



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**Análisis de la LXI legislatura de la  
Cámara de Diputados a través de sus órganos de  
Gobierno y los Grupos Parlamentarios que las integran.  
Un enfoque de Política Pública.**

TESINA

QUE PRESENTA:

SHEILA KARIN ORTEGA MUCIÑO.

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

DIRECTOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2013





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero reconocer la formación que recibí en esta Casa de Estudios, lo que la UNAM a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales me transmitió, en conocimientos y en valores, significa el poder emprender un camino en el sector público.

Mi paso por la FCPyS -como estudiante y como profesor adjunto- me ha dado las herramientas necesarias y me ha permitido ser un agente de cambio en donde me desempeño profesionalmente. Esto no sería posible sin los profesores que tuve a lo largo del camino, principalmente el asesor de esta tesina, el Dr. Ricardo Uvalle Berrones quién me acompañó con consejos invaluable.

Al jurado, Mtro. Godínez, Dr. Cruz, Dr. Pérez y Dr. García que me hicieron el honor de revisar este trabajo, muchas gracias.

Asimismo, la oportunidad de colaborar en la Cámara de Diputados en la Legislatura XLI, no hubiera sido posible si el Lic. Jorge Carlos Ramírez Marín -Diputado Federal y Presidente de la Cámara, durante un año, en dicha Legislatura- no me hubiera brindado su apoyo y su confianza para colaborar con él durante ese proyecto, conjuntamente el compartirme su pasión por la labor legislativa hizo aún más enriquecedora dicha experiencia. Gracias jefe.

Sin duda alguna, no habría tenido sentido la búsqueda del llamado “bien común” si mis padres y hermana –Miguel Ángel, Irma y Betzy- no me hubieran inculcado valores tan importantes como la justicia, la solidaridad y la honradez. Menos si no hubieran sido ejemplos de los mismos, espero nunca defraudar el amor y el apoyo que durante toda mi vida me han brindado.

Tampoco hubiera sido posible -este camino entre la Universidad, el proceso de titulación y el trabajo- sin la compañía y sin el empuje de mis amigos, quienes sobre todo han estado presentes alentándome a no tener objetivos pendientes –Carlos, Sofía y Yuri- y colaborando a la conclusión de mis proyectos, Humberto y Gerardo.

Gracias a todos ustedes que han sido actores fundamentales, compañeros de momentos y circunstancias, portadores de valores, personas capaces de hacerme una estudiante interesada, una profesionista comprometida y una mejor persona.

## ÍNDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Introducción.....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>Apartado I. Políticas Públicas: sentido y alcance.....</b>                    | <b>8</b>  |
| - Etapas de la política pública.....   | 11        |
| 1. La agenda política.....   | 12        |
| 2. Formulación de política pública.....  | 12        |
| 3. El proceso de decisión.....   | 13        |
| 4. La implementación.....  | 13        |
| 5. La evaluación.....  | 13        |
| <br>   |           |
| <b>Apartado II. Cámara de Diputados: descripción y fundamentos.....</b>          | <b>16</b> |
| - Fundamento constitucional.....   | 16        |
| - Proceso Legislativo.....   | 17        |
| - Facultades Especiales.....   | 20        |
| - Atención de políticas públicas en la cámara de diputados.....                  | 24        |
| <br>   |           |
| <b>Apartado III. Métodos de decisión en la Cámara de Diputados.....</b>          | <b>26</b> |
| - Grupos parlamentarios.....   | 27        |
| - Mesa directiva.....  | 29        |
| - Junta de coordinación política.....  | 32        |
| - Conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos..... | 34        |
| - Consecuencias de los métodos de decisión en el congreso.....                   | 36        |
| <br>   |           |
| 1. El diputado singular.....   | 36        |
| 2. Métodos de decisión no formales.....  | 38        |

|   |    |
|---|----|
| 3. La omisión como acuerdo parlamentario.....               | 39 |
| 4. Implicaciones para el proceso de políticas públicas..... | 42 |

**Apartado IV. Organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados.....44**

|  |    |
|--|----|
| - Órganos administrativos.....                               | 46 |
| • Mesa directiva.....  | 47 |
| • Secretaría General.....                                    | 48 |
| • Secretaría de servicios parlamentarios.....                | 50 |
| • Secretaría de servicios administrativos y financieros..... | 53 |
| • Controlaría interna.....                                   | 55 |

**Apartado V. Ley de víctimas: un asunto abordado en la lxi legislatura de la Cámara de Diputados desde el enfoque de política pública.....56**

|   |    |
|---|----|
| - Cronología de la causa de derechos de las víctimas..... | 56 |
| - Etapas de las políticas públicas.....                   | 59 |
| - Agenda Política.....                                    | 59 |
| - Formulación.....  | 60 |
| - Toma de Decisiones.....                                 | 62 |
| - Implementación.....                                     | 65 |
| - Evaluación.....   | 71 |

**Conclusión.....73**

**Fuentes Bibliográficas.....78**

**Fuentes Electrónicas.....81**

**Fuentes Hemerográficas.....82**

## INTRODUCCIÓN

En las democracias modernas, los Congresos sirven como marco institucional para la deliberación política. Es en este terreno donde los partidos políticos se diferencian uno de otro presentando iniciativas que compiten por ser el marco normativo sobre el que se elaborarán los programas y las acciones de gobierno.

Por tanto, el Poder Legislativo es uno de los pilares que sostienen los sistemas democráticos actuales, ya que ahí se deliberará para lograr una competencia pacífica del poder.

En general, las funciones de los sistemas legislativos se resumen en tres: representar a los ciudadanos que los eligieron mediante el voto; rendir cuentas al electorado sobre las decisiones, políticas y estrategias implementadas, así como los resultados de las mismas; y legislar, es decir, elaborar planes, leyes y marcos formales que regirán el funcionamiento institucional del país y sentarán los mecanismos de frenos y contrapesos que determinarán la división de Poderes.

El Poder Legislativo no suele analizarse bajo un proceso de políticas públicas debido a que en los sistemas presidenciales, es el Poder Ejecutivo el que suele ejecutar las acciones de gobierno, sin embargo, es en el Poder Legislativo donde convergen estrategias y actores en oposición, así como distintos actores e instituciones con fines e intereses propios, todos con el objetivo de diseñar productos legislativos eficientes que perfeccionen el marco normativo del país.

Cada decisión tomada en el Poder Legislativo involucra un proceso de negociación y alineación de estrategias complejo, entender cada producto legislativo desarrollado por los legisladores, requiere un análisis de las estructuras internas, sus motivaciones, las reglas de operación y los actores particulares que intervienen en su diseño, sin un análisis con esta profundidad, la descripción del producto está incompleta.

En el Poder Legislativo, son muchas los organismos e instituciones que intervienen en el proceso de formación de políticas públicas, lo que implica que, en las discusiones del Congreso, los intereses de cada organismo involucrado se reflejan en los productos legislativos que generan. Como resultado, las leyes aprobadas por el Congreso, suelen contemplar límites claros para la implementación de la política pública y sistemas de evaluación que permiten la mejora continua de los programas de gobierno.

Las acciones de gobierno son el resultado de interacciones entre distintos actores gubernamentales y no gubernamentales dado un esquema institucional determinado. Por lo tanto, para entenderlas, se requiere un análisis estratégico y una lectura de motivaciones de las fuerzas que interactúan en el proceso.

El enfoque de políticas públicas, aplicado al Poder Legislativo, permite entender los productos legislativos como resultado de ambas perspectivas: actores involucrados en la toma de decisiones, e instituciones que se han ido conformando a partir de los productos legislativos diseñados con ambas perspectivas.

Es en la óptica del legislador como un sujeto formador de políticas públicas donde se centra el presente trabajo, explicando a los legisladores como actores racionales y estratégicos que mediante decisiones de acción u omisión, detonan procesos que impactan directamente en la población asociando costos y beneficios, y determinando el tipo de políticas públicas e instituciones que observaremos en un futuro.

Bajo esta óptica, los resultados observados en el proceso de formación de políticas públicas emanadas del Congreso, logran explicarse mediante el análisis de estrategias, motivaciones, incentivos, costos, instituciones y actores.

Por lo tanto, se vuelve de crucial importancia entender las herramientas administrativas con las que cuentan los legisladores para poder influir en el tratamiento de las causas ciudadanas a través del Congreso.

Analizar cada uno de los procesos que actualmente se desarrollan en el Poder Legislativo mediante la óptica propuesta en el presente trabajo, permite entender las diferencias entre el diferente tratamiento que reciben las demandas ciudadanas en su curso a través del Congreso de la Unión, e incluso identificar elementos que constituyen buenas prácticas para el trato de causas de la sociedad civil en el Poder Legislativo.

A continuación, a manera de resumen, se explicará el esquema de la presente investigación y su ordenamiento lógico. La explicación será breve tratando de presentar las principales ideas que se expondrán detenidamente en cada uno de los apartados.

