siguiendo el orden descendente de los niveles de cooperación, la revisión de las coaliciones *Sin PAN*, *Sin PRD*, *Sin PRI* y *Toma de tribuna*, nos muestra los rasgos concretos de este desacuerdo. Estas modalidades de alianzas también se pueden denominar como “bipartidistas mínimas”, pues sin importar la adherencia o no de los partidos con menor número de legisladores (carentes como ya se dijo de voto estratégico), materializaron la derrota en votos o la exclusión de una de las tres fuerzas pilares en el Poder Legislativo.

Destaca al respecto que el Partido de la Revolución Democrática sea el único de los tres partidos mayores con derrotas en coaliciones de voto general y en proporción casi idéntica en las dos cámaras. Contabilizando las categorías de voto *Sin PRD* y *Toma de tribuna* esto ocurrió 13 veces en la Cámara de Diputados y 12 ocasiones en la Cámara de Senadores. Se trata de los casos de legislación

polémica o “difícil” en los que, ante la oposición o ausencia perredista, el voto estratégico del PRI fue fundamental para la conclusión de los procesos legislativos respectivos. Más adelante veremos este importante grupo de leyes.

#### **4. El voto “en lo particular”**

Mientras que el conjunto de votaciones generales refleja en primer lugar las coincidencias, el grupo de votaciones “en lo particular” ofrece un panorama más claro del patrón de divergencias en el proceso legislativo. El volumen de coaliciones *unánimes* y de *todos* los partidos en las dos cámaras, es considerablemente menor en su modalidad de voto *en lo particular* que en la de voto general ya analizado. Esto no es de extrañar, pues como ya se ha dicho antes, el que una reserva de artículo genere un voto conjunto es más una excepción que una regla. Tres son los elementos destacables en la revisión de las coaliciones *en lo particular*.

#### **Desacuerdo en la Cámara de Diputados**

El primero se refiere a la mayor incidencia de este tipo de votaciones en la Cámara de Diputados que en el Senado, con 65 contra 47 coaliciones respectivamente. Si bien la diferencia no es tan disparada, si puede interpretarse como una conducta de oposición más alta entre los diputados que entre los senadores. La explicación de esta conducta se encuentra en dos razones. Una es la mayor dimensión de la propia cámara baja que propicia por ese sólo hecho la interposición de un número más grande de reservas que en el Senado, incluso a un mismo artículo, las cuales después deben ser sometidas a votación aún cuando el sentido se anticipe como no aprobatorio.

La segunda razón tiene que ver con la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria y con su función de cámara de origen en

temas económicos y hacendarios. Como es sabido, estos proyectos son los que mayor división suelen generar entre los legisladores y las reservas *en lo particular* constituyen el mecanismo parlamentario más notorio y frecuente de hacer patente esta división, en especial cuando un grupo sabe que tiene la desventaja de ser minoría. Además, el hecho de que la Cámara de Diputados funja como origen del proceso en estos casos, a menudo la obliga a legislar por segunda vez siempre que el Senado decida emplear la facultad de modificación parcial que le otorga el inciso E del artículo 72 constitucional. Un segundo turno constitucional abre la puerta a nuevas reservas durante la etapa de discusión plenaria, aunque sólo sea para el efecto de desecharlas en sus correspondientes votaciones nominales.

### **Las derrotas del PAN y el PRI**

El segundo elemento que vale la pena mencionar es una diferencia relevante entre las coaliciones *Sin PAN*, *Sin PRD* y *Sin PRI en lo general* y estas mismas coaliciones *en lo particular*. En el voto general no hubo una sola coalición de mayoría que excluyera a panistas o a priistas, pues la alianza dominante en las situaciones de desacuerdo entre los tres partidos mayores fue la del PAN y el PRI dejando solo al PRD (12 veces en la Cámara de Diputados y 9 en la de Senadores). Pero en el voto *en lo particular* si se registraron alianzas de mayoría PRI-PRD en contra del PAN (3 entre los diputados y 1 entre los senadores), e incluso una del PAN y el PRD en contra de los intereses del PRI en la cámara alta.

Tres de las cuatro derrotas panistas en reservas de artículos ocurrieron en la discusión de la miscelánea fiscal y el Presupuesto de Egresos 2007, revisados en el capítulo 2 de este trabajo. La cuarta ocasión en la que el PAN no contó con el respaldo del PRI en una reserva de artículo se presentó en la discusión de la Ley Federal de Derechos (DOF 24-12-07) como parte del paquete fiscal para el año 2008. En la discusión del dictamen respectivo en la Cámara de Diputados el 18 de octubre de 2007, no prosperó la reserva interpuesta por la diputada panista quintanarroense Addy Cecilia Joaquín Coldwell, antes priista, para eliminar del

artículo 8 de esta ley un impuesto de 56 pesos o 5 dólares a los turistas extranjeros que visitan México a través de los cruceros. En una votación que dividió hasta a los mismos panistas, la propuesta de la diputada Joaquín Coldwell fue desechada con 88 votos a favor, 212 en contra y 9 abstenciones.

Días más tarde, en la discusión del mismo proyecto pero ahora en el Senado, el 30 de octubre de 2007, el PAN tuvo la oportunidad de cobrarle la factura al Revolucionario Institucional y propinarle de paso la que es hasta este momento su única derrota en una votación plenaria en la LX Legislatura. Hubo aquí dos notorias coincidencias: primero, se trató de una reserva al mismo asunto y segundo, fue planteada por el senador priista y ex gobernador de Quintana Roo, Pedro Joaquín Coldwell, hermano de la diputada Addy Cecilia, pero ambos militando en partidos contrarios. Así pues, la pretensión de eliminar el impuesto de 5 dólares a los visitantes vía cruceros, unió a los hermanos Joaquín Coldwell por encima de sus filiaciones partidistas, pero no alcanzó para alterar el acuerdo de la comisión dictaminadora. En el Senado la propuesta dividió opiniones de legisladores de todos los partidos, pero a la hora de votar el artículo fue aprobado en los términos del dictamen con 60 votos a favor, 45 en contra y 2 abstenciones. En esa ocasión la mayoría fue integrada por panistas y perredistas que lograron así mantener el impuesto, mientras que en el voto de minoría quedaron las bancadas del PRI, PVEM, Convergencia y PT.

Este fue sin duda, un acuerdo de voto PAN-PRD más coyuntural que ideológico, pero es oportuno reseñarlo porque es hasta ahora el único ejemplo en la LX Legislatura de una coalición bilateral de mayoría entre los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática. Que en el transcurso de casi dos años exista una sola votación contraria al PRI en un conjunto de 262 aquí analizadas, habla de la persistente dificultad de panistas y perredistas para alcanzar acuerdos entre sí, sin la intermediación del PRI, pero también de la habilidad de este último partido para fijar los términos de la discusión parlamentaria y dar forma a una coalición de mayoría cercana a sus preferencias.

## **La oposición del PRD**

Por último, el tercero y más sobresaliente de los elementos a destacar en el balance de las votaciones nominales *en lo particular*, es la alta concentración de éstas en la coalición *Sin PRD*, en proporciones casi idénticas en las dos cámaras del Legislativo. Con 39 votaciones particulares (60%) en la Cámara de Diputados y 28 en la Cámara de Senadores (59.6%). El PRD es el partido que en mayor medida ha recurrido al recurso reglamentario de la reserva de artículos *en lo particular* como estrategia de oposición de última hora frente a lo proyectos en los que no ha estado de acuerdo. Pero como consecuencia directa de esto, es también el partido que más veces ha quedado fuera de una coalición de mayoría, no sólo *en lo particular*, sino también *en lo general*.

Si bien es cierto que el PRD ha decidido “votar en el Congreso”, como quedó demostrado en las votaciones generales, también es cierto que no ha renunciado a su perfil claro de oposición. Y en todos estos casos en los que las fracciones perredistas en San Lázaro o en Xicoténcatl han disentido del contenido global o específico de una ley, ha sido determinante la postura del PRI de “estar con el ganador” o, mejor dicho, de “definir al ganador” en alianza bipartidista con los legisladores del PAN.

## **5. Los procesos legislativos bipartidistas**

Se dijo antes que la suma de las tres primeras categorías de coaliciones de voto aquí empleadas –*Unánime, Todos y PAN-PRD-PRI*- reflejan el índice de cooperación que ha estado presente en los dos primeros años de la LX Legislatura entre los tres principales partidos políticos, y en consecuencia entre la oposición y el gobierno representado en el Congreso por el PAN.

En las votaciones generales este índice alcanza un nivel promedio elevado del 83 por ciento en las dos cámaras. Si tomamos como referencia los valores totales mostrados en el *Cuadro 13 (p. 178)*, sin distinguir las votaciones generales de las particulares, este indicador decrece al 63 por ciento por el efecto de distorsión o desviación estadística que las votaciones particulares producen sobre las generales,<sup>126</sup> pero aún así el nivel de aprobación tripartita sigue siendo superior a la tasa de desacuerdo entre los partidos mayores, que se observa en las coaliciones denominadas *Sin PAN*, *Sin PRD*, *Sin PRI* y *Toma de tribuna*. Estas últimas categorías suman en conjunto 97 coaliciones -25 generales y 72 particulares-, y constituyen el 37 por ciento de las 262 alianzas de voto conformadas del 1º de septiembre de 2006 y hasta el 16 de mayo de 2008.

¿En que casos del proceso legislativo federal no fue posible un acuerdo trilateral negociado entre el PAN, PRD y PRI, en su condición de fuerzas políticas centrales del Congreso mexicano? La distribución de esas 97 coaliciones “bipartidistas” nos da la respuesta. Consideradas en su totalidad estas coaliciones corresponden a 29 leyes y reformas expedidas en el periodo evaluado (*véase el Cuadro 14 del Anexo 1, p. 179*).

La información de las alianzas bipartidistas desagregadas por ley, ilustra con mayor claridad lo que se dijo antes en el análisis de las votaciones nominales: que el partido del sol azteca es al mismo tiempo el gran opositor y el perdedor absoluto, tanto *en lo general* como *en lo particular*, en 26 de los 29 procesos que han registrado estrategias de voto con ruptura del consenso tripartita. Las tres excepciones a este patrón son la miscelánea fiscal y el Presupuesto de Egresos para 2007, en los que el PAN fue derrotado en 3 votaciones particulares, y la reforma a la Ley Federal de Derechos para 2008, en la que PRI y PAN compartieron una derrota cada uno.

---

<sup>126</sup> De ahí la importancia metodológica sostenida a lo largo de este trabajo, de separar el análisis de las votaciones generales de las particulares.

Sin embargo, el grado de oposición legislativa no siempre fue el mismo en estas 29 leyes. En algunas como la Ley de Ingresos 2008 (DOF 07-12-2007) el desacuerdo se presentó sólo *en lo particular*. Al contrario en otras, la Ley de Comercio de Semillas (DOF 15-06-2007), por ejemplo, la diferencia entre partidos ocurrió en la discusión *en lo general*, aunque no hubo reservas *en lo particular*. Mientras que en otras más, como la Ley del IETU (DOF 01-10-2007), la divergencia se dio en los dos tipos de votación y en las dos cámaras. Por ello, para identificar de este grupo de leyes los casos que involucraron diferencias de fondo entre los actores legislativos, de aquellos que sólo manifestaron desacuerdo en puntos específicos, es indispensable recurrir a la mayor importancia de la aprobación *en lo general* por encima del voto *en lo particular*. Bajo este criterio, los procesos legislativos de mayor desacuerdo son aquellos que en la votación general condujeron a la exclusión de alguno de los partidos mayores.

Durante la LX Legislatura el número de casos de este tipo se reduce a 13 de los 86 proyectos legislados de 2006 a mayo de 2008 (*se destacan en negritas en el Cuadro 14 del Anexo 1, p. 179*). Y de estos 13, ocho sobresalen porque la aprobación *en lo general*, siempre sin el PRD, se sostuvo tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. En orden de publicación en el Diario Oficial de la Federación, son: 1) Ley del ISSSTE; 2) reformas a la Ley del SAR; 3) Ley de Comercio de Semillas; 4) reformas a la Ley de Ahorro y Crédito Popular y otras leyes; 5) Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (reforma fiscal); 6) Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (reforma fiscal); 7) reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y otras leyes (reforma fiscal); y 8) Ley de Información Estadística y Geográfica.

Aunque no son las únicas, nótese que la mayoría de las leyes controvertidas en los dos primeros años de la LX Legislatura pertenecen a las materias fiscal y financiera. Con el PRD votando en contra, la evidencia disponible confirma la afinidad legislativa entre el PAN y el PRI en dichos rubros. Esta identificación

bipartidista no es nueva, ya había sido documentada por Casar<sup>127</sup> en el caso de la LVII Legislatura, cuando todavía el Revolucionario Institucional era el partido gobernante pero ya había perdido la mayoría en la Cámara de Diputados. Ahora los roles se han invertido, el PAN es el partido en el gobierno y el PRI está la oposición, pero los datos reflejan que la colaboración entre ambos se ha mantenido constante, en particular en los proyectos de la agenda económica.

## **6. Los casos legislativos de menor acuerdo**

En la revisión de los procesos legislativos que han registrado los niveles más bajos de cooperación en la LX Legislatura, el de la Ley del ISSSTE es hasta ahora el más emblemático, por ser el primero y por la inamovible cercanía entre panistas y priistas con férrea oposición de los grupos perredistas. Pero no es el único. Tres procesos más presentaron un patrón similar de aprobación conjunta PAN-PRI en las dos cámaras del Congreso, con el rechazo a las propuestas del PRD, tanto en el voto general como en las reservas particulares de artículos. Estos casos son: la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) y la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), ambas publicadas en el *Diario Oficial* el 1º de octubre de 2007, además del decreto que reformó las leyes de Coordinación Fiscal, del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y que abrogó la Ley del Impuesto sobre Tenencia (DOF 21-12-2007).