### **Estructura de la Investigación.**

En el *primer apartado* se realiza un análisis sobre distintos conceptos de políticas públicas y se propone una definición del proceso de políticas públicas que se enfoca a la toma de decisiones de interés público reflejadas en acciones u omisiones que modifican el marco normativo de la sociedad.

En el *segundo apartado* se estudia el funcionamiento y las atribuciones de la Cámara de Diputados considerándola una variable que aproxima el funcionamiento de todo el aparato legislativo en su conjunto ya que es el órgano legislativo de mayor tamaño y que por su composición enfrenta mayores dilemas de coordinación entre sus integrantes y atiende una mayor cantidad de asuntos relacionados con la formulación de políticas públicas.

En el *tercer apartado* se analizan los métodos de decisión ya que suelen determinar los resultados observados y hasta cierto punto, permiten predecir futuras decisiones y delinearán la estrategia de políticas públicas. Cada uno de los elementos que permiten el funcionamiento de la Cámara de Diputados aporta nuevas prioridades al conjunto de decisiones, por ejemplo, los Grupos Parlamentarios determinan los costos y tiempo de negociación; la Mesa Directiva, influye en el proceso de políticas públicas como moderador de discusiones y promotor de agenda; la Junta de Coordinación Política, además de impulsar acuerdos, influye en la integración de comisiones, o la Conferencia para la Dirección y la Programación de los Trabajos



Legislativos que desarrolla un programa de desarrollo legislativo con base en las agendas particulares y de partido.

En el *cuarto apartado* se explica el funcionamiento de la cámara a partir de sus órganos administrativos. Cada uno de sus nodos de decisión vuelve a ser determinante en el tipo de resultado observado. Entre los principales órganos administrativos analizados destacan: la Mesa Directiva que lidera la determinación y hasta cierto punto el sentido de las discusiones; la Secretaría General, que se encarga de coordinar las acciones de cada uno de los órganos dependientes de la Mesa Directiva; la Secretaría de Servicios Parlamentarios, que da seguimiento a los acuerdos y coordina la dirección de las investigaciones; la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, que delimita el destino de los recursos apegados al marco jurídico correspondiente, y la Contraloría Interna, que se encarga de supervisar que los recursos asignados a las distintas áreas y tareas se distribuyan y ejerzan con transparencia.

En el *quinto apartado* se analiza como ejemplo específico de Política Pública a la Ley de Víctimas aprobada en 2012 como un caso de estudio exitoso que muestra el transitar, en su mayoría ágil, de una de las leyes con mayor impacto mediático de los últimos tiempos. Dicha movilidad se debió, en gran parte, a la adecuada apreciación, uso y acercamiento al aparato legislativo, comprendiendo cada uno de sus elementos y entendiendo sus incentivos y lógica. Esta ley es un claro ejemplo de que la Cámara de Diputados funciona como un actor que responde con procesos de política pública impulsado por incentivos racionales que pretenden disminuir costos económicos y amplificar beneficios sociales.

Finalmente se elaboran las conclusiones para entender las decisiones de la Cámara de Diputados bajo el enfoque de políticas públicas que no solamente determinan los resultados observados en ese momento, sino también el tipo de decisiones y resultados a observarse mediante el uso de las políticas públicas emanadas del Congreso.

## APARTADO I. Sentido y alcance de las políticas públicas

El estudio de las políticas públicas es un tema esencial tanto para la Ciencia Política como para la Administración Pública, abarcando desde su diseño, elaboración, ejecución y evaluación.

Las instituciones del Estado deben resolver los problemas de los ciudadanos a través de políticas públicas eficaces, que maximicen beneficios al menor costo. Para encontrar cual es la política o las políticas correctas, primero debemos identificar: ¿Qué es una política pública?, ¿Cómo se elabora, ejecuta y evalúa una política pública? y, ¿Qué enfoques existen de política pública? ¿Y por qué es posible estudiar al proceso legislativo desde el enfoque de políticas públicas?

Para conocer y desglosar el concepto de políticas públicas, hay que analizar distintas definiciones. Puede estudiarse a las políticas públicas como la “decisión” del gobierno, que opta o no por aplicar. Según el profesor estadounidense Thomas Dye, “...la Política Pública es: aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer”.<sup>1</sup> Bajo esta visión, encontramos en el proceso decisorio que la democracia representativa le cede al poder legislativo, la capacidad de formular políticas, que acto seguido el pleno vota para si se implementa o se desecha.

En otra definición, el doctor Fred Frohock, de la Universidad de Florida, describe a las políticas públicas como “Una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas. Una política pública es la decisión gubernamental plasmada en la resolución de un problema de la comunidad, que debe ser no sólo elaborada, sino implementada.”<sup>2</sup> El profesor Frohock añade la continuidad y la sociabilidad al concepto de políticas públicas, es decir, son decisiones que se toman de manera consecuente y cuyos objetivos son beneficiar a todo el grupo social.

---

<sup>1</sup> Dye, Thomas R. *Understanding public policy*. Edition 8, illustrated. Prentice Hall, 1995.

<sup>2</sup> Frohock, Fred M. *Public policy: scope and logic*, illustrated, Prentice-Hall, 1979. / University of California

Una definición más es la del profesor de Chicago, Harold Lasswell, menciona que *“las políticas públicas son aquellas estrategias encaminadas a resolver problemas públicos por medio de dos dimensiones: el estudio de la multicausalidad de los procesos decisionales y el conocimiento de la mejor opción para lograr las soluciones.”*<sup>3</sup>

Después de revisar estos conceptos, podemos definir a la política pública como la parte ejecutora de la Administración pública, es decir, toda aquella capacidad administrativa y organizativa de la que goza un gobierno para atender problemas y/o demandas transcendentales que afectan a la sociedad y que consiste en “decidir” una acción u omisión (referida en función de tácticas y estrategias) del Estado para dar solución a un problema social, y que éstas se desprenden de la agenda pública por medio de las instituciones. El gobierno –particularmente el Poder Legislativo– es concebido como instrumento clave para su realización.

Es importante señalar que la “atención a estos problemas” no siempre genera una solución, ya que el gobierno trata de la manera más “perfectible” de remediar una circunstancia social, no obstante el panorama de desarrollo de la política pública depende del contexto nacional en general. La formulación de una política conduce a la elaboración de un producto de análisis, de la viabilidad política, económica, jurídica y social de ésta, de su influencia en el resto del sistema político.

En síntesis, para toda formulación y aplicación de política pública debe existir una toma de decisión “racional” analizando todos los escenarios posibles de solución, decisión que busca generar en la esfera económica un menor costo y en la esfera social un máximo beneficio. No obstante se debe considerar también que toda acción del Estado es reflejo de decisiones dentro de la esfera política y bajo esos parámetros debe existir un consenso político dentro de las instituciones.

Para el objeto de esta tesina, identificaremos el proceso legislativo con estas definiciones, para reconocer en él un enfoque de políticas públicas.

---

<sup>3</sup> Lasswell, Harold. “Orientación hacia las políticas”, en estudio de las políticas públicas, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México: Porrúa, pp. 79-103.

En primer término ¿es posible verificar el proceso legislativo como una toma de decisiones? Sí, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se define que el proceso legislativo es la discusión, dictamen y votación (decisión) de las iniciativas de ley que se convertirán en políticas públicas.

¿Los resultados del proceso legislativo son de beneficio social, resuelven problemas de los ciudadanos? El Congreso de la Unión, es el colectivo de representantes populares que representan los intereses y demandas de los ciudadanos. Las leyes son de interés colectivo, pues su aplicación es de carácter público, por lo tanto las políticas públicas generadas son de interés y beneficio social.

¿Las decisiones del legislativo son continuas? Sí, el mejoramiento de las leyes es un proceso continuo, por eso existen los períodos ordinarios de sesiones y la Comisión Permanente, el proceso de perfeccionamiento legislativo no se detiene. A partir de estas tres afirmaciones podemos concluir que el proceso legislativo es un mecanismo de elaboración de políticas públicas, de hecho el principal, por lo que es posible estudiarlo a partir de este enfoque.

En la elaboración de las políticas públicas intervienen tanto instituciones como actores.<sup>4</sup> Las instituciones son las que crean la estructura necesaria para que los actores tomen las decisiones e implementen las políticas. Su falta de concordancia puede generar resultados indeseados, tanto de políticas mal diseñadas como de decisiones políticas mal ejecutadas, todas en perjuicio de los ciudadanos. La sociedad civil organizada también participa en la formulación e implementación de políticas públicas a través de organizaciones civiles, estos ciudadanos organizados son los que velan por la correcta realización de la política pública y son el equilibrio entre instituciones y ciudadanos.

La observación de los procesos de elaboración de políticas y de programas de actuación pública, deben complementarse con la identificación de los distintos actores

---

<sup>4</sup> Lindblom, C. en El proceso de elaboración de políticas públicas.

que intervienen en el proceso de decisiones durante la implementación de políticas públicas.

Por tanto, es pertinente analizar el enfoque de política pública por medio de los actores, las cuales son el conjunto de reglas y procedimientos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública en actividades analíticamente separables, pero también desde las decisiones que toman los actores que participan en el proceso organizacional donde se diseñan y las reglas de decisión a las que responden.

Desde este enfoque institucional es posible desmembrar al poder legislativo, desde el Congreso en pleno como tomador final de las decisiones, hasta el trabajo en las comisiones legislativas que discuten y dictaminan las iniciativas presentadas. En cada uno de estos órganos internos del poder legislativo se produce política pública. El legislador propone el problema a resolver, la solución social y ejecutiva, delimita, si es posible, la población objetivo y cómo su iniciativa embona en el orden jurídico nacional que es el soporte del Estado.

En resumen, se ha identificado al proceso legislativo como objeto de análisis desde un enfoque de políticas públicas, que sus productos y objetivos son del orden social, de beneficio colectivo y parte de un proceso continuo de perfeccionamiento legislativo. Que el Congreso de la Unión es un actor de relevancia en el proceso de elaboración de las políticas públicas, por lo tanto su reglamentación, organismos y relaciones interinstitucionales también son objeto de estudio desde el enfoque de políticas públicas.<sup>5</sup>

### **Etapas de la Política Pública**

Dentro de toda política pública existen etapas en su proceso de desarrollo. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>6</sup> se dividen en cinco fases: la agenda política, la formulación, la toma de decisión, la implementación y

---

<sup>5</sup> Ignacio Marván en

<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/enfoque%20de%20politic%20publicas%20y%20gob%20nabilidad.pdf>

<sup>6</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [www.eclac.org](http://www.eclac.org).

la evaluación. Es posible determinar cada fase en el estudio del proceso legislativo como política pública.

### 1. Agenda política.

La agenda política puede definirse como el conjunto de cuestiones a las que los agentes públicos están prestando seria atención en un momento determinado.

La primera fase del proceso de política pública, consiste en la priorización de los problemas públicos a resolver. Las agendas políticas son más el resultado de la movilización de demandas y presiones, que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos. Aquí cada actor plantea su propia agenda dependiendo de sus prioridades e intereses, por lo que surge una interacción de las mismas con otros que se encuentren involucrados. En México, la toma de decisiones de la Cámara de Diputados se define por la agenda pública.

### 2. Formulación de la política pública

Una vez seleccionados los problemas públicos, se buscan algunas alternativas, se comparan con objetivos y metas previamente definidas y se eligen soluciones cuyos resultados proporcionan mayor alcance de objetivos, mayores beneficios con costos iguales o menores costos con beneficios iguales. El legislador federal o estatal y el presidente de la República, son los facultados por la Constitución para presentar una iniciativa, aunque se han sumado después de la reforma política nuevas formas de iniciativas ciudadanas, sin embargo el proceso de formulación es el mismo. La iniciativa tiene que incluir una exposición de motivos donde explique cuál es el problema que resuelve y porque lo que se propone es la mejor alternativa. El legislador debe promover y defender su iniciativa, ante las comisiones designadas, donde los legisladores integrantes, discuten y formulan u dictamen final que será sometido al pleno de la Cámara para su aprobación.

### 3. Toma de decisión.

Se define, aprueba o rechaza la alternativa electa, y existe un proceso de articulación técnico-política (lo deseable y lo posible), preferiblemente de carácter competitivo. Esta es una etapa de discusión e interacción con actores relevantes, y es donde se adapta la política pública con su correspondiente asignación de recurso. La dictaminación en comisiones y la aprobación de la iniciativa son los mecanismos que el Congreso tiene para este proceso.

### 4. Implementación.

En esta etapa se pone en marcha la alternativa seleccionada. Comprende las actividades desarrolladas hasta alcanzar los efectos buscados en la formulación. Se utilizan las estructuras institucionales para desarrollar la política. La tarea de legislar incluye un proceso de negociación, compromiso y adaptación, que se desarrolla a la luz de su propia racionalidad; esta racionalidad se fundamenta en el juicio sobre qué es políticamente posible una vez que por lo menos la mayoría de los intereses afectados por la ley se han pronunciado. Los encargados de la implementación deben tomar en cuenta el resultado de este proceso y asumir que uno de los imperativos formales de los funcionarios públicos será obedecer la ley tal y como haya sido formulada.<sup>7</sup>

### 5. Evaluación.

Determinar en qué medida y cómo se han logrado los objetivos. La evaluación permite valorar las políticas públicas para mantenerlas, modificarlas o terminarlas; es un instrumento útil para mejorar el diseño o reformulación de nuevas políticas.

El enfoque de política pública se abordará en un panorama económico, político y social. El análisis estará enfocado en el impacto de la toma de decisiones políticas durante la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados a través de sus órganos de gobierno y los grupos parlamentarios que los integran.

---

<sup>7</sup> Aguilar, L. (1992) La implementación de las políticas. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Para el análisis y evolución de las políticas públicas en México es preciso mencionar que el sistema político mexicano ha experimentado importantes transformaciones. En particular, desde el año 1997 el sistema de partido dominante fue sustituido por un gobierno dividido<sup>8</sup>, en el cual el partido del presidente de la República no cuenta con la mayoría absoluta en una o ambas cámaras del Congreso de la Unión, y por lo tanto la agenda política era sujeto de discusión y negociación entre los dirigentes de los grupos parlamentarios.

La relación entre políticas públicas y el proceso legislativo en México ha cambiado debido a la apertura política y la creciente competencia electoral, ya que el balance político entre ambos poderes se alteró, redefiniendo sus papeles. En el periodo conocido como el presidencialismo mexicano, las iniciativas de ley eran orientadas por el Presidente de la República, quien por lo tanto orientaba los criterios de las políticas públicas; en la actualidad emergen del Congreso, tanto del partido del Presidente, como de los partidos de oposición.<sup>9</sup>

Como menciona Benito Nacif en el libro *Los grandes problemas de México*: “la capacidad del Estado para configurar cambios de política no disminuyó, sino que se modificó, a tal grado que los partidos altamente representados comparten el poder de decisión mediante la regla de mayoría, y por otro lado, un gobierno dividido como el que existe actualmente obliga al Presidente a aceptar propuestas que el congreso genera bajo una lógica de “tómalo o déjalo”, lo cual disminuye la capacidad legislativa del Ejecutivo. Nacif concluye que al conjuntar estas dos etapas aparece un sistema que mueve las políticas de posiciones extremas a posiciones centristas o moderadas.”<sup>10</sup>

Es necesario entender este proceso de cambio, tanto del marco jurídico como de las reglas meta-institucionales que definen la negociación de la agenda pública. La configuración del Congreso permite conocer el peso de las fuerzas políticas que entran en la negociación. Las relaciones ejecutivo – legislativo también influyen en la toma de decisiones, tanto del presidente con los grupos parlamentarios de los partidos que lo

---

<sup>8</sup> Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

<sup>9</sup> Carpizo, Jorge, “Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIV, núm. 70, 1991, p. 89

<sup>10</sup> Méndez, J. (coord.) (2010) *Los grandes problemas de México*. Vol. 13 de Políticas Públicas. México: El Colegio de México.



postularon, como su relación con los de oposición, para entender la discusión y negociación que implica la formulación de políticas públicas en el gobiernos divididos.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Méndez, J. (coord.) (2010) Los grandes problemas de México. Vol. 13 de Políticas Públicas. México: El Colegio de México.

## **APARTADO II. Cámara de Diputados: descripción y fundamentos**

Para comprender la importancia que tiene la Cámara de Diputados en la elaboración de políticas públicas, es necesario conocer su organización y funcionamiento. En este apartado exploraremos el fundamento jurídico de las facultades de la Cámara de Diputados en cuanto a la formación de políticas públicas. Analizaremos el proceso de las iniciativas legislativas y las facultades especiales de la Cámara de Diputados, en particular, la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación.

### **Fundamento Constitucional**

La Constitución Política, menciona en su artículo 49, que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En el artículo 50, particulariza sobre el Poder Legislativo: menciona que se deposita en un Congreso General que estará dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Más adelante, en la Sección I (De la elección e instalación del Congreso) del Capítulo II, se describe la composición del Poder Legislativo. Los artículos 51 y 52 nos mencionan que la Cámara de Diputados estará compuesta por representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años; 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

En la Constitución el proceso normativo está incluido en el artículo 72: *“Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”*.

El artículo 73 limita las facultades del Congreso<sup>12</sup>. Enlista todos los temas sobre los que el Congreso está reconocido para legislar. Es importante tener claros estos límites porque excederlos puede provocar controversias constitucionales, como fue el caso de la Ley General de Víctimas (que analizaremos en el Apartado V).