Sin embargo, estos proyectos no se legislaron de manera independiente, los tres formaron parte del grupo de siete iniciativas para la reforma fiscal presentadas por el Ejecutivo el 20 de junio de 2007. Además de las leyes mencionadas, el paquete incluyó dos propuestas de reforma constitucional –una al artículo 73 que nunca fue dictaminada y otra en materia de gasto público (DOF 07-05-2008)-; un proyecto de modificaciones a las leyes del ISR, IEPS, IVA y al Código Fiscal (DOF

---

<sup>127</sup> María Amparo, Casar, “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, en *Política y Gobierno*, cit. p. 194.

01-10-2007); y una iniciativa más para modificar las leyes de Presupuesto, de la Administración Pública Federal, de Coordinación Fiscal, de Adquisiciones y la de Obras Públicas (DOF 01-10-2007).

### **Oposición y colaboración en la reforma fiscal**

En virtud de que los tres procesos legislativos de mayor división partidista que ha resuelto la LX Legislatura hasta mayo de 2008, además de la Ley del ISSSTE, ocurrieron en un mismo conjunto de iniciativas –las de la reforma fiscal-, considero oportuno hacer aquí algunas observaciones acerca de la forma en que este importante grupo de propuestas presidenciales fue discutido en las cámaras del Poder Legislativo.

Es de destacar que en estos casos los tres partidos grandes no se condujeron sobre la base de posiciones generales y únicas, a favor o en contra, de todo el paquete de iniciativas. En lugar de esto, los grupos parlamentarios optaron por estrategias de discusión y votación diferenciadas proyecto por proyecto. De esta forma se evitó que las posturas opuestas en las tres leyes más cuestionadas por el PRD originaran posibles actos de confrontación al margen de la normatividad que pusieran en riesgo la resolución de todo el paquete.

Además, en contraste con lo ocurrido en la aprobación de la Ley del ISSSTE, fue fundamental en la salida institucional a propósito de la reforma fiscal, el tiempo destinado por los partidos políticos a la etapa de deliberación y dictamen en comisión. Después de que las iniciativas presidenciales llegaron a la Comisión Permanente del Congreso el 20 de junio de 2007, los grupos parlamentarios y el gobierno federal aprovecharon el periodo de receso legislativo que terminaría el 31 de agosto de ese año, para resolver la complejidad técnica de las propuestas y negociar los términos de la reforma ley por ley. El resultado: casi tres meses después, en procesos legislativos simples de un sólo turno por cámara y sin veto presidencial de por medio, los dictámenes de seis de las siete iniciativas fueron

finalmente discutidos y votados el 13 de septiembre de 2007 en la Cámara de Diputados y el día 14 en la Cámara de Senadores.

En consecuencia, la discusión en comisión con tiempos razonables y el voto diferenciado en cada proyecto, hizo de los procesos legislativos de la reforma fiscal un laboratorio en el que estuvieron presentes los rangos más relevantes de colaboración y disenso observados en la LX Legislatura. Y como ha ocurrido en todos los casos con diferencias políticas sustantivas, la postura de los grupos priistas fue determinante. Así por ejemplo, para garantizar el apoyo del PRI a los dos proyectos públicamente más cuestionados por el PRD –las leyes del IDE y del IETU- el Ejecutivo federal y su partido debieron aceptar modificaciones importantes a ambas iniciativas, que impactaron los niveles de recaudación pretendidos por el gobierno federal. En la Ley del IETU, que sustituiría a la entonces vigente Ley del Impuesto al Activo, la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, presidida por el PRI, acordó reducir la tasa del gravamen del 19 por ciento, propuesta en la iniciativa, al 17.5 por ciento “con el objeto de no impactar de manera negativa a los contribuyentes y dado que se trata de un gravamen mínimo”.<sup>128</sup>

En cuanto a la Ley del IDE, promovida originalmente por el Ejecutivo como Ley del Impuesto contra la Informalidad, además del cambio de nombre, la misma Comisión de Hacienda determinó aumentar de 20 mil, que era la pretensión gubernamental, a 25 mil pesos el monto acumulado por el que no se pagará el impuesto “ya de esta manera el impuesto contra la informalidad impactará las finanzas personales de una menor cantidad de familias e identificará a los evasores fiscales de mayor capacidad contributiva”.<sup>129</sup> Con los ajustes hechos, los

---

<sup>128</sup> “Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única”, en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, [en línea], México, 13 de septiembre de 2007. Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx>.

<sup>129</sup> “Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo”, en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, [en línea], México, 13 de septiembre de 2007, cit.

legisladores priistas consistieron en compartir el costo político e ir juntos en la votación de ambas leyes con el Partido Acción Nacional.

No obstante, el respaldo del PRI no fue extensivo a todos los proyectos de reforma fiscal. De las siete iniciativas presentadas por Felipe Calderón al Congreso, seis fueron legisladas con éxito, pero una de ellas no fue más allá del turno a comisión ordinaria. La iniciativa de reforma al artículo 73 constitucional se quedó sólo en eso. Mediante una adición a la fracción XXIX del citado artículo, la propuesta del gobierno federal buscaba otorgar a las entidades federativas la atribución para “imponer contribuciones locales a la venta final de gasolinas y diesel, así como al consumo final de tabacos labrados y cervezas, que se realice dentro de su territorio”.<sup>130</sup> Con esto, el Ejecutivo estaba trasladando parte del costo político de la reforma a los gobiernos estatales, pues los hacía compartir la impopularidad de imponer gravámenes en bienes como la gasolina, que generan un alto descontento social. El PRI, respaldado por el PRD, se negó a correr el riesgo electoral de semejante medida. El mensaje de la oposición era claro: si el paquete de reformas provenía del Ejecutivo y éste era al mismo tiempo el principal beneficiario y obligado a conseguir su aprobación, entonces el PAN como partido en el gobierno debería absorber el mayor costo político y electoral que resultara de los cambios legislativos.

Si revisamos los siete proyectos de la reforma fiscal con base en la amplitud de las coaliciones de voto nominal formadas para su aprobación, el primer lugar lo ocupó el proyecto de reformas a la Ley Federal de Presupuesto que fue avalado por acuerdo de *todos* los partidos en la Cámara de Diputados y por *unanimidad* en el Senado. Después le siguieron la modificación constitucional en materia de gasto público y el proyecto de reformas a las leyes del ISR, IEPS, IVA y al Código Fiscal, ambos avalados *en lo general* por voto *unánime* entre los diputados y con la

---

<sup>130</sup> “Iniciativa que modifica el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida del Ejecutivo federal en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 20 de junio de 2007”, en *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* [en línea], México, 21 de junio de 2007. Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

alianza de *todos* los grupos parlamentarios entre los senadores. En estos dos casos, mientras que la discusión *en lo particular* en la cámara baja produjo el voto unificado de *todas* las fuerzas políticas, en la cámara alta dejó al PRD fuera de la coalición de mayoría.

Más abajo en la escala de colaboración entre poderes quedaron las ya señaladas leyes del IDE y del IETU, junto con el proyecto de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, donde la constante en las dos cámaras fue el voto nominal bipartidista PAN-PRI sin la participación del PRD. Y hasta el final se ubica la fallida iniciativa para reformar al artículo 73 constitucional, en la que el gobierno calderonista no alcanzó ni el más mínimo de los acuerdos, ni siquiera con el Partido Revolucionario Institucional.

## **7. Saldos de la colaboración legislativa entre poderes**

El análisis de la legislación expedida por el Congreso federal de septiembre de 2006 a mayo de 2008 revela que el proceso legislativo tanto para las reformas a la Constitución como para la modificación de leyes secundarias, ha tenido tasas elevadas de acuerdo entre los partidos de oposición, el PRD incluido, y el partido en el gobierno. Revela también que incluso en los proyectos polarizantes, que representan una proporción menor del total legislado, el PAN ha tenido en el PRI a su principal interlocutor, de forma semejante al papel que Acción Nacional decidió desempeñar cuando era el principal partido de oposición en los últimos regímenes priistas. Con todos los actores políticos tomando parte, en mayor o menor grado, en este juego de legislación colectiva ¿quién ha sido el principal beneficiario? ¿Ha obtenido el PRI ventajas políticas y legislativas de su postura de partido negociador, dispuesto a colaborar con el gobierno? ¿Ha sido rentable para el PRD su estrategia de desconocer al Ejecutivo y votar en el Congreso? Y en cuanto al PAN ¿cómo ha resuelto su condición de partido obligado a legislar para sacar adelante las políticas de la agenda calderonista?

## **Impulsores del proceso legislativo**

Una forma de medir la asignación de beneficios del proceso legislativo consiste en clasificar los proyectos legislados con base en la facultad de iniciativa de los actores participantes (véase el *Cuadro 15 del Anexo 1, p. 180*). Cuando un decreto es publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el actor promovente no sólo asume la condición de iniciador del proceso, más importante que ello, obtiene un logro directo al conseguir que una propuesta de su autoría se materialice en texto de ley vigente. El iniciador se convierte en motor del cambio legislativo cada vez que con una propuesta suya, aprobada en todas sus etapas, contribuye al volumen efectivo de la normatividad expedida por los poderes federales. Pero no sólo eso, en un escenario congresional de minorías como el de la presente LX Legislatura, una iniciativa convertida en ley refleja la habilidad del proponente y su partido para negociar con sus contrapartes y obtener de estos los votos necesarios para dar una salida exitosa al proceso.

El *Cuadro 15* divide en dos grandes grupos los proyectos por facultad de iniciativa de los partidos: en lo individual y de conjunto. En el primer grupo se incluyen 53 decretos de ley que son el resultado de una sola iniciativa propuesta por un actor único, sea éste un diputado o senador de algún partido político, o bien el Ejecutivo federal, o también el Congreso de una entidad federativa, como lo prevé el artículo 71 constitucional.

No obstante, no es nada raro que un decreto de ley o reforma sea producto de alguna variante de iniciativa conjunta. Entre estas variantes se encuentran las iniciativas rubricadas por legisladores de más de un partido político y los proyectos que en su dictaminación involucran dos o más iniciativas. Otra modalidad de legislación conjunta es la que proviene de proyectos presentados a nombre de todos los coordinadores de los grupos parlamentarios en una cámara y en cuyo caso puede hablarse de un consenso casi absoluto a favor de la iniciativa. Por

último, la práctica de iniciativa conjunta suele ocurrir también mediante proyectos presentados a nombre de la comisión ordinaria que se encargará después de formular el dictamen respectivo. En este último supuesto el grado de acuerdo para avalar la iniciativa es también alto en virtud de que en la comisión se hallan representados todos los partidos políticos con presencia en una cámara. En el caso del periodo estudiado la iniciativa conjunta se presentó en 33 de 86 procesos legislativos.

Dado que el propósito de este apartado es revisar el peso individual de cada actor legislativo a través de su contribución al volumen de la legislación de plena vigencia, veamos en primer lugar las 53 leyes que son producto de iniciativas cuya autoría puede atribuirse a un sólo promovente. Su evaluación arroja una situación de equilibrio entre tres actores que se muestran como dominantes en el proceso legislativo: el Ejecutivo federal, seguido por el PRI y en tercer lugar el PAN. El 50 por ciento de los 86 decretos expedidos por la legislatura en curso es atribuible a estos tres actores. Al concentrar la facultad de iniciativa de los procesos exitosos, el Ejecutivo (18.6 por ciento), el PRI (16.3 por ciento) y el PAN (15.1 por ciento), han concentrado también los beneficios legislativos de ver aprobados proyectos de su interés.

Obsérvese que al considerar al Ejecutivo federal y al Partido Acción Nacional como una sola entidad, lo que es válido pues ambos controlan la política gubernamental, su participación individual en el conjunto de normas federales producidas por el Congreso de 2006 a 2008 se eleva al 33.7 por ciento, colocándolos en el primer lugar. Es decir, 3 de cada 10 decretos han tenido su origen en proyectos impulsados por el gobierno federal. La cifra es lo suficientemente alta como para refutar cualquier idea de parálisis gubernamental por falta de acuerdos entre la Presidencia de la República y los partidos de oposición en el Congreso de la Unión.

Por otro lado, una revisión pormenorizada de las materias legisladas en el periodo estudiado (*véase al respecto el Anexo 2, p. 181*), muestra que entre el Ejecutivo y su partido se ha dado una división de la función gubernamental de promoción de cambios legislativos. En efecto, durante la actual legislatura el titular del Ejecutivo redujo el uso de su facultad de iniciativa tanto como le fue posible<sup>131</sup> para no exponerse con frecuencia al potencial rechazo de los grupos de oposición y se concentró en los proyectos económicos que por norma constitucional le corresponde presentar ante el Congreso, así como en aquellos de alta prioridad en sus políticas de gobierno. Ejemplos de estas prioridades son la reforma fiscal ya aprobada, la reforma constitucional en materia judicial presentada al Senado el 13 de marzo de 2007 y también las cinco iniciativas de reforma energética, cuya autoría por presión política no pudo eludir. En contraparte, el trabajo de proponer y dar salida a cambios legislativos para la agenda gubernamental no económica ha corrido por cuenta de los legisladores de Acción Nacional. De esta forma, el PAN ha logrado reducir parte de la resistencia de los partidos de oposición, en particular del PRD y sus aliados que sólo han estado dispuestos a dialogar con sus pares panistas en un contexto de acuerdo parlamentario con todos los partidos, pero siguen viendo con suspicacia cualquier proyecto rubricado personalmente por Felipe Calderón.

En cuanto al PRI, su contribución individual al conjunto de leyes y reformas con proceso legislativo concluido, lo coloca como el segundo actor en importancia, por encima del PAN y sólo superado por el Ejecutivo. Y entre las 14 normas acreditables a legisladores del Partido Revolucionario Institucional hay textos legislativos relevantes como la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal para

---

<sup>131</sup> De septiembre de 2006 a mayo de 2008 el Ejecutivo federal presentó ante el Congreso 32 iniciativas de reformas constitucionales y a las leyes secundarias, 20 de éstas en la Cámara de Diputados y 12 en la Cámara de Senadores. De las 20 iniciativas presidenciales que tuvieron a la cámara baja como origen, 15 ya fueron aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación, mientras que las 12 iniciativas impulsadas en el Senado todavía están pendientes. Entre las propuestas de ley enviadas a la cámara alta se encuentran, al momento de concluir este trabajo, las 5 iniciativas para la reforma petrolera. En el mismo periodo, pero en la LVIII Legislatura, el Ejecutivo federal había remitido a la Cámara de Diputados 30 iniciativas de reformas legales, 10 más que lo hecho por Felipe Calderón en la LX Legislatura. Fuente: balance con información de *Gaceta Parlamentaria* de las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión.

constituir el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (DOF 27-12-2006) resuelta en la discusión del paquete económico de 2007, la ya analizada Ley para la Reforma del Estado (DOF 13-04-2007), una modificación al artículo 73 constitucional (DOF 20-07-2007), además de la Ley Reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución (DOF 31-08-2007) y la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (DOF 27-11-2007), éstas dos últimas de nueva creación.

El papel del PRI como actor de primer orden en el proceso legislativo se ve reforzado por el hecho de que las iniciativas de su autoría siempre concitaron votaciones *unánimes* y de *todos* los partidos cuando llegó el turno de aprobarlas en las sesiones del pleno de las cámaras. La única excepción a este patrón fue una reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (DOF 15-06-2007) que recibió la negativa perredista y fue legislada en las dos cámaras con el voto en contra de los partidos aglutinados en el Frente Amplio Progresista.

Por lo que toca al PRD, no parece estar recibiendo frutos directos, ni de su condición de segunda fuerza en la Cámara de Diputados, ni de su decisión asumida en septiembre de 2006 de tomar parte en los trabajos del Poder Legislativo pero sin dejar de ejercer su rol de oposición activa. Al menos así lo demuestra su escasa participación individual al volumen de leyes procesadas durante la LX Legislatura. Con una aportación marginal de 4 proyectos de su autoría de 86 posibles, el partido del sol azteca está lejos del Ejecutivo, el PRI y PAN. Incluso se ve superado por el Partido Verde que en base a una estrategia de cercanía tanto con el PRI como con el PAN, ha tenido éxito para sumar apoyos del resto de los grupos parlamentarios en 5 proyectos iniciados por sus legisladores.

Una de las causas para este papel secundario del PRD en el proceso legislativo se encuentra por supuesto en la relativa estabilidad hasta ahora de la mancuerna entre el PAN y el PRI para legislar, pero también en los síntomas de división que aquejan constantemente la unidad interna de las bancadas perredistas. Sin que el

Senado este exento de ella, esta problemática ha sido más notoria en la Cámara de Diputados donde, por ejemplo, los críticos más recalcitrantes de la gestión de la perredista Ruth Zavaleta Salgado al frente de presidencia de la Mesa Directiva de esta cámara durante el segundo año de ejercicio de la LX Legislatura, no fueron los panistas y priistas, sino sus propios correligionarios.<sup>132</sup>

Hay que decir que la confrontación de estrategias políticas y legislativas entre las dos principales corrientes perredistas, Nueva Izquierda de línea negociadora, e Izquierda Democrática resuelta a no reconocer ni a conceder tregua a Felipe Calderón en toda su gestión sexenal, le ha impedido al PRD como principal partido de izquierda en México, mantener posturas unificadas al interior del Congreso en más de una ocasión. Esto ha debilitado su capacidad de negociación frente al PRI y al PAN y se ve reflejado en su marginal contribución al volumen de leyes y reformas emitidas por los poderes federales de septiembre de 2006 a mayo de 2008.

Si el PRD no ha tenido una participación relevante con iniciador de legislación en lo individual, tal vez pudiera suponerse que su contribución se encuentra en los 33 proyectos impulsados y dictaminados a partir de iniciativas de más de una

---

<sup>132</sup> Un episodio ocurrido en San Lázaro el 24 de abril de 2008, ilustra con claridad las divisiones del PRD al interior del Congreso. Ese día, mientras que un grupo de legisladores perredistas, apoyados por petistas y convergencistas mantenían el control del salón sesiones iniciado catorce días antes, la diputada perredista Ruth Zavaleta, en su calidad de presidenta de la Cámara de Diputados, y un legislador más del PRD decidieron sumarse a la sesión que en ese momento se realizaba en un auditorio alterno dentro del mismo palacio legislativo. Con su presencia formaron el quórum mínimo de 251 diputados necesarios para dar validez a la sesión y con su voto a favor contribuyeron a aprobar como cámara revisora las recientes reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (DOF 28-04-2008). Disentir en ese momento de las acciones del sector radical del PRD orquestadas en contra de la propuesta presidencial de reforma petrolera, le ganó a Ruth Zavaleta no sólo fuertes señalamientos de miembros de su mismo partido, incluida la crítica pública del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, sino también amenazas de muerte de emisores anónimos. Es cierto que el PRI y el PAN aprovecharon la coyuntura y la ausencia de los legisladores del Frente Amplio Progresista, a raíz del episodio de la toma de las tribunas, para dar celeridad a varios proyectos con los que el PRD no estaba de acuerdo. Pero también es cierto que en el caso de la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la iniciativa de origen había sido presentada en la cámara alta el 28 de febrero de 2008 por un senador del propio PRD, René Arce Islas, con el respaldo de miembros del PRI y el PAN. A final de cuentas, la diputada Ruth Zavaleta no había hecho sino asumir su condición de presidenta de la cámara baja y votado por una propuesta impulsada de inicio por su mismo partido.

fuerza política. Sin embargo, si se toman en cuenta todas las modalidades de iniciativa registradas en el *Cuadro 15* (p. 180) el resultado sigue siendo el mismo. En este último escenario la comparación entre los ocho partidos nacionales con presencia en el Congreso encumbra al PRI como el principal generador de leyes en lo que va de la LX Legislatura y mantiene al PRD en el mismo cuarto lugar de la escala después del PAN y el PVEM.

Mientras que el PRI ha promovido con sus iniciativas, individuales y conjuntas, 45 de los 86 procesos legislativos ya publicados en el *Diario Oficial* de 2006 a 2008, el PAN ha participado en 41 de ellos (sin considerar los 16 decretos iniciados por el Ejecutivo federal). En tercer lugar se ubica el Verde Ecologista que ha tenido presencia de iniciativa en 28 de los proyectos legislados y sólo después sigue el PRD con participación en 23 de estos proyectos, la mitad de lo hecho por el PRI y el PAN. Después vienen en la escala los llamados partidos menores, Convergencia con facultad de iniciativa en 17 procesos, Nueva Alianza en 15, el PT en 13 y al final Alternativa en 12 de ellos.

### **El Ejecutivo y el PAN en el proceso legislativo**

En resumen, el peso de los actores políticos en los 86 actos legislativos resueltos del 1º de septiembre de 2006 y hasta el 16 de mayo de 2008, puede mostrarse en dos secuencias, ordenadas cada una de mayor a menor grado de relevancia de los participantes en la función legislativa. La primera considera a los ocho partidos políticos sin el Ejecutivo, y donde la cifra entre paréntesis indica el número de proyectos en los que cada partido ha participado con facultad de iniciativa: PRI (45), PAN (41), PVEM (28), PRD (23), Convergencia (17), Nueva Alianza (15), PT (13) y Alternativa (12). La segunda concibe al Ejecutivo y al PAN como una sola entidad en su calidad de responsables de la política gubernamental: Ejecutivo-PAN (57), PRI (45), PVEM (28), PRD (23), Convergencia (17), Nueva Alianza (15), PT (13) y Alternativa (12).

Si nos atenemos a la segunda medición, el que la mano de la Presidencia de la República y su partido esté presente en el 66 por ciento, esto es en 2 de cada 3 decretos de ley expedidos en los dos primeros años de la LX Legislatura, demuestra una estrategia sorprendentemente eficaz de vinculación con los partidos de oposición en las cámaras de Diputados y de Senadores. Con todo y el encono político heredado de la elección presidencial de 2006, el PAN y el jefe del Ejecutivo han podido resolver con notable éxito su obligación de conformar mayorías para legislar la agenda de gobierno. En una proporción mayor de casos, como se demostró en el análisis previo de las votaciones, se recurrió a la integración de una mayoría ampliada que incluyera al PRD a fin de darle mayor legitimidad al proyecto aprobado. Y cuando esto no fue posible, se optó por el recurso del acuerdo bipartita mínimo con el Partido Revolucionario Institucional, más el respaldo del Partido Verde y Nueva Alianza. La resolución de procesos como los paquetes económicos de 2007 y 2008, la reforma fiscal, la reforma constitucional electoral e incluso la Ley del ISSSTE, marcan una diferencia sustantiva entre la eficacia legislativa de Felipe Calderón y la de Vicente Fox, a pesar de que el segundo mandatario inició su gestión en condiciones políticas y sociales mucho más favorables que las del primero.

### **Desempeño legislativo del PRI**

El PRI, a pesar de la caída electoral sufrida en julio de 2006, conoce el valor estratégico de sus votos para conformar mayorías legislativas tanto con el PAN como con el PRD y lo ha usado en consecuencia. Sacando ventaja del distanciamiento y la polarización política todavía no resuelta entre panistas y perredistas, el Revolucionario Institucional ha capitalizado por partida doble su posición de centro. En primer lugar, la evidencia empírica lo coloca como el principal impulsor de cambios legislativos con relación al resto de los partidos, o segundo en importancia si se le compara con el binomio Ejecutivo-PAN. Es claro ahora que el PRI ha sabido imponer su agenda legislativa en el Congreso como lo demuestra su participación con facultad de iniciativa en el 52 por ciento de los

procesos legislativos llevados a buen puerto. Es decir, en uno de cada 2 proyectos que han producido cambios legales de plena vigencia están incorporados los intereses legislativos priistas. Su determinación de votar con el PAN los casos de mayor costo político –léase Ley del ISSSTE, Ley del IDE y Ley del IETU, y estando pendiente, al momento de escribir esto, su decisión con relación a la reforma energética- ha impuesto en el partido en el gobierno la obligación de respaldar las prioridades de la agenda parlamentaria priista, por no mencionar la concesión de prerrogativas de índole presupuestal hacia entidades en las que el PRI es gobierno o prebendas políticas de otra especie. De no hacerlo así, el PAN se expone al retiro del valioso pero condicionado voto del otrora partido hegemónico.

Aunque el PRI haya perdido esta condición de hegemonía formal, la distribución actual del poder al interior de las cámaras es tal que le permite a las bancadas priistas ir en alianza de mayoría con el PRD, a lo que éste último no se ha negado, y asestarle a los panistas un golpe legislativo cada vez que el PRI juzgue necesario un imprescindible “ajuste de cuentas”. Y aunque hasta ahora las fracciones priistas en el Congreso se han mostrado dispuestas a colaborar con la administración de Felipe Calderón, nada garantiza la permanencia de esta conducta por lo que resta de la LX Legislatura o para la futura Legislatura LXI. Cualquier evento político no previsto que vaya en contra de las preferencias priistas, puede avivar el potencial voto de oposición del PRI en coalición con el PRD. Ocurrió de forma repentina para negar la última salida de Vicente Fox al extranjero y se dio también para ajustar particularidades del Presupuesto de Egresos del año 2007 ¿por qué no podría ocurrir otra vez para, digamos, reorientar la reforma energética propuesta por el gobierno de Calderón?

La segunda y con seguridad la más importante de las ganancias obtenidas por el PRI a partir de su conducta legislativa mixta de cooperación e institucionalidad, es el sostenido reposicionamiento electoral del partido desde septiembre de 2006. A falta de un liderazgo nacional real como el que ejercía el Presidente de la

República en turno, ahora el PRI esta empleando no sólo sus gobiernos estatales, sino también las cámaras del Legislativo como su principal espacio de poder y su plataforma de relanzamiento de cara a los procesos electorales de 2009 y 2012. Además, al exaltar el conflicto entre panistas y perredistas, el PRI ha podido diferenciarse con mayor claridad de ambos partidos y ha conseguido que las proyecciones de intención de voto pronostiquen un competido escenario para el 2009 en el cual no únicamente se da por descontado que el PRI superará al PRD, sino también se estima una alta probabilidad de que el Revolucionario Institucional se sobreponga al PAN y recupere, aunque sea por un mínimo margen, su pasada condición de primera fuerza en la Cámara de Diputados.<sup>133</sup>

### **El papel del PRD en el Congreso**

La situación del Partido de la Revolución Democrática es diametralmente opuesta. A pesar de estar cumpliendo su decisión de “votar en el Congreso”, se encuentra rezagado en el cuarto puesto como promotor de legislación. Mientras que el PRI ha influido en la mitad de las leyes y reformas publicadas durante la LX legislatura, el PRD sólo ha logrado posicionar las propuestas de su agenda en 23 de los 86 casos ya legislados, el 25 por ciento, es decir, en 1 de cada 4 proyectos. Más grave que esto, la contrariedad de sus estrategias, que se sintetiza en aprobar un proyecto de ley un día y tomar la tribuna al día siguiente, ha hecho que para la población general pase desapercibida la primera de ellas. El ruido de las acciones perredistas encaminadas a confrontar al titular del Poder Ejecutivo, amplificado por la repetición mediática, junto con el mal manejo de sus conflictos

---

<sup>133</sup> El sondeo del 4 de agosto de 2008 de *El Universal* coloca al PAN y al PRI empatados con el 40 por ciento de la intención de voto hacia la elección del 2009, mientras que el PRD se ubica en tercer lugar con el 16 por ciento de las preferencias. Fuente: *El Universal*, México, 4 de agosto de 2008, primera plana. *Consulta Mitofsky*, por su parte, en su más reciente actualización mensual de julio de 2008, sitúa al PRI en primer lugar con el 29 por ciento de los posibles votantes, seguido por el PAN con el 25 por ciento y el PRD en un lejano tercer puesto con el 12 por ciento de las preferencias. Los registros de Consulta Mitofsky cubren un periodo de 17 meses de marzo de 2007 a julio de 2008 y en ese lapso reflejan una caída en la intención del voto tanto del PAN como del PRD. En el primer caso bajó del 33 al 29 por ciento y en el segundo del 15 al 12 por ciento. Sólo el PRI ha seguido una tendencia ascendente al pasar del 22 al 29 por ciento de las preferencias electorales. Fuente: *Preferencia electoral, diputado federal* [en línea], México, Consulta Mitofsky, julio 2008. Dirección URL: <http://www.consulta.com.mx>.

internos, ha eclipsado cualquier conducta de colaboración legislativa mostrada por los diputados y senadores del sol azteca. Después de perfeccionar la táctica de “toma de la tribuna” y pasar a la “toma de los salones” del Congreso durante quince días ¿quién recuerda la voluntad de diálogo mostrada por el PRD para avalar por consenso absoluto el paquete económico de 2007 o la autoridad ganada a pulso por Ruth Zavaleta en su paso por la presidencia de la Cámara de Diputados?