El artículo 74 nos menciona que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. En resumen, son las siguientes: la declaración del Presidente electo; coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización; aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación; declarar los juicios de procedencia; y revisar la Cuenta Pública.

Por su parte el artículo 76 de la Constitución menciona las facultades exclusivas del Senado. Destacan el análisis de la política exterior, la aprobación -en conjunto con el Ejecutivo- de diversos nombramientos y varias facultades sobre seguridad nacional; sin embargo en esta tesis, no entraremos al detalle sobre ellas. no son objeto de esta tesis.

Posteriormente el artículo 77 Constitucional establece las facultades con las que cuenta cada una de las Cámaras sin la intervención de la otra. Para los motivos de esta tesis, la más importante es la de dictar resoluciones relativas a su régimen interior.

### **Proceso Legislativo**

El Congreso tiene la facultad de transformar necesidades sociales en decisiones gubernamentales, mediante leyes. Los artículos 71 y 72 de la Constitución mencionan el procedimiento que debe observar el Poder Legislativo para poder dictar estas leyes.

Para comenzar debemos saber que existen dos modalidades: el Proceso Legislativo Extraordinario, diseñado para hacer cambios constitucionales, y el Proceso Legislativo Ordinario, mediante el cual las leyes secundarias se modifican.

---

<sup>12</sup> Retomado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (2013)

El proceso legislativo cuenta con seis etapas<sup>13</sup>:

1. Iniciativa
2. Discusión
3. Aprobación o rechazo
4. Sanción
5. Promulgación
6. Publicación e inicio de vigencia

Para efectos de la primera etapa (Iniciativa) el artículo 71 Constitucional menciona a los actores que poseen la facultad de iniciar leyes o decretos que como lo revisamos anteriormente son: El Presidente de la República, Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, las Legislaturas locales y los ciudadanos.

Cabe señalar que el artículo 122 Constitucional, faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar iniciativas de ley o decretos en materia concernientes al Distrito Federal.

La segunda etapa (Discusión) comprende el análisis que sirve para que dentro de ambas Cámaras se apruebe o rechace un proyecto de ley o decreto, para ello se realiza una evaluación y exanimación de los que se pretende lograr con el proyecto de ley.

La tercera etapa (Aprobación o rechazo), la cual considera el momento en el que el pleno de la Cámara aprueba o rechaza el dictamen a discusión. El trabajo en conjunto del Congreso de la Unión (Diputados y Senadores) se puede resumir en los siguientes casos:

1. Ambas Cámaras aprueban el proyecto, posteriormente lo remiten al Ejecutivo quien se encargará de publicarlo en caso de no tener ninguna observación.

---

<sup>13</sup> Artículo 71, artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos de México.; Gamboa y Valdés (2006) Proceso Legislativo: Estudio de Derecho Comparado en diversos países. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis.

2. En caso de que el proyecto sea rechazado en la Cámara de origen, el proyecto no se podrá presentar, sino hasta el período de sesiones siguiente.

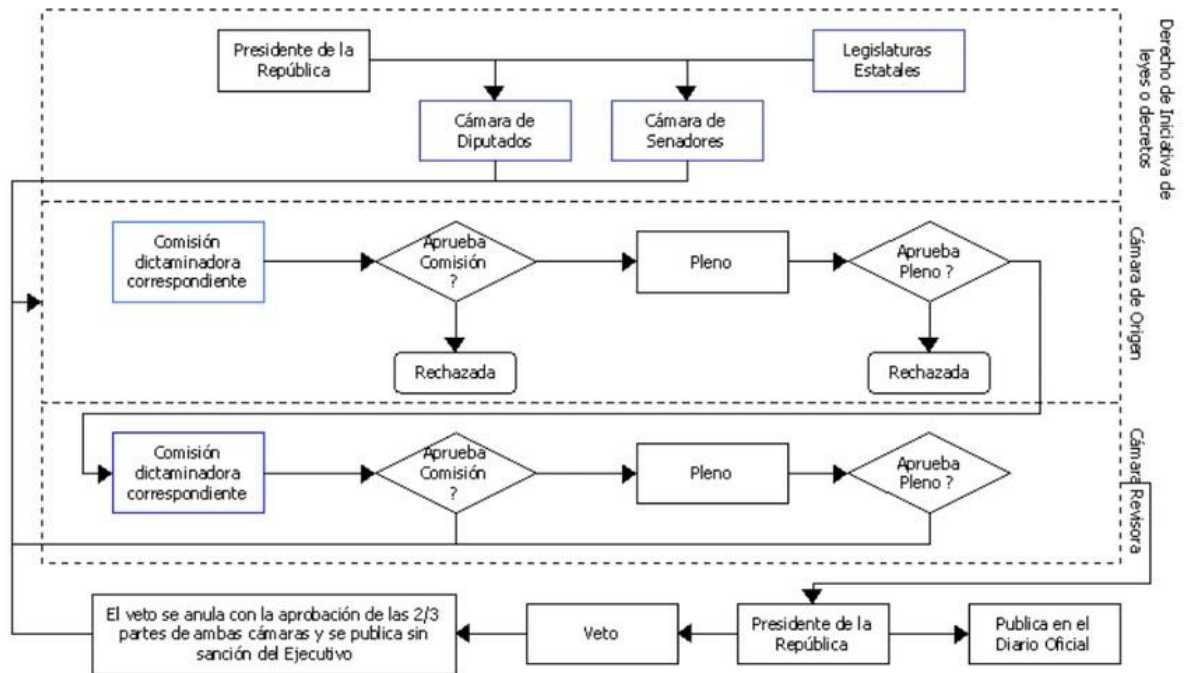
3. Cuando el proyecto es aprobado por la Cámara de origen y rechazado por la Cámara revisora, dicho proyecto se turnara a la Cámara de origen con las observaciones hechas, posteriormente la Cámara de origen podrá aprobarlo nuevamente y remitirlo a la Cámara revisora, donde de ser aprobado se enviará al Ejecutivo para la sanción, caso contrario, al no ser aprobado nuevamente por la Cámara revisora, el proyecto no podrá ser presentado sino hasta el próximo período de sesiones.

4. Cuando el proyecto es aprobado por la Cámara de origen, sin embargo es parcialmente rechazado, modificado o adicionado por la Cámara revisora, se remite nuevamente a la Cámara de origen para revisión de la parte rechazada, en dicho supuesto puede suceder que: el proyecto sea aprobado por mayoría de votos en la parte rechazada, que la Cámara de origen remita nuevamente a la Cámara revisora la parte rechazada para una nueva valoración, siendo así, la revisora no objetar la parte que con anterioridad fue rechazada o rechazarla nuevamente lo que conduciría a que dicho proyecto no se presentara sino hasta el siguiente período de sesiones, siendo el caso, las dos Cámaras pueden acordar que sea publicada la ley sólo con los artículos aceptados.

La cuarta etapa (sanción) es un acto de adhesión del Ejecutivo al proyecto de ley, éste se presenta en dos tipos, el primero se da cuando el Ejecutivo firma el proyecto emitiendo un acto de sanción, dicho acto se conoce como expreso, el segundo conocido como tácito, ocurre cuando han transcurrido diez días siguientes a la recepción del proyecto y el Ejecutivo no lo remite a la Cámara dentro de ese plazo, se da por entendido el acto se considera como sanción.

La promulgación quinta etapa del Proceso Legislativo comprende el acto mediante el cual se reconoce que el Congreso ha aprobado una ley y reconoce el contenido de la misma. Sirve para notificar a los interesados la resolución de aprobación.

La última etapa (Publicación) corresponde al acto mediante el cual se da a conocer a los ciudadanos la existencia de una ley o decreto, de esa forma la ley entra en vigor, dicha publicación se hace en el Diario Oficial de la Federación, de esa forma una vez publicada la ley o decreto se le da vigencia y calidad de obligatoria.



## Facultades Especiales

Una de las facultades claves en la generación de políticas públicas es la que le atribuye la Constitución al Legislativo en cuestión a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. De lo aprobado en el Congreso, dependerán los recursos que tendrán las entidades de la Federación para financiar las políticas públicas.

El proceso presupuestario se conforma de cuatro etapas que regularmente comprenden un periodo de entre dos años y medio y tres años. El Poder Legislativo es trascendental en su aprobación y su fiscalización. Las etapas son<sup>14</sup>:

<sup>14</sup> Artículo 74 recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/74.pdf>

1. Formulación del Presupuesto
2. Discusión y aprobación del presupuesto.
3. Ejercicio del gasto
4. Evaluación y fiscalización

Para la primera etapa (planeación y formulación del presupuesto), en el artículo 42 fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH), se establece que es responsabilidad del Ejecutivo presentar a la Cámara de Diputados el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, para esto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se encarga de realizar previamente el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlo al Ejecutivo para su visto bueno, dicho acto se sustenta jurídicamente en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ahora bien para que la Secretaría de Hacienda pueda formular dicho proyecto, es necesario que las dependencias del gobierno integren su proyecto de egresos.

La segunda etapa (revisión y aprobación del presupuesto) corresponde al Legislativo. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 74, establece, que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, el análisis, discusión y aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que presente el Ejecutivo.

Para llevar a cabo tal análisis y discusión se integra la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, la cual se encarga de revisar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación. Cabe mencionar que las negociaciones entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo con respecto al Presupuesto, son coordinadas por la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

Cabe señalar que a toda propuesta de aumento o creación de gasto del proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto (Artículo 18, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria).

Por su parte la tercera etapa (ejercicio del gasto) se define como la acción en la cual se hace uso del presupuesto aprobado. Esta etapa involucra a los Tres Poderes de la Unión, a los Órganos Constitucionales Autónomos y a las Empresas con Participación Estatal. Es importante destacar que rara vez se ejerce el gasto tal cual se especificó en el presupuesto, y que dichas modificaciones no requieren ser ratificadas por el Legislativo.

Jurídicamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31, establece que, la SHCP será la encargada de llevar la contabilidad del Presupuesto de la Administración Pública Federal, los Poderes Judicial y Legislativo y los Organismos Autónomos. De esa forma con la información que reportan las dependencias la SHCP entregará informes trimestrales al Congreso, aunado a esto, las dependencias y entidades que ejecutan programas sujetos a las reglas de operación, deben entregar informes trimestrales ante las comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados.

Finalmente en la cuarta etapa (evaluación y fiscalización) se revisa la Cuenta Pública que es el reporte que el Ejecutivo presenta al Legislativo acerca de sus actividades. Dicha etapa contiene un control interno y externo del gasto ejercido, para tales efectos, la Secretaria de la Función Pública y la Secretaria de Hacienda son las encargadas del control interno, por su parte el control interno recae en la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, acorde al artículo 74 de la Constitución.

Para poder visualizar de manera gráfica el Proceso Presupuestarios tomemos en cuenta el siguiente diagrama<sup>15</sup>:

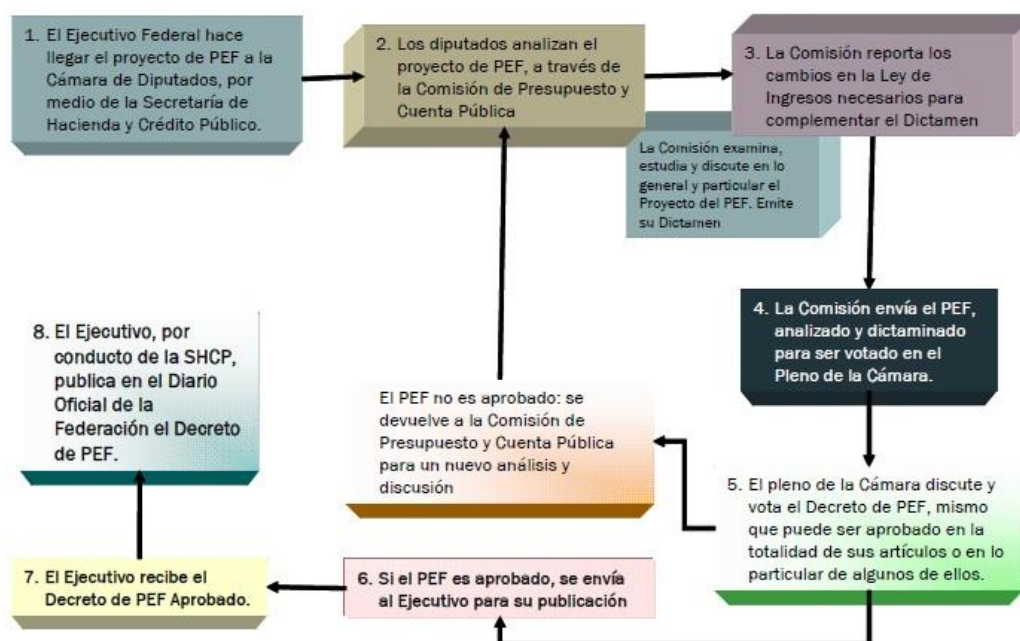
---

<sup>15</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2008)“¿Cómo hacer presupuesto”



Esquema 1

### Proceso de Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación



La última etapa del proceso presupuestario, también comprende facultades de la Cámara de Diputados mediante la Auditoría Superior de la Federación, que es el organismo encargado de la fiscalización superior de la cuenta pública. Dicho órgano, goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Según el artículo 79 de la Constitución, la Entidad Superior de Fiscalización: *ejercerá la función de fiscalización conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Y que tendrá a su cargo:*

- I. *Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.*

*II. Entregar el informe de resultado de revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público.*

*III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales.*

*IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.*

Al fiscalizar el gasto, se lleva a cabo la última parte del proceso de políticas públicas: la evaluación del cumplimiento de los objetivos de los programas de gobierno.

### **Atención de Políticas Públicas en la Cámara de Diputados**

La Cámara de Diputados, más allá de sus facultades normativas, suele ser la institución a la que los ciudadanos se acercan para buscar atención a sus necesidades. Es habitual para los Diputados servir de puente entre los ciudadanos que representan y las instituciones que sí están facultadas para resolver sus necesidades.

Durante la LXI Legislatura, la Cámara de Diputados recibió y dio trámite a muchos grupos ciudadanos con temáticas diversas: ex braceros, trabajadores de Mexicana de Aviación, empleados de la extinta Luz y Fuerza del Centro; campesinos afectados por las graves sequías en el norte del país, deportistas que buscaban un lugar en las olimpiadas y artistas visuales que querían mejorar la oferta de cine mexicano.

En mi experiencia en el trabajo legislativo, pude observar tres factores que colocan al Congreso como un polo de atracción hacia las demandas sociales: la representatividad geográfica de los legisladores; el acceso al proceso presupuestal; y la diversidad de temas que se tratan en San Lázaro.

Sean cuales sean los motivos, la Cámara de Diputados recibe todos los días decenas de necesidades ciudadanas que buscan soluciones. No todas serán escuchadas, algunas serán atendidas, menos recibirán presupuesto para su manejo y una mínima parte de ellas, lograrán transformar el entramado institucional.

### **APARTADO III. Métodos de decisión de la Cámara de Diputados**

Conocer el procedimiento mediante el cual se aprueban las iniciativas parlamentarias, permite analizar la forma en la que las demandas sociales transitan por Cámara de Diputados. Es útil porque sirve para identificar los requisitos que deben cumplir las necesidades sociales antes de ser transformadas en leyes.

Sin embargo, para poder entender por completo el proceso de políticas públicas en la Cámara de Diputados, hace falta conocer cómo es que se ordenan al interior del Congreso todas estas peticiones ciudadanas.

El objetivo de este apartado es analizar la normatividad relativa a los métodos de decisión al interior de los órganos de gobierno y los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. Con este análisis, se busca entender cómo es que se establecen las prioridades y las reglas de decisión entre distintos problemas públicos.

El sistema electoral mexicano favorece que los Diputados se agrupen en relación a los partidos políticos que representan. Esto permite que las corrientes ideológicas de la Cámara queden representadas mediante Grupos Parlamentarios. Para que estas facciones se pongan de acuerdo, existen órganos de gobierno del Congreso con reglas de decisión claras.

En particular, se analizarán tres órganos colegiados: la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Además, se estudiarán sus principales interacciones y algunos de sus momentos de cooperación y divergencia.

Cabe señalar que la normatividad que indica las facultades de estos órganos, es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), por lo que la gobernanza al interior de ambas Cámaras es similar. En la práctica, sin embargo, las diferentes composiciones de los grupos parlamentarios en cuanto a su geografía, número y partidos, hacen que los resultados sean completamente distintos.

## Grupos Parlamentarios

Cuando los ciudadanos buscan al Poder Legislativo para atender sus demandas, suelen ver frustrados sus esfuerzos al encontrar complicaciones en el trámite legislativo de sus asuntos. Muchas veces lo que frena la generación de políticas públicas desde el Congreso, no es la falta de voluntad política de algún o algunos legisladores, sino la complicación para formar mayorías legislativas que permitan el tránsito de las causas. Mientras más sean las partes interesadas en algún asunto, más complicado resulta ponerse de acuerdo.

La Cámara de Diputados, con sus quinientos representantes populares igualmente legítimos, es un claro ejemplo de esta situación. Por esta situación es que los Diputados no suelen defender causas a título personal y no todas las causas ciudadanas logran ser atendidas en el Congreso.

En la Constitución Política, se establece que la ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados<sup>16</sup>.