Lamentablemente para el PRD, sus grupos parlamentarios no han pesado en los trabajos legislativos cuando han optado por colaborar. Además, sus acciones de resistencia al margen de la institucionalidad tampoco han conseguido frenar el desarrollo de la agenda presidencial como era su propósito declarado después de la toma de posesión de Felipe Calderón. Su mayor triunfo parlamentario hasta ahora ha sido la extensión del proceso legislativo por 70 días para el debate en comisión senatorial de la reforma energética. Pero este logro parece menor si se toma en cuenta el costo político que deberá pagar el partido en el proceso electoral para la renovación de la Cámara de Diputados en el 2009. Como ya se ha advertido, registros de intención de voto muestran que el PRD se verá reducido a su voto de núcleo duro, no mayor al 15 por ciento de la votación nacional. Al retroceder a su rol histórico de tercera fuerza electoral y parlamentaria, verá de lejos a los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional y dejará que sean estos quienes con pleno derecho dominen de cabo a rabo el proceso legislativo de la futura LXI Legislatura del Congreso de la Unión. A menos por supuesto, que llegado ese momento y en su probable condición de primera fuerza, el PRI cambie de opinión y juzgue más rentable en su estrategia de recuperación de la Presidencia de la República en 2012 una alianza de oposición conjunta con los legisladores perredistas en detrimento del Presidente Calderón y su partido.

Sin embargo, este último escenario se antoja altamente improbable pues en México, contrario a lo que prescribe la teoría, la oposición que ha optado por la cooperación y cercanía legislativa con el Ejecutivo ha cosechado, antes y ahora,

frutos electorales abundantes, mientras que la oposición que visiblemente se decidió por la confrontación pública con la figura presidencial, parece que sin remedio recibirá un duro castigo en las urnas, cuando menos en las que están a la vuelta de la esquina, las de las elecciones federales intermedias del año 2009.



## CONCLUSIONES

La revisión particular de procesos legislativos relevantes y el análisis de diversos factores parlamentarios –tales como la secuencia de turnos constitucionales, las coaliciones de voto en lo general y en lo particular y la facultad de iniciativa- aplicado al conjunto de proyectos con proceso legislativo completo durante la LX Legislatura, confirman la hipótesis de la cooperación legislativa entre poderes en el periodo comprendido del 1º de septiembre de 2006 al 16 de mayo de 2008. Esto a pesar de que la legislatura materia de este estudio ha experimentado desde sus instalación, más de un evento de ruptura del orden institucional interno y de polarización política entre los grupos parlamentarios allí representados.

La colaboración observada en el proceso legislativo de la LX Legislatura, tanto entre los actores constitucionales –la Cámara de origen, la Cámara revisora y el Ejecutivo federal- como partidarios –los grupos parlamentarios-, registra niveles consistentemente altos en todo el periodo analizado y ha adoptado tres modalidades dominantes: 1) acuerdos unánimes de todas las fuerzas políticas, sin oposición alguna, 2) mayorías legislativas con la participación de todos los partidos políticos pero con presencia de disensos menores, y 3) proyectos resueltos por decisión conjunta del PAN, PRD y PRI, que se identifican a su vez como los tres partidos con posición estratégica dentro de las cámaras del Congreso de la Unión. Sin ser el único, la discusión y aprobación de las iniciativas del paquete hacendario para el año 2007 es el caso más representativo de esta dinámica de colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo federales.

El proceso para la expedición de leyes de la LX Legislatura también confirma la existencia de un porcentaje menor de desacuerdo, con intereses sólidamente contrapuestos entre los tres partidos con mayor representación en el Congreso de la Unión. Esta oposición de intereses ha derivado en una modalidad especial de colaboración “bipartidista mínima” que se ha consolidado sobre la base del

acuerdo sistemático entre el PAN y el PRI con la oposición del PRD. Debe insistirse sin embargo, que este modo de cooperación entre el partido en el gobierno y el PRI como oposición, contrario a lo que pudiera suponerse, representa una proporción reducida del conjunto de proyectos legislados a totalidad en el periodo 2006-2008. Esta forma de disenso tripartita, o acuerdo bipartidista según se le quiera ver, tuvo su expresión más clara en el proceso legislativo de la nueva Ley del ISSSTE.

Dada su condición de responsables del gobierno federal, el Presidente de la República y el Partido Acción Nacional se identifican como los actores políticos obligados a conformar mayorías legislativas para concretar los cambios legales requeridos por la agenda gubernamental. La evidencia disponible demuestra que Felipe Calderón como titular del Ejecutivo ha tenido éxito en la construcción de estas mayorías a partir de una estrategia de vinculación con el Congreso que ha involucrado al menos cuatro decisiones: 1) focalizar su facultad de iniciativa en los proyectos económicos a que le obliga la Constitución y en los asuntos de gobierno estrictamente prioritarios, 2) delegar en el PAN la gestión legislativa de la agenda no económica, 3) buscar como primera opción una mayoría parlamentaria de amplio alcance que incluya también al PRD, y 4) no vacilar en quedarse únicamente con el respaldo del PRI en los casos en que una mayoría de consenso tripartidista no ha mostrado ser viable. El éxito de estas acciones se observa en la participación conjunta del Ejecutivo y su partido, que coloca al gobierno federal como el principal impulsor de legislación expedida por la LX Legislatura.

Como resultado del enfrentamiento entre el PAN y el PRD después del 2 de julio de 2006, el Partido Revolucionario Institucional ha capitalizado la posición que lo hace indispensable en la conformación de mayorías legislativas. La información disponible muestra que el PRI está recurriendo al uso diversificado de sus votos en el Congreso. Aparece como el partido de oposición dispuesto a colaborar con el gobierno federal en proyectos de menor consenso y costo político compartido. Pero también con un rol activo en la formación de acuerdos legislativos, ya sea

con todas las bancadas, o bien entre los tres partidos grandes. Incluso en alianzas de oposición con el PRD en un número mínimo de casos. Producto de esta estrategia centrista, institucional y negociadora, el PRI tiene hasta ahora una participación significativa en los procesos legislativos exitosos de la LX Legislatura, aún por encima del PAN. Pero además de esta notable incidencia parlamentaria en las agendas legislativa y de gobierno, las fracciones priistas parecen estar contribuyendo al repunte electoral sostenido de su partido, tal como lo demuestran los sondeos de intención de voto posteriores a septiembre de 2006. Sin que hasta la fecha se vea afectado por la consecuente etiqueta de “aliado del gobierno”, el PRI aparece como el puntero en las estimaciones de voto y mantiene altas probabilidades no sólo para remontar su actual condición de tercera fuerza electoral nacional, sino también para alcanzar la primera mayoría en la Cámara de Diputados en las elecciones federales del año 2009.

El Partido de la Revolución Democrática mantiene invariable su decisión política mixta de no reconocer al Ejecutivo federal luego de la elección presidencial del 2006, pero al mismo tiempo buscar acuerdos en el seno de las cámaras del Poder Legislativo. La conducta perredista de cooperación dentro del Congreso puede resumirse en dos tácticas básicas: negarse a acuerdos bipartidistas con el PAN, pero estar dispuesto a integrar mayorías de todos los partidos, o al menos de coincidencia tripartita PRD-PRI-PAN. No obstante, esta estrategia no le ha dado resultados positivos, ni en términos legislativos, ni en términos político-electorales. Aún cuando los actos de colaboración del PRD en el proceso legislativo de la LX Legislatura son numerosos, los datos analizados reflejan una escasa contribución del partido del sol azteca al volumen de legislación vigente, rebasado por el PRI y el PAN e incluso por el PVEM. Con la sola excepción de las iniciativas presidenciales de reforma petrolera, el PRD no ha logrado debilitar la estabilidad de la coalición entre panistas y priistas en los proyectos controvertidos. Y sumado a todo esto, la división partidista interna entre sus corrientes radical y moderada, en más de una ocasión ha enturbiado el trabajo de los grupos parlamentarios del PRD, confrontando sus propias estrategias de colaboración legislativa y oposición

presidencial. Resultado: los eventos de protesta anticalderonista encabezados por el PRD, dentro y fuera del Congreso, han pesado más que todos los actos de negociación legislativa del propio partido. Así, la institución política que representa a la izquierda en México no sólo no ha mejorado su imagen pública frente al electorado sino que la ha empeorado. En este momento, la actual posición perredista de segunda fuerza nacional se ve seriamente comprometida de cara al proceso electoral intermedio del 5 de julio de 2009.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros y artículos

- Atienza, Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación”, en Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coordinadores), *Elementos de técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- Béjar Algazi, Luisa, “El impacto del nuevo sistema de partidos en el desempeño de los poderes de la Unión”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XLIV, núm. 181, México, enero-abril, 2001.
- Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, segunda edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *De las iniciativas, manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, primera edición, México, Cámara de Diputados, 1990.
- Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *El dictamen legislativo*, México, Cámara de Diputados, 1998.
- Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coordinadores), *Elementos de técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- Casar, María Amparo “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”, en *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, México, enero-junio, 1999.
- Casar, María Amparo, “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, en *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, México, enero-junio, 2000.
- Díaz Gómez, Everardo Rodrigo, “Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003”, en *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, vol. 2, núm. 3, México, enero-mayo, 2006.
- Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon (coordinadores), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, Cámara de Diputados, Universidad Autónoma Metropolitana / Iztapalapa, Universidad de Colima, Miguel Ángel Porrúa, 2007.

- Espinoza Toledo, Ricardo y Mónica Miguel Cárdenas, “El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)”, en Ricardo, Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coordinadores), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, Cámara de Diputados, Universidad Autónoma Metropolitana / Iztapalapa, Universidad de Colima, Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- Linz, Juan J., “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?”, en Juan J., Linz y Arturo Valenzuela (compiladores), *La crisis del presidencialismo. 1, Perspectivas comparativas*, [versión española de Rocío de Terán Troyano], España, Alianza, 1997.
- Lujambio, Alonso y Ulises Carrillo, “La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LX, núm. 2, México, abril-junio, 1998.
- Lujambio, Alonso, “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en Jorge, Lanzaro, (compilador), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.
- Mora Donatto, Cecilia, *Principales procedimientos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, 2000.
- Morineau, Marta, “Iniciativa y formación de las leyes”, en *Cuestiones constitucionales, revista mexicana de derecho constitucional*, núm. 5, México, julio-diciembre, 2001.
- Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- Nacif Hernández, Benito, “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”, en *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 1, México, enero-junio, 2004.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Jesús Javier Cruz Velázquez, “Introducción a la técnica legislativa en México”, en Miguel, Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coordinadores), *Elementos de técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

- Rodríguez Mondragón, Reyes, “Un proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”, en Miguel, Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coordinadores), *Elementos de técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- Solano Ramírez, Gabino, “Los primeros gobiernos divididos en México (1997-2003): su impacto en las relaciones Ejecutivo-Legislativo”, en *El Cotidiano*, vol. 21, núm. 138, México, julio-agosto, 2006.
- Valencia Escamilla, Laura, “Puntos de veto en la relación Ejecutivo-Legislativo”, en *Sociológica, cultura política y democracia*, año 21, núm. 62, México, septiembre-diciembre, 2006.
- Weldon, Jeffrey A., María del Carmen Nava Polina y Jorge Yáñez López, “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998”, en Germán, Pérez y Antonia Martínez (compiladores), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Weldon, Jeffrey A., “Poder legislativo, tiempos de cambio”, en *Este País, tendencias y opiniones*, núm. 181, México, abril, 2006.

### Artículos en línea

- Mascott Sánchez, María de los Ángeles, *Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas* [en línea], Documento de Trabajo, número 1, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, Junio, 2006. Dirección URL: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/18791>.
- Nacif Hernández, Benito, “La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría”, en *Alternancia y Gobernabilidad, ensayos ganadores del cuarto certamen nacional de ensayo Francisco I. Madero*, [en línea], México, Instituto Federal Electoral, 2000. Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/cuarto.htm>.
- Nacif Hernández, Benito, y otros autores, *Informe de desempeño legislativo, primer año de ejercicio de la LX Legislatura*, [en línea], México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Monitor Legislativo, 2007. Dirección URL: <http://www.monitorlegislativo.org/documentos.php>.

## Fuentes jurídicas y legislativas en línea

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, Cámara de Diputados, 2008. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.
- *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, [en línea], México, Cámara de Diputados, septiembre 2006-junio 2008. Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/>.
- *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, [en línea], México, Cámara de Senadores, septiembre 2006-junio 2008. Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx>.
- *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, [en línea], México, Cámara de Diputados, septiembre 2006-junio 2008. Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.
- *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores*, [en línea], México, Cámara de Senadores, septiembre 2006-junio 2008. Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx>.
- *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, [en línea], México, Cámara de Diputados, 2008. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh.htm>.
- *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, Cámara de Diputados, 2008. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg.htm>.
- *Ley para la Reforma del Estado* [en línea], México, Cámara de Diputados. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lre.htm>.
- *Reformas constitucionales y legales aprobadas por Legislatura*, [en línea], México, Cámara de Diputados. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legis.htm>.
- *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, Cámara de Diputados, 2008. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/rgic.htm>.

### **Fuentes hemerográficas y otras, en línea**

- *Preferencia electoral, Diputado federal* [en línea], México, Consulta Mitofsky, julio 2008. Dirección URL: <http://www.consulta.com.mx>.
- *El Universal* [en línea], México, septiembre 2006-junio 2008. Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx>.



**ANEXO 1.**  
CUADROS DE INFORMACIÓN



**Cuadro 1.**

Esquema de actores constitucionales y fases del proceso legislativo federal

Actor constitucional		Fase
I	Cámara de origen del Congreso.	1. Iniciativa con proyecto de ley ante el pleno. 2. Dictamen de la iniciativa en comisión ordinaria. 3. Discusión y aprobación del dictamen en el pleno, con turno del proyecto, como minuta, a la cámara revisora.
II	Cámara revisora del Congreso.	4. Minuta con proyecto de ley ante el pleno. 5. Dictamen de la minuta en comisión ordinaria. 6. Discusión y aprobación del dictamen en el pleno, con turno del proyecto al Ejecutivo o bien, devolución como minuta a la cámara de origen, si es el caso.
III	Ejecutivo federal.	7. Sanción aprobatoria del proyecto o bien, observaciones al mismo con devolución a la cámara de origen, si es el caso. 8. Promulgación del decreto. 9. Publicación del decreto de ley.
	Territorio nacional (ámbito)	10. Entrada en vigor de la ley, con posibilidad de acción de inconstitucionalidad en ámbito jurisdiccional.

**Cuadro 2.**Secuencias del proceso legislativo federal de acuerdo al artículo 72 constitucional <sup>1</sup>

<b>1. Aprobación simple (Inciso A):</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CO</b> (aprueba por 50%+1)-<b>CR</b> (aprueba por 50%+1)-<b>EF</b> (publica) = Ley.</li> </ul>
<b>2. Observaciones del Ejecutivo federal (Incisos B y C)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CO</b> (aprueba)-<b>CR</b> (aprueba)-<b>EF</b> (veta)-<b>CO</b> (aprueba por 2/3)-<b>CR</b> (aprueba por 2/3)-<b>EF</b> (publica)= Ley.</li> </ul>
<b>3. Rechazo total en la cámara revisora (Inciso D):</b>
<p>a) La cámara de origen aprueba el rechazo total de la cámara revisora:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CO</b> (aprueba)-<b>CR</b> (rechaza todo)-<b>CO</b> (aprueba)-<b>CR</b> (aprueba)-<b>EF</b> (publica o veta) = Ley.</li> </ul> <p>b) La cámara de origen no aprueba el rechazo total de la cámara revisora:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CO</b> (aprueba)-<b>CR</b> (rechaza todo)-<b>CO</b> (no aprueba) = El proyecto no podrá presentarse en el mismo periodo de sesiones.</li> </ul>
<b>4. Rechazo parcial en la cámara revisora (Inciso E):</b>
<p>a) La cámara de origen aprueba las modificaciones de la cámara revisora.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CO</b> (aprueba)-<b>CR</b> (modifica en parte)-<b>CO</b> (aprueba modificaciones)-<b>EF</b> (publica o veta) = Ley.</li> </ul> <p>b) La cámara de origen no aprueba las modificaciones de la cámara revisora y ésta las desecha.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CO</b> (aprueba)-<b>CR</b> (modifica en parte)-<b>CO</b> (no aprueba modificaciones)-<b>CR</b> (desecha modificaciones)-<b>EF</b> (publica o veta) = Ley.</li> </ul> <p>c) La cámara revisora ratifica sus modificaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CO</b> (aprueba)-<b>CR</b> (modifica en parte)-<b>CO</b> (no aprueba modificaciones)-<b>CR</b> (ratifica sus modificaciones) = El proyecto no podrá presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones.</li> </ul> <p>d) Las cámaras acuerdan expedir el proyecto en lo aprobado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CO</b> (aprueba)-<b>CR</b> (modifica en parte)-<b>CO</b> (no aprueba modificaciones)-<b>CR</b> (ratifica sus modificaciones)-<b>CO</b> y <b>CR</b> (acuerdan expedir el proyecto sólo en lo aprobado)-<b>EF</b> (publica ¿o veta?) = Ley</li> </ul>
<b>5. Rechazo total en la cámara de origen (Inciso G):</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CO</b> (desecha) = El proyecto no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.</li> </ul>

/1 Donde **CO**: Cámara de Origen, **CR**: Cámara Revisora y **EF**: Ejecutivo Federal.

**Cuadro 3.**

Leyes y decretos aprobados por la LX Legislatura y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* hasta el 16 de mayo de 2008, clasificados de acuerdo a las reglas constitucionales del proceso legislativo

Art. 72	Tipo	Secuencia constitucional <sup>/1</sup>	Secuencia en el Congreso <sup>/2</sup>	Subtotal	Total	%
<b>A</b>	Aprobación simple.	CO-CR-E: Ley	D-S-E	42	<b>59</b>	68.6
			S-D-E	17		
<b>C</b>	Observaciones del Ejecutivo.	CO-CR-E-CO-CR-E: Ley	D-S-E-D-S-E	---	<b>1</b>	1.2
<b>D</b>	Rechazo total de la Cámara Revisora.	CO-CR-CO-CR-E: Ley	D-S-D-S-E	---	<b>1</b>	1.2
<b>E</b>	Rechazo parcial de la Cámara Revisora.	CO-CR-CO-E: Ley	D-S-D-E	11	<b>22</b>	25.5
			S-D-S-E	10		
<b>E y C</b>	Rechazo parcial de la Cámara Revisora con observaciones del Ejecutivo.	CO-CR-CO-CR-E: Ley	D-S-D-S-E	1	<b>1</b>	1.2
<i>Art. 74 constitucional, fracción IV</i>	Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. <sup>/3</sup>	---	D	---	<b>2</b>	2.3
Total					<b>86</b>	100

/1 Donde **CO**: Cámara de Origen, **CR**: Cámara Revisora y **E**: Ejecutivo Federal.

/2 Donde **D**: Cámara de Diputados, **S**: Cámara de Senadores y **E**: Ejecutivo Federal.

/3 Corresponden a los Presupuestos de Egresos de la Federación para los años 2007 y 2008.

**Fuente:** Elaboración propia con base en las compilaciones de proceso legislativo del sitio de la Cámara de Diputados "Reformas constitucionales y legales aprobadas por Legislatura", en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legis/reflx.htm>.

**Cuadro 4.**

Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados 1997-2008

<b>Legislatura</b>	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Total</b>
LVII (1997-2000)	152	281	252	<b>685</b>
LVIII (2000-2003)	195	491	624	<b>1310</b>
LIX (2003-2006)	623	1267	1346	<b>3236</b>
LX (2006-2009)	911	988 <sup>/1</sup>	---	<b>1899<sup>/1</sup></b>

/1 Al 19 de junio de 2008.

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.**Cuadro 5.**

Dictámenes con proyecto de ley emitidos en la Cámara de Diputados 1997-2008

<b>Legislatura</b>	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Total</b>	<b>Iniciativas presentadas</b>	<b>Porcentaje de dictaminación</b>
LVII (1997-2000)	27	55	91	<b>173</b>	685	<b>25%</b>
LVIII (2000-2003)	34	62	104	<b>200</b>	1310	<b>15%</b>
LIX (2003-2006)	81	156	261	<b>498</b>	3236	<b>15%</b>
LX (2006-2009)	46	126 <sup>/1</sup>	---	<b>172<sup>/1</sup></b>	1899 <sup>1</sup>	<b>9%</b>

/1 Al 20 de junio de 2008.

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

### Cuadro 6.

#### Procedimiento para la discusión y aprobación de un proyecto de ley en sesión plenaria de la Cámara de Diputados o de Senadores del Congreso

1	La Mesa Directiva presenta el dictamen en sesión de pleno de la Cámara -de Diputados o de Senadores- como “dictamen de primera lectura”.
2	A pregunta de la secretaría de la Mesa Directiva, el pleno dispensa la primera lectura en votación económica, es decir a mano alzada.
3	En la sesión siguiente se presenta el mismo dictamen en carácter de “dictamen a discusión” o de “segunda lectura”.
4	El pleno dispensa la segunda lectura en votación económica. Es frecuente que un dictamen sea considerado de primera y segunda lectura en una misma sesión. Esto como un mecanismo para acelerar los tiempos de discusión de proyectos de ley que, como los de naturaleza fiscal o hacendaria, están sujetos en su aprobación a plazos determinados por la propia ley.
5	La Comisión, en voz de uno de sus integrantes, fundamenta el dictamen desde la tribuna del salón de sesiones.
6	Se inicia la discusión “en lo general”. Para ello se abre el turno de oradores para fijar la posición de los grupos parlamentarios, en pro o en contra del proyecto de ley, en forma ascendente en razón del número de legisladores que los conforman.
7	Agotado el turno de oradores se pregunta a la asamblea, en votación económica, si el dictamen se considera “suficientemente discutido en lo general”. Comúnmente el resultado es afirmativo.
8	La Mesa Directiva da lectura a la relación de artículos “reservados”, es decir impugnados por los legisladores para su discusión “en lo particular”.
9	El pleno aprueba por mayoría absoluta el dictamen “en lo general y en lo particular de los artículos no reservados” en votación nominal, es decir por medio del sistema electrónico de votación. Si se trata de un dictamen de reformas constitucionales o relativo a observaciones del Ejecutivo federal es necesario que la votaciones nominales, tanto en lo general como en lo particular del proyecto, sean de mayoría calificada, esto es “por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes”, como lo establecen los artículos 135 y 72 constitucionales.
10	Se abre la discusión “en lo particular”. Para ello el legislador que ha reservado un artículo argumenta en tribuna sus razones. La presentación de los artículos reservados se realiza por su numeración ascendente si se trata de una sola ley, o agrupados por ley si se trata de un decreto que reforma varios ordenamientos.
11	Después de presentada una reserva, se pregunta al pleno en votación económica si “se admite a discusión” el artículo. En la mayoría de los casos, salvo que se trate de artículos reservados por la propia comisión dictaminadora, el pleno resuelve en forma negativa y la Mesa Directiva declara “desechada” la reserva propuesta. Acto seguido se indica al pleno que el artículo será votado al final de la discusión en lo particular “en los términos del dictamen”.
12	En los pocos casos en que el pleno vota en favor de admitir a discusión una reserva, se concede la palabra a un orador para argumentar en contra de la misma y a otro en pro. Si el artículo está con ello suficientemente discutido se consulta al pleno, en votación económica, si “se acepta la modificación propuesta al artículo reservado”. La votación resulta comúnmente afirmativa y la Mesa Directiva indica que el artículo será votado al final de la discusión en lo particular “con la modificación aceptada por el pleno”.
13	Una vez que se han procesado todos los artículos reservados en lo particular, y que en proyectos polarizantes puede ameritar la intervención de una veintena de legisladores, el pleno emite una última votación nominal para aprobar los artículos impugnados “en los términos del dictamen” en los casos de las reservas desechadas, y “con las modificaciones aceptadas” tratándose de las reservas admitidas.
14	Por último, la Presidencia de la Mesa Directiva declara aprobado el proyecto de decreto en lo general y en lo particular y dicta el turno constitucional que corresponda, ya sea remitiéndolo como minuta a la otra cámara del Congreso o enviándolo al Ejecutivo federal. Si se trata de un decreto de reforma constitucional ya aprobado por ambas cámaras, será turnado a las legislaturas de los estados, tal como lo dispone al artículo 135 constitucional.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la revisión de las discusiones de los proyectos de ley expedidos por el Congreso de la Unión durante la LX Legislatura.

### Cuadro 7.

Observaciones del Ejecutivo federal presentadas durante la LX Legislatura, del 1° de septiembre de 2006 al 16 de junio de 2008

Presidente	Vetos presentados	Vetos aprobados
<b>Vicente Fox Quesada</b>	3 en la Cámara de Diputados 4 en la Cámara de Senadores	1 (Origen: Cámara de Diputados)
<b>Felipe Calderón Hinojosa</b>	2 en la Cámara de Diputados	1 (Origen: Cámara de Diputados)
Total	9	2

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.

### Cuadro 8.

Composición de la LX Legislatura del Congreso de la Unión por partido

Cámara de Diputados <sup>1</sup>			Cámara de Senadores <sup>2</sup>		
Partido	Diputados	%	Partido	Senadores	%
PAN	207	41.4	PAN	52	40.6
PRD	127	25.4	PRI	33	25.8
PRI	106	21.2	PRD	26	20.3
Convergencia	18	3.6	PVEM	6	4.7
PVEM	17	3.4	Convergencia	5	3.9
PT	11	2.2	PT	5	3.9
Nueva Alianza	9	1.8	Nueva Alianza	1	0.8
Alternativa	5	1.0	Total	128	100
Total	500	100			

<sup>1</sup> **Fuente:** Álbum fotográfico de Diputados Federales LX Legislatura, [en línea], Cámara de Diputados, 30 de abril de 2008, en [http://siti.diputados.gob.mx/info\\_diputados.php](http://siti.diputados.gob.mx/info_diputados.php).