Esta forma de agrupación de los diputados, se establece en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 26, que establece: *el Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara. El Grupo Parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara.*

En la primera sesión de cada periodo ordinario, cada grupo parlamentario presentará la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de éste. Esto con el fin de que los grupos parlamentarios con base en la similitud de sus agendas o en la

---

<sup>16</sup> Artículo 70, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

comuni3n de sus principios ideol3gicos, podr3n formular acuerdos que se traduzcan en la conformaci3n de mayor3as parlamentarias<sup>17</sup>.

Adem3s, al iniciar la Legislatura, todos los Grupos Parlamentarios deben generar las normas acordadas por los miembros del Grupo para su funcionamiento interno, seg3n dispongan los Estatutos del partido pol3tico en el que militen; y nombrar al diputado que haya sido designado como Coordinador del Grupo Parlamentario y los nombres de quienes desempe3en otras actividades directivas<sup>18</sup>.

La posici3n de Coordinador del Grupo Parlamentario es trascendental porque ser3 el representante de los intereses de los Diputados del Grupo Parlamentario ante los 3rganos de gobierno de la C3mara.

El Coordinador expresa la voluntad del Grupo Parlamentario; promueve los entendimientos necesarios para la elecci3n de los integrantes de la Mesa Directiva; y participa con voz y voto en la Junta de Coordinaci3n Pol3tica y en la Conferencia para la Direcci3n y Programaci3n de los Trabajos Legislativos<sup>19</sup>.

Durante el ejercicio de la Legislatura, el Coordinador del Grupo Parlamentario comunicar3 a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integraci3n de su Grupo. Con base en las comunicaciones de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, el Presidente de la C3mara llevar3 el registro del n3mero de integrantes de cada uno de ellos y sus modificaciones. Dicho n3mero ser3 actualizado en forma permanente y servir3 para los c3mputos que se realizan por el sistema de voto ponderado.<sup>20</sup>

La participaci3n de los Coordinadores Parlamentarios en los 3rganos de gobierno no s3lo tiene implicaciones en los debates del Congreso, tambi3n tiene injerencia en asuntos administrativos; en el art3culo 29 de la Ley Org3nica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce que: *“De conformidad con la*

---

<sup>17</sup> Art3culo 26 Ley Org3nica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Art3culo 27 Ley Org3nica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>20</sup> Ibid.

*representación de cada Grupo Parlamentario la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada uno de ellos. Adicionalmente a esas asignaciones, la Junta de Coordinación Política dispondrá una subvención mensual para cada Grupo Parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen”.*

A través de esta atribución, los Coordinadores Parlamentarios pueden ordenar según su importancia los temas que quiere posicionar el Grupo Parlamentario y mantener la cohesión dentro de sus Grupos Parlamentarios. Al mismo tiempo, que estas asignaciones estén determinadas en función del número de Diputados que conforman el Grupo Parlamentario, evita la atomización del Congreso.

La alternativa a pertenecer a un Grupo Parlamentario, es ser un Diputado sin partido. El artículo 30 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que: *“los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un Grupo Parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular”.*

No se establecen reglas, mecanismos o procedimientos que sirvan para guardar estas consideraciones a los legisladores que no pertenezcan a un Grupo Parlamentario. No hay en el resto de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos otra mención a los diputados sin partido. A pesar de que en Legislaturas recientes ha habido varios casos de Diputados independientes, su influencia en los órganos de gobierno ha sido prácticamente nula.

### **Mesa Directiva**

El Capítulo Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos menciona todo lo relativo a la Mesa Directiva. En el artículo 20, se indica que *“La Mesa Directiva conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido*

*desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la ley”<sup>21</sup>.*

La Mesa Directiva se compone de un Presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario. El Pleno, mediante votación por cédula, elegirá a los miembros de la Mesa Directiva por periodos de un año y podrán ser reelectos. Toda elección de integrante de la Mesa se realizará mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno. Para el segundo y tercer año de la Legislatura: se garantizará que *“la presidencia de la Mesa Directiva para tales ejercicios recaiga, en orden decreciente, en un integrante de los dos grupos parlamentarios con mayor número de diputados que no la hayan ejercido”<sup>22</sup>.*

Al ser órgano colegiado, la Mesa Directiva, *adoptará sus decisiones por consenso, y en caso de no lograrse el mismo por la mayoría de sus integrantes mediante el voto ponderado, en el cual el Diputado que esté facultado para ello, representará tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario. En caso de empate, el Presidente de la Mesa tendrá voto de calidad.*

El artículo 20 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, menciona que la Mesa Directiva, en su actuación, debe observar los principios de imparcialidad y objetividad; además, indica todas sus atribuciones. Para el objetivo de esta tesis, las más importantes son las siguientes:

*Realizar la interpretación de las normas de esta ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión;*

*Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente*

---

<sup>21</sup> Artículo 20, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>22</sup> Artículo 17, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.



*deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;*

*Determinar durante las sesiones las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios;*

El encargado de ejecutar estas atribuciones es el Presidente de la Mesa Directiva, quien expresa la unidad de la Cámara de Diputados, garantiza el fuero constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del Recinto Legislativo<sup>23</sup>. Además, el Presidente es el que conduce las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros dos Poderes de la Unión, los poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal y la diplomacia parlamentaria<sup>24</sup>.

Para el objetivo de esta tesina, sus principales atribuciones son las siguientes:

*Citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno; y aplazar la celebración de las mismas en los términos de la parte final del artículo 68 constitucional;*

*Conceder el uso de la palabra; dirigir los debates, discusiones y deliberaciones; ordenar se proceda a las votaciones y formular la declaratoria correspondiente;*

*Disponer lo necesario para que los diputados se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones;*

En su ausencia temporal, “los Vicepresidentes lo sustituirán de conformidad con el orden de prelación establecido en la lista electa. De igual forma se procederá para cubrir las ausencias temporales de los demás integrantes de la directiva”<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Artículo 22 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Artículo 19 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Las atribuciones de la Mesa Directiva permiten que este órgano sea el que garantiza la gobernanza de la Cámara de Diputados durante las sesiones del Pleno. Su composición plural y los métodos de decisión que respetan las mayorías partidistas del Congreso, permiten que los debates representen los acuerdos parlamentarios y aseguren el respeto de las negociaciones entre los Grupos Parlamentarios.

### **Junta de Coordinación Política**

El Capítulo Cuarto de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos contiene todo lo relativo a la Junta de Coordinación Política (Junta de Coordinación Política). La Junta de Coordinación Política es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden<sup>26</sup>.

Respecto a su integración: la Junta de Coordinación Política se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario; será Presidente de la Junta por la duración de la Legislatura, el Coordinador de aquel Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara. En el caso de que ningún Grupo Parlamentario se encuentre en el supuesto señalado en el párrafo anterior, la Presidencia de la Junta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los Coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados. El orden anual para presidir este órgano será determinado por la Junta de Coordinación Política<sup>27</sup>.

Los miembros de la Junta de Coordinación Política deben expresar la voluntad de los Grupos Parlamentarios<sup>28</sup>. En caso contrario, siempre el artículo 32 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos reconoce que los integrantes de la Junta podrán ser sustituidos temporalmente de conformidad con las reglas internas de cada Grupo Parlamentario.

---

<sup>26</sup> Artículo 33 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>27</sup> Artículo 31 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>28</sup> Artículo 27 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Las atribuciones de la Junta de Coordinación Política relevantes para el objeto de esta tesis son:

*Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;*

*Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado;*

*Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas (...),*

*Aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados*

*Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios,*

A diferencia de la Mesa Directiva que apersona muchas de sus funciones en el Presidente de la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política toma la mayoría de sus decisiones de manera conjunta. Para este fin, adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos Coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario<sup>29</sup>.

La representatividad de los grupos parlamentarios al interior de la Junta de Coordinación Política, permite que sea en este órgano donde se den las discusiones sobre el orden en el que se abordarán los asuntos legislativos. Las atribuciones de la Junta de Coordinación Política le dan poder de agenda sobre el desarrollo de los

---

<sup>29</sup> Artículo 35 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

debates parlamentarios; la Junta de Coordinación Política propone los temas, el Pleno dispone.

Cada Grupo Parlamentario cuenta con sus propios métodos de decisión para determinar quiénes serán sus coordinadores. Una vez que son electos, su participación en la Junta de Coordinación Política les asegura cierto grado de disciplina gracias a que es en este órgano en el que se asignan los recursos humanos, materiales, financieros y espaciales a los que tiene acceso cada Diputado (como mecanismo de control, existe la posibilidad de remover a un coordinador mediante la voluntad de los grupos parlamentarios).

Un elemento a destacar en la normatividad de los órganos de gobierno del Congreso, es la disposición explícita de diferenciar el trabajo de la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva. El artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos menciona que *“Los coordinadores de los grupos parlamentarios no podrán formar parte de la Mesa Directiva de la Cámara”*; además 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”*.