<sup>2</sup> **Fuente:** Página "Integrantes de la LX Legislatura por Grupos Parlamentarios", en el sitio de la Cámara de Senadores <http://www.senado.gob.mx/legislatura.php?ver=grupos>.

### Cuadro 9.

Proceso legislativo del paquete hacendario 2007

Proyecto	Referente constitucional	Secuencia <sup>1</sup>	Tipo de proceso
Ley Federal de Derechos	Art. 72, A	D-S-E: Ley	Aprobación simple.
Miscelánea Fiscal	Art. 72, E	D-S-D-E: Ley	Rechazo parcial de la cámara revisora.
Ley de Coordinación Fiscal y Ley Federal de Presupuesto	Art. 72, A	D-S-E: Ley	Aprobación simple.
Ley del IEPS	Art. 72, A	D-S-E: Ley	Aprobación simple.
Ley de Ingresos 2007	Art. 72, E	D-S-D-E: Ley	Rechazo parcial de la cámara revisora.
Presupuesto de Egresos 2007	Art. 74, IV	D: Ley	Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

<sup>1</sup> Donde **D**: Cámara de Diputados, **S**: Cámara de Senadores, **E**: Ejecutivo Federal.

**Cuadro 10.**  
Formación de coaliciones para la aprobación del paquete hacendario 2007

No.	Cámara <sup>1/</sup>	Votación pro-contra-abstención <sup>2/</sup>	Cohesión <sup>3/</sup>		Coalición ganadora <sup>4/</sup>	Coalición derrotada <sup>4/</sup>	Interpretación		
			%	Rice					
<b>Ley Federal de Derechos (18 y 19 de diciembre de 2006)</b>									
1	Diputados	General	452-0-1	99/1	98	8	PAN-PRD-PRI-PVE-CON-PT-PNA-ALT	--	Todos
2	Senado	General	88-0-0	100	100	7	PAN-PRI-PRD-PVE-CON-PT-PNA	--	Unánime
<b>Miscelánea Fiscal –Ley del ISR, Código Fiscal, Ley del IEPS y Ley del IVA– (18, 20 y 21 de diciembre de 2006)</b>									
3	Diputados	General	425-0-2	99/1	98	8	PAN-PRD-PRI-PVE-CON-PT-PNA-ALT	--	Todos
4		Particular	371-29-16	89/11	78	6	PAN-PRD-PRI-PVE-PT-ALT	CON-PNA	Los 3 grandes
5	Senado	General	115-0-0	100	100	7	PAN-PRI-PRD-PVE-CON-PT-PNA	--	Unánime
6		Particular	72-55-0	57/43	14	5	PRI-PRD-PVE-CON-PT	PAN-PNA	Sin PAN
7		Particular	128-0-0	100	100	7	PAN-PRI-PRD-PVE-CON-PT-PNA	--	Unánime
8		Particular	124-0-0	100	100	7	PAN-PRI-PRD-PVE-CON-PT-PNA	--	Unánime
9		Particular	123-0-0	100	100	7	PAN-PRI-PRD-PVE-CON-PT-PNA	--	Unánime
10	Diputados	General	428-10-6	96/4	92	8	PAN-PRD-PRI-PVE-CON-PT-PNA-ALT	--	Todos
<b>Ley de Coordinación Fiscal y Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (18 y 19 de diciembre de 2006)</b>									
11	Diputados	General	416-0-3	99/1	98	8	PAN-PRD-PRI-PVE-CON-PT-PNA-ALT	--	Todos
12	Senado	General	87-0-0	100	100	7	PAN-PRI-PRD-PVE-CON-PT-PNA	--	Unánime
<b>Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (18 y 20 de diciembre de 2006)</b>									
13	Diputados	General	404-1-5	98/2	96	8	PAN-PRD-PRI-PVE-CON-PT-PNA-ALT	--	Todos
14	Senado	General	127-0-0	100	100	7	PAN-PRI-PRD-PVE-CON-PT-PNA	--	Unánime
<b>Ley de Ingresos 2007 (18 y 21 de diciembre de 2006)</b>									
15	Diputados	General	425-0-1	99/1	98	8	PAN-PRD-PRI-PVE-CON-PT-PNA-ALT	--	Todos
16		Particular	420-0-0	100	100	8	PAN-PRD-PRI-PVE-CON-PT-PNA-ALT	--	Unánime
17	Senado	General	120-0-0	100	100	7	PAN-PRI-PRD-PVE-CON-PT-PNA	--	Unánime
18		Particular	103-13-0	89/11	78	5	PAN-PRI-PRD-PT-PNA	PVE-CON	Los 3 grandes
19	Diputados	General	453-0-0	100	100	8	PAN-PRD-PRI-PVE-CON-PT-PNA-ALT	--	Unánime
<b>Presupuesto de Egresos 2007 (22 de diciembre de 2006)</b>									
20	Diputados	General	449-20-5	95/5	90	8	PAN-PRD-PRI-PVE-CON-PT-PNA-ALT	--	Todos
21		Particular	257-191-1	57/43	14	7	PRD-PRI-PVE-CON-PT-PNA-ALT	PAN	Sin PAN
22		Particular	461-0-4	99/1	98	8	PAN-PRD-PRI-PVE-CON-PT-PNA-ALT	--	Todos
23		Particular	207-253-1	45/55	10	5	PRD-PRI-PVE-CON-PT	PAN-PNA-ALT	Sin PAN
24		Particular	400-44-15	87/13	74	8	PAN-PRD-PRI-PVE-CON-PT-PNA-ALT	--	Todos

1/ Intervención por turnos de las cámaras del Congreso de acuerdo al proceso legislativo de cada proyecto.

2/ Votaciones nominales en el orden en que se registraron en cada cámara, se distingue si la votación fue “en lo general” o “en lo particular”.

3/ Grado de *cohesión camara* en cada votación, es decir, el sentido mayoritario del voto de todos los grupos parlamentarios presentes en una cámara y el porcentaje de legisladores que se apartan de él. Si en el valor porcentual hay dos cifras, la izquierda es el porcentaje de votos a favor y la derecha el porcentaje conjunto de votos en contra y en abstención. El *Índice de Rice* se obtiene de estos valores, restando el porcentaje mayor menos el menor, y donde 100 indica el grado máximo de cohesión.

4/ Partidos que formaron el voto de mayoría o de minoría, según el caso. La asignación de un partido la coalición “ganadora” o “derrotada” se hizo a partir del sentido de voto mayoritario del grupo parlamentario respectivo.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los registros de votaciones publicados en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y en el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores.

**Cuadro 11.**

Formación de coaliciones para la aprobación de la Ley para la Reforma del Estado

No.	Cámara	Votación pro-contra-abstención		Cohesión		Coalición ganadora	Coalición derrotada	Interpretación	
				%	Rice				
1	<b>Senado</b>	General	117-0-0	100	100	7	PAN-PRI-PRD-PVE-CON-PT-PNA	--	Unánime
2		Particular	108-0-1	99/1	98	7	PAN-PRI-PRD-PVE-CON-PT-PNA	--	Todos
3	<b>Diputados</b>	General	393-2-18	95/5	90	7	PAN-PRD-PRI-PVE-CON-PT-ALT	PNA	PNA se abstiene
4		Particular	371-1-20	95/5	90	7	PAN-PRD-PRI-PVE-CON-PT-ALT	PNA	PNA se abstiene
5	<b>Senado</b>	General	105-0-0	100	100	7	PAN-PRI-PRD-PVE-CON-PT-PNA	--	Unánime

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los registros de votaciones publicados en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y en el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores.

**Cuadro 12.**

Formación de coaliciones para la aprobación de la Ley del ISSSTE

No.	Cámara	Votación pro-contra-abstención		Cohesión		Coalición ganadora	Coalición derrotada	Interpretación	
				%	Rice				
1	<b>Diputados</b>	General	313-146-2	68/32	36	5	PAN-PRI-PVE-PNA-ALT	PRD-CON-PT	FAP pierde <sup>1/</sup>
2		Particular	135-284-4	33/67	34	4	PAN-PRI-PVE-PNA	PRD-CON-PT-ALT	FAP pierde
3		Particular	124-258-11	28/72	44	4	PAN-PRI-PVE-PNA	PRD-CON-PT-ALT	FAP pierde
4		Particular	115-269-4	31/69	38	4	PAN-PRI-PVE-PNA	PRD-CON-PT-ALT	FAP pierde
5		Particular	110-262-4	30/70	40	4	PAN-PRI-PVE-PNA	PRD-CON-PT-ALT	FAP pierde
6		Particular	106-260-5	30/70	40	4	PAN-PRI-PVE-PNA	PRD-CON-PT-ALT	FAP pierde
7		Particular	108-262-6	30/70	40	4	PAN-PRI-PVE-PNA	PRD-CON-PT-ALT	FAP pierde
8		Particular	121-278-3	31/69	38	4	PAN-PRI-PVE-PNA	PRD-CON-PT-ALT	FAP pierde
9		Particular	119-275-2	31/69	38	4	PAN-PRI-PVE-PNA	PRD-CON-PT-ALT	FAP pierde
10		Particular	385-2-27	93/7	86	7	PAN-PRD-PRI-PVE-CON-PNA-ALT	PT	PT se abstiene
11		Particular	281-119-4	69/31	38	4	PAN-PRI-PVE-PNA	PRD-CON-PT-ALT	FAP pierde
12	<b>Senado</b>	General	86-32-0	73/27	46	4	PAN-PRI-PVE-PNA	PRD-CON-PT	FAP pierde
13		Particular	73-28-0	72/28	44	4	PAN-PRI-PVE-PNA	PRD-CON-PT	FAP pierde

1/ **FAP:** Frente Amplio Progresista, conformado por los partidos PRD, Convergencia y PT después de las elecciones presidenciales del año 2006.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los registros de votaciones publicados en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y en el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores.

**Cuadro 13.**

Votaciones nominales y formación de coaliciones en las leyes aprobadas por la LX Legislatura y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 1º de septiembre de 2006 al 16 de mayo de 2008

Coalición	Votaciones “en lo general”				Votaciones “en lo particular”				Total	%
	Diputados	%	Senado	%	Diputados	%	Senado	%		
1 Unánime	11	14.9	45	59.2	5	7.7	6	12.8	67	25.6
2 Todos	41	55.4	14	18.4	10	15.4	2	4.3	67	25.6
3 PAN-PRD-PRI	9	12.2	5	6.6	8	12.3	9	19.1	31	11.8
4 Sin PAN	0	0	0	0	3	4.6	1	2.1	4	1.5
5 Sin PRD	12	16.2	9	11.9	39	60	28	59.6	88	33.6
6 Sin PRI	0	0	0	0	0	0	1	2.1	1	0.4
7 <i>Toma de tribuna</i> <sup>1</sup>	1	1.3	3	3.9	0	0	0	0	4	1.5
Total	74	100	76	100	65	100	47	100	262	100

<sup>1</sup> Son votaciones realizadas sin la participación del PRD, PT y Convergencia, a raíz de la toma de las tribunas de las cámaras del Congreso, ocurrida del 10 al 25 de abril de 2008.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los registros de votaciones publicados en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y en el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores.

#### Cuadro 14.

Leyes aprobadas por la LX Legislatura y publicadas en el *Diario Oficial* del 1º de septiembre de 2006 al 16 de mayo de 2008, con votaciones nominales en las que PAN, PRD o PRI no integraron la coalición ganadora

No.	Ley <sup>1</sup>	DOF	Votación General		Votaciones Particulares <sup>2</sup>	
			Diputados	Senado	Diputados	Senado
1	Miscelánea Fiscal 2007	27-12-2006	---	---	---	Sin PAN (1)
2	Presupuesto de Egresos 2007	28-12-2006	---	---	Sin PAN (2)	---
3	<b>Ley del ISSSTE</b>	31-03-2007	Sin PRD	Sin PRD	Sin PRD (9)	Sin PRD (1)
4	Ley de Transparencia de Servicios Financieros y otras	15-06-2007	---	---	---	Sin PRD (1)
5	<b>Ley del SAR</b>	15-06-2007	Sin PRD	Sin PRD	Sin PRD (2)	---
6	<b>Ley de Comercio de Semillas</b>	15-06-2007	Sin PRD	Sin PRD	---	---
7	<b>Ley de Impuestos Generales</b>	18-06-2007	Sin PRD	---	---	---
8	Código Penal y otras	28-06-2007	---	---	Sin PRD (1)	Sin PRD (1)
9	<b>Ley de Sanidad Animal</b>	25-07-2007	Sin PRD	---	---	---
10	<b>Ley de Sanidad Vegetal</b>	26-07-2007	Sin PRD	---	Sin PRD (1)	---
12	<b>Ley de Ahorro y Crédito y otras</b>	31-08-2007	Sin PRD	Sin PRD	---	---
13	Ley del ISR y otras (reforma fiscal)	01-10-2007	---	---	---	Sin PRD (1)
14	<b>Ley del IDE</b> (reforma fiscal)	01-10-2007	Sin PRD	Sin PRD	Sin PRD (1)	Sin PRD (1)
15	<b>Ley del IETU</b> (reforma fiscal)	01-10-2007	Sin PRD	Sin PRD	Sin PRD (2)	Sin PRD (1)
16	<b>Ley General de Educación</b>	02-11-2007	---	Sin PRD	---	---
17	Ley del Tribunal de Justicia Fiscal	06-12-2007	---	---	Sin PRD (1)	---
18	Ley de Ingresos 2008	07-12-2007	---	---	Sin PRD (4)	Sin PRD (13)
19	Presupuesto de Egresos 2008	13-12-2007	---	---	Sin PRD (4)	---
20	<b>Ley de Coordinación Fiscal y otras</b> (reforma fiscal)	21-12-2007	Sin PRD	Sin PRD	Sin PRD (7)	Sin PRD (1)
21	Ley Federal de Derechos	24-12-2007	---	---	Sin PAN (1)	Sin PRI (1)
22	Ley de Concursos Mercantiles	27-12-2007	---	---	Sin PRD (1)	---
23	COFIPE	14-01-2008	---	---	---	Sin PRD (7)
24	<b>Ley de Bioenergéticos</b>	01-02-2008	Sin PRD	---	Sin PRD (1)	---
25	<b>Ley de Información Estadística</b>	16-04-2008	Sin PRD	Sin PRD	Sin PRD (5)	---
26	Ley Orgánica del Congreso (Art. 46)	21-04-2008	---	<i>Toma de tribuna</i> <sup>3</sup>	---	---
27	Ley Orgánica del Congreso (IFE)	21-04-2008	---	<i>Toma de tribuna</i>	---	---
28	Estatuto de Gobierno del DF	28-04-2008	<i>Toma de tribuna</i>	<i>Toma de tribuna</i>	---	---
29	Constitución Política (gasto público, reforma fiscal)	07-05-2008	---	---	---	Sin PRD (1)
<b>Total</b>			<b>13</b>	<b>12</b>	<b>42</b>	<b>30</b>

<sup>1</sup> Las leyes destacadas en negritas son los casos de mayor desacuerdo por excluir a uno de los partidos grandes en alguna votación general.

<sup>2</sup> La cifra entre paréntesis indica el número de votaciones particulares.

<sup>3</sup> Indica una votación realizada sin la participación del PRD, PT y Convergencia, a raíz de la toma de las tribunas de las cámaras del Congreso, ocurrida del 10 al 25 de abril de 2008.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los registros de votaciones publicados en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y en el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores.

**Cuadro 15.**

Leyes aprobadas por la LX Legislatura y publicadas en el *Diario Oficial* del 1º de septiembre de 2006 al 16 de mayo de 2008, distribuidas por facultad de iniciativa

Iniciador		Leyes	%
<b>Individual</b>			
1	Ejecutivo	16	18.6
2	PAN	13	15.1
3	PRD	4	4.7
4	PRI	14	16.3
5	CONV	1	1.2
6	PVEM	5	5.8
<b>Conjunto</b>			
7	Coordinadores	5	5.8
8	Comisión	7	8.1
9	Más de un partido	21	24.4
	PAN participa en	16	
	PRD participa en	7	
	PRI participa en	19	
	CONV participa en	4	
	PVEM participa en	11	
	PT participa en	1	
	PNA participa en	3	
<b>Total</b>		86	100

**Fuente:** Elaboración propia con base en las compilaciones de proceso legislativo del sitio web de la Cámara de Diputados “Reformas constitucionales y legales aprobadas por la LX Legislatura”, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legis/reflx.htm>.

**ANEXO 2.**

LEGISLACIÓN EXPEDIDA POR LOS PODERES  
LEGISLATIVO Y EJECUTIVO FEDERALES DURANTE EL  
PRIMERO Y SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO DE LA LX LEGISLATURA  
(1° DE SEPTIEMBRE DE 2006 AL 16 DE MAYO DE 2008)



No.	Ley	Fechas <sup>1</sup>		Iniciador	Proceso Legislativo <sup>2</sup>		Votaciones <sup>3</sup>		Coalición en lo General <sup>4 y 5</sup>		Coalición en lo Particular <sup>4 y 5</sup>	
		Iniciativa	DOF		Secuencia	Tipo	LIX	LX	Diputados	Senado	Diputados	Senado
01	Congreso General	07-09-06	13-09-06	Coordinadores	D-S-E	Simple	0	2	Todos	Unánime	---	---
02	Congreso General	10-10-06	05-12-06	Coordinadores	D-S-E	Simple	0	2	Todos	Todos	---	---
03	Comercio Exterior	24-10-06	21-12-06	PAN	S-D-E	Simple	0	2	Todos	Todos	---	---
04	Ingresos 2007	05-12-06	27-12-06	Ejecutivo	D-S-D-E	Revisora modifica	0	5	T1: Todos T2: Unánime	Unánime	T1: Unánime (1)	PAN-PRD-PRI (1)
05	Miscelánea Fiscal 2007	05-12-06	27-12-06	Ejecutivo	D-S-D-E	Revisora modifica	0	8	T1: Todos T2: Todos	Unánime	T1: PAN-PRD-PRI (1)	Unánime (3) Sin PAN (1)
06	Derechos	05-12-06	27-12-06	Ejecutivo	D-S-E	Simple	0	2	Todos	Unánime	---	---
07	Coordinación Fiscal; Presupuesto y Resp. Hac.	27-04-04 (LIX)	27-12-06	PRI	D-S-E	Simple	0	2	Todos	Unánime	---	---
08	IEPS	12-12-06	27-12-06	PRI, PVEM	D-S-E	Simple	0	2	Todos	Unánime	---	---
09	Presupuesto 2007	05-12-06	28-12-06	Ejecutivo	D	Exclusivo Diputados	0	5	Todos	---	Todos (2) Sin PAN (2)	---
10	Salud	09-12-04 (LIX)	18-01-07	PRI	D-S-E	Simple	1	1	Todos (LIX)	Unánime	---	---
11	Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	18-11-04 (LIX)	01-02-07	Comisión (Equidad); PRI	S-D-S-E	Revisora modifica	2	2	Unánime (LIX)	T1: Unánime (LIX) T2: Unánime	---	T2: Todos (1)
12	Vida Silvestre	30-09-04 (LIX)	01-02-07	PVEM	S-D-E	Simple	1	1	Todos	Sin PAN (LIX)	---	---
13	Desarrollo Rural	29-11-05 (LIX)	02-02-07	PRI	D-S-E	Simple	1	1	Todos (LIX)	Unánime	---	---
14	Equilibrio Ecológico	06-04-04 (LIX)	12-02-07	PVEM	S-D-E	Simple	1	1	Todos	Unánime (LIX)	---	---
15	Adquisiciones	18-05-05 (LIX)	20-02-07	PAN	S-D-E	Simple	1	1	Todos	Unánime (LIX)	---	---
16	Cruz Roja	12-04-05 (LIX)	23-03-07	PAN	D-S-D-E	Revisora modifica	2	1	T1: Unánime (LIX) T2: Todos	Unánime (LIX)	---	---
17	Código Penal; y otras	13-04-04 (LIX)	27-03-07	PAN, PRI, CONV	D-S-E	Simple	1	1	Todos (LIX)	Unánime	---	---
18	ISSSTE	15-03-07	31-03-07	PAN, PRI, PVEM, NA	D-S-E	Simple	0	13	Sin PRD	Sin PRD	PAN-PRD-PRI (1) Sin PRD (9)	Sin PRD (1)
19	Código Proc. Penales	18-03-04 (LIX)	10-04-07	PRI	D-S-E	Simple	1	1	Todos (LIX)	Unánime	---	---
20	Cultura Física y Deporte	19-01-05 (LIX)	10-04-07	PRI, PVEM	D-S-D-E	Revisora modifica	2	1	T1: Todos (LIX) T2: Unánime	Unánime (LIX)	---	---
21	Reforma del Estado	14-11-06	13-04-07	PRI	S-D-S-E	Revisora modifica	0	5	PAN-PRD-PRI	T1: Unánime T2: Unánime	PAN-PRD-PRI (1)	T1: Todos (1)
22	Código Penal; Código Civil	23-02-06 (LIX)	13-04-07	PAN, PRD, PRI, CONV, PVEM	D-S-E	Simple	1	1	Todos (LIX)	Todos	---	---
23	Salud	14-03-05 (LIX)	09-05-07	PAN	D-S-E	Simple	1	1	Unánime (LIX)	Todos	---	---
24	Salud	20-04-04 (LIX)	09-05-07	PAN	D-S-D-E	Revisora modifica	2	1	T1: Todos (LIX) T2: Unánime	Unánime (LIX)	---	---
25	Transparencia de Servicios Financieros; y otras	20-12-06	15-06-07	PAN, PRI, PVEM	S-D-E	Simple	0	3	Unánime	PAN-PRD-PRI	---	Sin PRD (1)
26	SAR	27-03-07	15-06-07	PRI	S-D-E	Simple	0	4	Sin PRD	Sin PRD	Sin PRD (2)	---
27	Comercio de Semillas	30-11-04 (LIX)	15-06-07	PAN, PRI	D-S-D-S-E	Revisora modifica	2	2	T1: Todos (LIX) T2: Sin PRD	T1: Todos (LIX) T2: Sin PRD	---	---

/1 Las leyes están ordenadas con base en la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación; (LIX): indica una iniciativa presentada en la LIX Legislatura.

/2 D: Cámara de Diputados, S: Cámara de Senadores, E: Ejecutivo Federal.

/3 LIX y LX: indican votaciones nominales realizadas durante la LIX o LX Legislatura, respectivamente.

/4 T1, T2 y T3: indican el primero, segundo o tercer turno de la cámara respectiva en el proceso legislativo; (LIX): representa una coalición formada en la LIX Legislatura; y la cifra entre paréntesis señala el número de votaciones en lo particular.

/5 Unánime: el 100 por ciento de los legisladores voto en el mismo sentido; Todos: todos los partidos formaron la coalición de mayoría pero un porcentaje de legisladores voto en otro sentido; PAN-PRD-PRI: PAN, PRD y PRI conformaron la mayoría, pero uno o más de los partidos menores voto en sentido contrario; Sin PAN, Sin PRD y Sin PRI: el partido que se indica no formó parte de la coalición de mayoría; Toma de Tribuna: son votaciones realizadas sin la participación del PRD, PT y Convergencia, a raíz de la toma de las tribunas de las cámaras del Congreso, ocurrida del 10 al 25 de abril de 2008.

No.	Ley	Fechas <sup>1</sup>		Iniciador	Proceso Legislativo <sup>2</sup>		Votaciones <sup>3</sup>		Coalición en lo General <sup>4 y 5</sup>		Coalición en lo Particular <sup>4 y 5</sup>	
		Iniciativa	DOF		Secuencia	Tipo	LIX	LX	Diputados	Senado	Diputados	Senado
28	Impuestos de Importación y Exportación	29-03-07	18-06-07	Ejecutivo	D-S-E	Simple	0	3	Sin PRD	Unánime	---	Unánime (1)
29	Constitución (Art. 82)	05-04-04 (LIX)	19-06-07	PAN, PRI, PRD, PVEM	D-S-E	Simple	1	1	Todos (LIX)	Unánime	---	---
30	Constitución (Art. 55)	21-10-03 (LIX)	19-06-07	PRI, PRD	S-D-S-E	Revisora modifica	2	1	Todos (LIX)	T1: Unánime (LIX) T2: Unánime	---	---
31	Equilibrio Ecológico	05-10-04 (LIX)	19-06-07	PVEM	S-D-E	Simple	1	1	Todos	Unánime (LIX)	---	---
32	Gestión de Residuos	16-03-06 (LIX)	19-06-07	PAN	D-S-E	Simple	1	1	Todos (LIX)	Unánime	---	---
33	Salud	04-10-05 (LIX)	19-06-07	PRI	D-S-E	Simple	1	1	Todos (LIX)	Unánime	---	---
34	Código Penal; y otras (terrorismo)	11-09-03 (LIX)	28-06-07	Ejecutivo	S-D-S-E	Revisora modifica	1	4	Todos	T1: Todos (LIX) T2: Unánime	Sin PRD (1)	T2: Sin PRD (1)
35	Equilibrio Ecológico	28-11-00 (LVIII)	05-07-07	PAN, PRI, PVEM	D-S-D-E	Revisora modifica	2	1	T1: Todos (LIX) T2: Unánime	Sin PAN y PRD (LIX)	---	---
36	Constitución (Art. 73)	02-12-03 (LIX)	20-07-07	PRI	D-S-E	Simple	1	1	Todos (LIX)	Todos	---	---
37	Constitución (Art. 6)	16-11-06	05-07-07	Coordinadores	D-S-E	Simple	0	2	Todos	Unánime	---	---
38	Pesca y Acuicultura	28-04-04 (LIX)	24-07-07	Comisión (Pesca); PRI; Legis. Jalisco	D-S-E-D-S-E	Veto Ejecutivo	2	2	T1: Todos (LIX) T2: Todos	T1: Unánime (LIX) T2: Unánime	---	---
39	Sanidad Animal	24-11-05 (LIX)	25-07-07	PAN	S-D-S-E	Revisora modifica	1	2	Sin PRD	T1: Unánime (LIX) T2: Unánime	---	---
40	Sanidad Vegetal	23-04-03 (LIX)	26-07-07	PAN	S-D-S-E	Revisora modifica	1	3	Sin PRD	T1: Unánime (LIX) T2: Unánime	Sin PRD (1)	---
41	Constitución (Art. 29, 73, 90, 92, 93, 95, 110 y 111)	06-12-05 (LIX)	02-08-07	PAN, PVEM	D-S-E	Simple	1	1	Todos (LIX)	Unánime	---	---
42	Constitución (Art. 73)	24-11-05 (LIX)	15-08-07	Comisión (Fomento Cooperativo)	D-S-E	Simple	1	1	Todos (LIX)	Unánime	---	---
43	Fiscalización Superior	20-07-05 (LIX)	30-08-07	PRD	D-S-E	Simple	1	1	Todos (LIX)	Unánime	---	---
44	Reglamentaria Frac. VI del Art. 76 de la Constitución	12-05-04 (LIX)	31-08-07	PRI	S-D-E	Simple	1	1	Todos	Todos (LIX)	---	---
45	Ahorro y Crédito; Fideic. de Sociedades Cooperativas	17-04-07	31-08-07	PAN, PRI, PVEM, NA	D-S-E	Simple	0	4	Sin PRD	Sin PRD	Todos (2)	---
46	Bienes Nacionales	21-12-06	31-08-07	Coordinadores	S-D-E	Simple	0	2	Todos	Todos	---	---
47	Adquisiciones	17-11-05 (LIX)	05-09-07	PVEM	S-D-E	Simple	1	1	Todos	Sin PAN (LIX)	---	---
48	ISR; Código Fiscal; IEPS; IVA (reforma fiscal)	20-06-07	01-10-07	Ejecutivo	D-S-E	Simple	0	4	Unánime	Todos	Todos (1)	Sin PRD (1)
49	Impuesto a los Depósitos en Efectivo (reforma fiscal)	20-06-07	01-10-07	Ejecutivo	D-S-E	Simple	0	4	Sin PRD	Sin PRD	Sin PRD (1)	Sin PRD (1)
50	Derechos	17-07-07	01-10-07	PRI, PRD, CONV, PVEM, PT	D-S-E	Simple	0	2	Todos	Unánime	---	---

/1 Las leyes están ordenadas con base en la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación; (LIX): indica una iniciativa presentada en la LIX Legislatura.