Se deduce que ambos órganos colegiados estaban pensados como independientes para lograr un sistema de pesos y contrapesos que evitaran que alguna fracción no-representativa de las mayorías legislativas pudiera legislar sin tomar en cuenta al resto. En la práctica, aun cuando ha habido excepciones a esta separación, su existencia es un efectivo mecanismo de control democrático de la gobernanza en la Cámara.

### **Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos**

El espacio de interacción entre la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva, es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (CDPTL). La Conferencia se integra con el Presidente de la Cámara y los

miembros de la Junta de Coordinación Política. A sus reuniones podrán ser convocados los Presidentes de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia<sup>30</sup>.

El Presidente de la Cámara preside la Conferencia y supervisa el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la Secretaría General. La Conferencia adoptará sus resoluciones por consenso; en caso de no alcanzarse éste, se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios. El Presidente de la Conferencia sólo votará en caso de empate<sup>31</sup>.

Las principales atribuciones de la Conferencia para el objetivo de esta tesina son:

*Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones;*

*Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos;*

Mientras que en la Junta de Coordinación Política prioriza los asuntos que serán abordados por el Pleno de la Cámara de Diputados, la Mesa Directiva asegura que su resolución se lleve a cabo conforme a los acuerdos parlamentarios. La instancia en la que se coordina esta agenda es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

La planeación de los asuntos legislativos, no sólo se realiza sobre los asuntos cotidianos, sino que las atribuciones de la Conferencia, permiten que se puedan lograr avances prospectivos, gracias, principalmente, a que es posible solicitar a las Comisiones legislativas, agilizar el trámite de algún asunto.

---

<sup>30</sup> Artículo 37 de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>31</sup> Ibid.

## **Consecuencias de los Métodos de Decisión en el Congreso**

### **1. El Diputado Singular.**

Como hemos podido analizar, las atribuciones de la Junta de Coordinación Política, permiten que los legisladores que forman parte de ella, distribuyan los recursos humanos, materiales y financieros con los que cuenta la Cámara entre los Grupos Parlamentarios. Con esto se fortalece a las fracciones parlamentarias y se debilita a los legisladores individuales.

Por lo tanto, los recursos que reciben los Diputados no son uniformes. Esto se debe a que, la distribución de percepciones, prestaciones y beneficios al interior de los Grupo Parlamentario, depende de las diversas funciones que los legisladores puedan ejercer.

Más allá de los recursos, la información sobre la situación general de la Cámara de Diputados, llega a la mayoría de los legisladores a través de sus coordinadores, quienes la utilizan como un mecanismo de cohesión. Dada la amplitud de los temas abordados en la Cámara de Diputados, la mayoría de los legisladores no suelen tener opiniones sobre la totalidad de los asuntos y utilizan la información que reciben como un atajo informativo que orienta el sentido de sus votos.

Hay que recordar que para el despacho de los asuntos legislativos, los diputados se integran en comisiones especializadas por temas. Estas comisiones reciben los turnos de los asuntos platicados dentro de las sesiones, y los resuelven de manera particular. Pero para que estos asuntos terminen su proceso legislativo, deben ser aprobados por el Pleno de la Cámara de Diputados. Otro elemento crucial es que la Junta de Coordinación Política y la Conferencia, organiza los dictámenes –producto del trabajo en comisiones– en función de su importancia para el trabajo legislativo.

La correspondencia entre partidos políticos y Grupos Parlamentarios, provoca que los Coordinadores Parlamentarios suelen tener el visto bueno, además del de sus

compañeros legisladores, de los partidos. Difícilmente un Diputado sin carrera política anterior, formará parte de estos grupos reducidos de toma de decisiones.

Otro elemento que abona a favor de los Grupos Parlamentarios es el de los medios de comunicación, ya que éstos dan difusión de lo que acontece en la Cámara de Diputados. La agenda noticiosa, usualmente busca las reacciones de legisladores sobre asuntos nacionales y raras veces busca la generación de notas del trabajo parlamentario. Se concentran en el trabajo del Pleno y no tanto en lo que se aborda en las Comisiones.

En resumen, buscar una agenda independiente a los grupos parlamentarios parece bastante complicado para algún diputado singular por cuatro motivos: (1) no cuenta con recursos materiales y financieros adicionales; (2) tiene una enorme dificultad para generar acuerdos con otras fuerzas políticas ya que no es un interlocutor válido que represente a su grupo parlamentario; (3) al no ser parte de la Junta de Coordinación Política, no tiene ningún poder para poner en la agenda los temas de su interés; y (4) su trabajo independiente, difícilmente generará impacto mediático, toda vez que no es del interés de los reporteros.

En consecuencia, los incentivos para que un legislador tome parte de las decisiones de su Grupo Parlamentario, apunta hacia la disciplina. En todo caso, el incentivo de los legisladores que buscan diferenciarse está en presentar productos legislativos y no necesariamente en lograr que se aprueben.

El Congreso mexicano debe ser entendido como un juego de fuerzas en el que los Grupos Parlamentarios, en particular sus equipos de coordinación, son los que toman las decisiones importantes. La Junta de Coordinación política es el timón del barco de la Cámara de Diputados; los diputados singulares forman parte de la tripulación que hace que el barco se mueva, pero rara vez deciden su dirección.

## 2. Los métodos de decisión no-formales.

Más allá de lo que señala la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento de la Cámara de Diputados, para lograr acuerdos, la Junta de Coordinación Política suele tener métodos de decisión no-formales. En el día a día del Congreso, estas herramientas legislativas permiten la gobernabilidad de la Cámara en escenarios que, por su naturaleza política, suelen ser muy cambiantes.

En lo establecido por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los procesos legislativos empiezan antes del inicio de los periodos ordinarios de sesiones, durante las reuniones plenarias de cada grupo parlamentario. A partir de ellas, los Grupos Parlamentarios generan su Agenda Legislativa, cuyas coincidencias deberían marcar el rumbo del debate durante el periodo de sesiones.

A partir de estas coincidencias, la Conferencia suele hacer una planeación de los asuntos importantes para el periodo de sesiones. Sin embargo, al no existir ningún tipo de obligación para llevarla a cabo y ante el dinamismo de la actividad política, en la práctica, la dirección de las discusiones, se acuerda sesión tras sesión en la Junta de Coordinación Política.<sup>32</sup>

Para integrar el orden del día, la Junta de Coordinación Política toma en cuenta los temas de las agendas legislativas, los trabajos de las comisiones, la agenda política nacional y algunos temas que discrecionalmente decidan los miembros de cada Grupo Parlamentario. El orden del día, acordado en la Junta de Coordinación Política, se revisa junto en la Conferencia antes de cada sesión para que haya consenso absoluto en los asuntos a tratar, las prioridades y –muchas veces– el sentido de las votaciones.

La Mesa Directiva, en particular su Presidente, usa sus atribuciones para dar seguimiento a lo acordado por la Junta de Coordinación Política, mediante la moderación del debate y el control del orden durante la sesión. El Presidente, tiene la facultad de conceder el uso de la palabra; dirigir los debates, discusiones y deliberaciones; ordenar se proceda a las votaciones y formular la declaratoria

---

<sup>32</sup> Reglamento de la Junta de Coordinación Política retomado de [http://www.diputados.gob.mx/transparencia\\_archivo/junta.htm](http://www.diputados.gob.mx/transparencia_archivo/junta.htm)



correspondiente<sup>33</sup>. Incluso, para temas trascendentales, los Diputados que van a intervenir, muchas veces están seleccionados por los liderazgos de sus grupos parlamentarios.

De esta forma, los asuntos que llegan a votación en el Pleno, rara vez sorprenderán a los coordinadores parlamentarios, e incluso, cuando eso pasa, se suele decidir entre los mismos miembros de la Junta de Coordinación Política el camino a seguir.

La Junta de Coordinación Política, en conjunto con la Mesa Directiva, puede influir en la velocidad con la que se resuelvan. Esto quiere decir que abordar un tema en la sesión del Congreso, no necesariamente implica su resolución. Hay asuntos sobre los que no se busca una resolución, sino sólo su discusión y el posicionamiento de cada Grupo Parlamentario al respecto.

Gran parte de los asuntos políticos que se discuten en el Pleno de San Lázaro, tienen implicaciones sobre acciones del Ejecutivo o elecciones locales, sobre las que el Poder Legislativo no tiene injerencia. En consecuencia, muchas de las discusiones no tienen conclusiones operativas, ni ejecutables. Esto no las hace discusiones estériles, al contrario, convierte al Poder Legislativo en la institución que centraliza la deliberación democrática en México.

Debido a la dinámica del sistema político actual en México, el Poder Legislativo se ha vuelto el instrumento perfecto para llevar a cabo propuestas; el Congreso de la Unión es la única institución que refleja la pluralidad política del país.