/2 D: Cámara de Diputados, S: Cámara de Senadores, E: Ejecutivo Federal.

/3 LIX y LX: indican votaciones nominales realizadas durante la LIX o LX Legislatura, respectivamente.

/4 T1, T2 y T3: indican el primero, segundo o tercer turno de la cámara respectiva en el proceso legislativo; (LIX): representa una coalición formada en la LIX Legislatura; y la cifra entre paréntesis señala el número de votaciones en lo particular.

/5 Unánime: el 100 por ciento de los legisladores voto en el mismo sentido; Todos: todos los partidos formaron la coalición de mayoría pero un porcentaje de legisladores voto en otro sentido; PAN-PRD-PRI: PAN, PRD y PRI conformaron la mayoría, pero uno o más de los partidos menores voto en sentido contrario; Sin PAN, Sin PRD y Sin PRI: el partido que se indica no formó parte de la coalición de mayoría; Toma de Tribuna: son votaciones realizadas sin la participación del PRD, PT y Convergencia, a raíz de la toma de las tribunas de las cámaras del Congreso, ocurrida del 10 al 25 de abril de 2008.

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria y el Diario de los Debates de ambas cámaras del Congreso, y con base en las compilaciones de proceso legislativo del sitio web de la Cámara de Diputados "Reformas constitucionales y legales aprobadas por la LX Legislatura", en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legis/refix.htm>.

No.	Ley	Fechas <sup>1</sup>		Iniciador	Proceso Legislativo <sup>2</sup>		Votaciones <sup>3</sup>		Coalición en lo General <sup>4 y 5</sup>		Coalición en lo Particular <sup>4 y 5</sup>	
		Iniciativa	DOF		Secuencia	Tipo	LIX	LX	Diputados	Senado	Diputados	Senado
51	IETU (reforma fiscal)	20-06-07	01-10-07	Ejecutivo	D-S-E	Simple	0	6	Sin PRD	Sin PRD	Unánime (1) Sin PRD (2)	Sin PRD (1)
52	Presupuesto y Resp. Hacendaria; y otras (reforma fiscal)	20-06-07	01-10-07	Ejecutivo	D-S-E	Simple	0	2	Todos	Unánime	---	---
53	Escudo, Bandera e Himno	22-02-07	20-10-07	PAN, PRD	S-D-E	Simple	0	2	Unánime	Unánime	---	---
54	Educación	13-10-05 (LIX)	02-11-07	PRI	D-S-E	Simple	1	1	Todos (LIX)	Sin PRD	---	---
55	Constitución (reforma electoral)	31-08-07	13-11-07	Comisión (GENCA)	S-D-E	Simple	0	7	PAN-PRD-PRI	PAN-PRD-PRI	PAN-PRD-PRI (2)	PAN-PRD-PRI (3)
56	Congreso General (reforma electoral)	06-11-07	15-11-07	PAN, PRI	D-S-D-E	Revisora modifica	0	3	T1: PAN-PRD-PRI T2: PAN-PRD-PRI	Todos	---	---
57	Sancionar Trata de Personas; y otras	09-12-04 (LIX)	27-11-07	PRI	S-D-S-E	Revisora modifica	1	2	Todos	T1: Unánime (LIX) T2: Unánime	---	---
58	Eliminar Discriminación	19-10-04 (LIX)	27-11-07	PAN	D-S-E	Simple	1	1	Todos (LIX)	Unánime	---	---
59	Sociedades Cooperativas	29-04-04 (LIX)	27-11-07	PRD	D-S-D-S-E	Revisora desecha	3	1	T1: Todos (LIX) T2: Todos (LIX)	T1: Todos (LIX) T2: Unánime	---	---
60	Tribunal Federal de Justicia Fiscal	09-02-06 (LIX)	06-12-07	PAN, PRI, PRD	S-D-S-E	Revisora modifica	1	3	Todos	T1: Unánime (LIX) T2: Unánime	Sin PRD (1)	---
61	Código de Procedimientos Penales	29-04-04 (LIX)	07-12-07	PAN	D-S-E	Simple	1	1	Todos (LIX)	Unánime	---	---
62	Ingresos 2008	08-09-07	07-12-07	Ejecutivo	D-S-E	Simple	0	22	PAN-PRD-PRI	PAN-PRD-PRI	Unánime (2) Todos (1) Sin PRD (4)	Sin PRD (13)
63	Presupuesto 2008	08-09-07	13-12-07	Ejecutivo	D	Exclusivo Diputados	0	6	Todos	---	Todos (1) Sin PRD (4)	---
64	Salud	25-04-06 (LIX)	18-12-07	PAN	D-S-E	Simple	0	2	Todos	Unánime	---	---
65	Coordinación Fiscal; ISTUV, IEPS (reforma fiscal)	20-06-07	21-12-07	Ejecutivo	D-S-E	Simple	0	10	Sin PRD	Sin PRD	Sin PRD (7)	Sin PRD (1)
66	Tribunal Federal de Justicia Fiscal	04-12-07	21-12-07	PAN, PRI	D-S-E	Simple	0	2	Todos	Unánime	---	---
67	Congreso General	08-08-07	24-12-07	CONV	D-S-E	Simple	0	2	Unánime	Todos	---	---
68	Derechos	11-09-07	24-12-07	Ejecutivo	D-S-E	Simple	0	8	Todos	Todos	Unánime (1) Todos (2) PAN-PRD-PRI (1) Sin PAN (1) Sin PRD (1)	Sin PRI (1)
69	Concursos Mercantiles	08-03-05 (LIX)	27-12-07	PAN	S-D-S-E	Revisora modifica	1	3	Todos	T1: Unánime (LIX) T2: Unánime	Sin PRD (1)	---
70	COFIPE (reforma electoral)	30-11-07	14-01-08	Comisión (GENCA)	S-D-E	Simple	0	16	PAN-PRD-PRI	PAN-PRD-PRI	PAN-PRD-PRI (1)	Unánime (1) PAN-PRD-PRI (5) Sin PRD (7)
71	Escudo, Bandera e Himno	17-10-06	21-01-08	PRI	D-S-E	Simple	0	2	Todos	Unánime	---	---
72	Instituciones de Crédito;	31-08-07	01-02-08	Ejecutivo	D-S-E	Simple	0	2	Todos	Unánime	---	---

/1 Las leyes están ordenadas con base en la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación; (LIX): indica una iniciativa presentada en la LIX Legislatura.

/2 D: Cámara de Diputados, S: Cámara de Senadores, E: Ejecutivo Federal.

/3 LIX y LX: indican votaciones nominales realizadas durante la LIX o LX Legislatura, respectivamente.

/4 T1, T2 y T3: indican el primero, segundo o tercer turno de la cámara respectiva en el proceso legislativo; (LIX): representa una coalición formada en la LIX Legislatura; y la cifra entre paréntesis señala el número de votaciones en lo particular.

/5 Unánime: el 100 por ciento de los legisladores voto en el mismo sentido; Todos: todos los partidos formaron la coalición de mayoría pero un porcentaje de legisladores voto en otro sentido; PAN-PRD-PRI: PAN, PRD y PRI conformaron la mayoría, pero uno o más de los partidos menores voto en sentido contrario; Sin PAN, Sin PRD y Sin PRI: el partido que se indica no formó parte de la coalición de mayoría; Toma de Tribuna: son votaciones realizadas sin la participación del PRD, PT y Convergencia, a raíz de la toma de las tribunas de las cámaras del Congreso, ocurrida del 10 al 25 de abril de 2008.

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria y el Diario de los Debates de ambas cámaras del Congreso, y con base en las compilaciones de proceso legislativo del sitio web de la Cámara de Diputados "Reformas constitucionales y legales aprobadas por la LX Legislatura", en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legis/reflx.htm>.

No.	Ley	Fechas <sup>1</sup>		Iniciador	Proceso Legislativo <sup>2</sup>		Votaciones <sup>3</sup>		Coalición en lo General <sup>4 y 5</sup>		Coalición en lo Particular <sup>4 y 5</sup>	
		Iniciativa	DOF		Secuencia	Tipo	LIX	LX	Diputados	Senado	Diputados	Senado
73	y otras Sociedades de Información Creditiicia	21-10-04 (LIX)	01-02-08	PAN, PRI, CONV	D-S-D-E	Revisora modifica	0	3	T1: Todos T2: Unánime	Unánime	---	---
74	Desarrollo de Bioenergéticos	06-12-05 (LIX)	01-02-08	Comisión (Agricultura)	D-S-D-E-D-S-E	Revisora modifica; y Veto Ejecutivo	3	5	T1: Todos (LIX) T2: Sin PRD T3: PAN-PRD-PRI	T1: Sin PRD (LIX) T2: PAN-PRD-PRI	T1: Todos (LIX) (1) T2: Sin PRD (1) T3: PAN-PRD-PRI (1)	---
75	Infraestructura Física Educativa	07-11-06	01-02-08	PAN	S-D-S-E	Revisora modifica	0	4	Todos	T1: Unánime T2: Todos	---	T1: Unánime (1)
76	Instituciones de Crédito	08-12-05 (LIX)	06-02-08	PRD	D-S-D-E	Revisora modifica	2	2	T1: Todos (LIX) T2: Todos	Unánime	T1: Todos (LIX) (1)	---
77	Impuesto sobre Tenencia	16-10-07	01-02-08	PRI	D-S-E	Simple	0	2	Todos	Todos	---	---
78	Sistema de Información Estadística	30-03-06 (LIX)	16-04-08	PAN, PRI, PRD, PVEM	S-D-E	Simple	0	7	Sin PRD	Sin PRD	Sin PRD (5)	---
79	Código de Comercio	19-12-06	17-04-08	PVEM	S-D-E	Simple	0	2	Unánime	Unánime	---	---
80	Agraria	01-12-05 (LIX)	17-04-08	PRI	D-S-D-E	Revisora modifica	0	3	T1: Todos T2: Unánime	Unánime	---	---
81	Aguas Nacionales	23-05-07	18-04-08	PAN, PRI	D-S-D-E	Revisora modifica	0	3	T1: Todos T2: PAN-PRD-PRI	Todos	---	---
82	Congreso General	29-03-07	21-04-08	Coordinadores	D-S-E	Simple	0	2	PAN-PRD-PRI	Toma de Tribuna	---	---
83	Congreso General	13-03-08	21-04-08	PRI, PNA	D-S-E	Simple	0	2	Todos	Toma de Tribuna	---	---
84	Estatuto de Gobierno DF	22-02-08	28-04-08	PRD	S-D-E	Simple	0	2	Toma de Tribuna	Toma de Tribuna	---	---
85	Constitución (gasto público, reforma fiscal)	20-06-07	07-05-08	Ejecutivo	D-S-E	Simple	0	4	Todos	Unánime	Todos (1)	Sin PRD (1)
86	Equilibrio Ecológico	27-11-07	16-05-08	Comisión (Medio Ambiente)	S-D-E	Simple	0	2	Todos	Todos	---	---

/1 Las leyes están ordenadas con base en la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación; (**LIX**): indica una iniciativa presentada en la LIX Legislatura.

/2 **D**: Cámara de Diputados, **S**: Cámara de Senadores, **E**: Ejecutivo Federal.

/3 **LIX** y **LX**: indican votaciones nominales realizadas durante la LIX o LX Legislatura, respectivamente.

/4 **T1**, **T2** y **T3**: indican el primero, segundo o tercer turno de la cámara respectiva en el proceso legislativo; (**LIX**): representa una coalición formada en la LIX Legislatura; y la cifra entre paréntesis señala el número de votaciones en lo particular.

/5 **Unánime**: el 100 por ciento de los legisladores voto en el mismo sentido; **Todos**: todos los partidos formaron la coalición de mayoría pero un porcentaje de legisladores voto en otro sentido; **PAN-PRD-PRI**: PAN, PRD y PRI conformaron la mayoría, pero uno o más de los partidos menores voto en sentido contrario; **Sin PAN**, **Sin PRD** y **Sin PRI**: el partido que se indica no formó parte de la coalición de mayoría; **Toma de Tribuna**: son votaciones realizadas sin la participación del PRD, PT y Convergencia, a raíz de la toma de las tribunas de las cámaras del Congreso, ocurrida del 10 al 25 de abril de 2008.

**Fuente**: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria y el Diario de los Debates de ambas cámaras del Congreso, y con base en las compilaciones de proceso legislativo del sitio web de la Cámara de Diputados "Reformas constitucionales y legales aprobadas por la LX Legislatura", en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legis/reflx.htm>.