### 3. La Omisión como Acuerdo Parlamentario.

La posibilidad del Congreso para acelerar procedimientos legislativos (o atrasarlos), permite que se utilice a las Cámaras para dar respuestas políticas urgentes a los problemas de la vida nacional. Esto no sólo incluye al Poder Ejecutivo, los

---

<sup>33</sup> Artículo 23 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Gobiernos Estatales y los Órganos Constitucionales Autónomos, sino también a la Sociedad Civil Organizada y algunos grupos de poder.

La flexibilidad de estos procedimientos es uno de los motivos por los que la Cámara de Diputados atrae necesidades sociales y, en su atención, cumple con el proceso de elaboración de las políticas públicas.

El Poder Legislativo recibe peticiones por parte de grupos de la sociedad civil, gremios, dependencias gubernamentales u oficinas especializadas. Al proceso mediante el cual estos grupos exponen a los Diputados sus distintos puntos de vista con la intención de influir en la toma de decisiones, ya sea a favor o en contra, se llama *cabildeo* o *lobbying*.

Para dar trámite a estos asuntos, muchas veces los Grupos Parlamentarios, que tienen que dar espacio y tomar en cuenta simultáneamente los intereses de muchos grupos, no buscan aprobar o rechazar asuntos, sino sólo discutir algún asunto.

Para poder dar tiempo a la formación de coaliciones que acuerden aprobar o rechazar algún asunto, se utilizan herramientas parlamentarias. Por ejemplo, para evitar que se apruebe una iniciativa sin llegar a un rechazo en votación, es posible romper el quórum, cambiar el orden del día, o devolver algún asunto a las comisiones correspondientes.

El Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD) establece que, una vez iniciada una sesión, sólo se suspenderá si se comprueba la falta de quórum en alguna votación nominal. En este caso, el Presidente declarará un receso hasta por quince minutos. Si al término del mismo se verificara que no existe quórum, levantará la Sesión<sup>34</sup>. Una práctica parlamentaria, consiste en someter a votación nominal un asunto a sabiendas de que no hay el número suficiente de legisladores para sostener el quórum.

---

<sup>34</sup> Artículo 46 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Para evitar el uso recurrente de esta herramienta parlamentaria, el Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo 8 menciona dentro de las obligaciones del diputado la de ejercer el voto, salvo alguna excusa; y el mismo ordenamiento legal en el artículo 47 menciona que se computara como inasistencia del diputado o diputada cuando no vote o manifieste su abstención en al menos la mitad de los proyectos de ley o decretos que se discutan en la sesión.

Por otro lado, el Reglamento de la Cámara de Diputados faculta a la Junta de Coordinación Política para proponer la inclusión de un punto en el Orden del día que no se encuentre originalmente publicado en la Gaceta: los grupos por medio de sus coordinadores o sus representantes en la Junta, podrán modificar el orden de la presentación de sus asuntos registrados en el Orden del día, lo cual deberán de notificar a la Mesa Directiva y a los demás grupos, antes del inicio de la sesión<sup>35</sup>.

En el caso de que la sesión ya haya iniciado, el Reglamento de la Cámara de Diputados también establece que el Orden del día sólo se podrá modificar a propuesta de la Junta; la solicitud será expuesta por el Presidente. Acto seguido, la secretaria consultará, en votación económica a la Asamblea, si es de aprobarse<sup>36</sup>. Esto permite a la Junta de Coordinación Política modificar, incluir o retrasar la votación de algún asunto en caso de que no haya un acuerdo sobre su resolución.

Dentro de estas modificaciones al orden del día, también se puede abrir, antes de lo planeado, la discusión a temas de la Agenda Política, que, a diferencia del análisis de dictámenes, sólo tiene una finalidad deliberativa<sup>37</sup>. Cuando se trata de asuntos controversiales, esta parte de la sesión puede extenderse por horas.

Por otro lado, existen herramientas de debate parlamentario, además del uso de la palabra, para que una minoría pueda expresar su inconformidad. El voto particular, por ejemplo, es un punto de vista que disiente de un dictamen en lo general, o de uno o

---

<sup>35</sup> Artículo 64 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

<sup>36</sup> Artículo 65 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

<sup>37</sup> Artículo 101 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

varios artículos en particular<sup>38</sup>. Puede presentarse por uno o más integrantes de la comisión correspondiente.

El uso de los votos particulares, más que cambiar el sentido de alguno acuerdo, es llevar la atención del Pleno (de los medios, de otras fuerzas políticas, o de grupos al interior de los partidos) sobre algún asunto en particular de la votación. Esta herramienta es muy usada por oposiciones minoritarias para “dar batalla” ante la inminente aprobación de algún asunto.

En resumen: la Junta de Coordinación Política, tiene muchas herramientas legislativas para ordenar el debate y mantener la cohesión de las bancadas a los legisladores. En conjunto con la Mesa Directiva, pueden modificar casi por completo los asuntos a tratar y la velocidad con la que se lleven a cabo. La mayoría de estas herramientas pueden realizarse gracias a los acuerdos entre coordinadores parlamentarios y miembros de la Mesa Directiva.

#### 4. Implicaciones para el Proceso de Políticas Públicas.

Muchos procedimientos comunes en la práctica parlamentaria, resultan ajenos a la sociedad civil organizada que busca a los congresos para darle respuesta a sus causas. Por el contrario, muchas empresas y grupos de poder, que suelen contratar a despachos profesionales de cabildeo, suelen tener mejores resultados, no por el uso de beneficios privados para legisladores (los cuales son ilegales), sino por el mejor conocimiento de los procedimientos parlamentarios y sus herramientas.

Esta disonancia es importante para el proceso de elaboración de políticas pública. Sin importar cuál sea el origen de las causas que se busque defender en los procesos legislativos, la probabilidad de éxito de una causa, está determinada por el conocimiento del proceso organizacional y la política burocrática de la Cámara de Diputados.

---

<sup>38</sup> Artículo 90 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Mediante dos ejemplos representativos del trabajo durante la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, analizaremos cómo el éxito legislativo vino como consecuencia del conocimiento de las herramientas parlamentarias y el acercamiento a los procesos parlamentarios efectivos dentro del Congreso.

#### **APARTADO IV: Organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados.**

A partir de 2004 la Cámara de Diputados, empezó un proceso de sistematización de sus procedimientos internos, métodos y sistemas de trabajo, con una visión de planeación estratégica y buscando un enfoque de mejora continua.

Durante la LXI Legislatura estos esfuerzos se continuaron y buscando la modernización del trabajo legislativo, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos emitió un Acuerdo por el que se autoriza el rediseño de la estructura organizacional de la Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, Coordinación de Comunicación Social, Unidad de Enlace de Acceso a la Información y Contraloría Interna<sup>39</sup>.

Los trabajos generados por este acuerdo, se consolidaron con la publicación del Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, el cual fue publicado en la Gaceta Parlamentaria como acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos<sup>40</sup>.

Este documento consta de siete apartados que describen el objetivo de la Cámara de Diputados, los antecedentes de la institución, el marco jurídico que regula su actuación, la definición de la misión y la visión, la estructura general de organización y los objetivos y funciones de cada una de sus unidades administrativas, así como las instancias de aprobación y validación del mismo<sup>41</sup>.

Llama la atención que en este documento queda asentada la misión de la Cámara de Diputados de la siguiente forma:

---

<sup>39</sup> Acuerdo por el que se autoriza el rediseño de la estructura organizacional de la Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, Coordinación de Comunicación Social, Unidad de Enlace de Acceso a la Información y Contraloría Interna; publicado en la Gaceta Parlamentaria el 23 de marzo de 2010. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/mar/20100323-B.pdf>

<sup>40</sup> Manual General de Organización de la Cámara de Diputados; publicado en la Gaceta Parlamentaria del 1 de febrero de 2011. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/manual\\_organizacional/manual\\_organizacion\\_11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/manual_organizacional/manual_organizacion_11.pdf)

<sup>41</sup> Ibid.

*De acuerdo a los artículos 49 y 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados, es un órgano de representación popular que se inserta como una instancia integrante del Poder Legislativo Federal.*

*La Cámara, con sujeción a las reglas que rigen nuestro sistema bicameral, tiene como función iniciar, discutir y aprobar las normas jurídicas de carácter general, impersonal y abstracto de aplicación en nuestro país.*

*Además cumple con funciones de carácter deliberativo, de fiscalización, control y jurisdiccionales, tareas que lleva a cabo atendiendo a principios de:*

- *Responsabilidad y compromiso con la sociedad.*
- *Objetividad e imparcialidad en el desarrollo de sus atribuciones.*
- *Eficiencia y mejora continua con el desarrollo de los procesos legislativos, parlamentarios y administrativos.*
- *Transparencia en el funcionamiento de la Cámara en su conjunto.*

*La función que la Cámara de Diputados desempeña en el esquema de división de poderes, es un factor fundamental para la consolidación del estado de derecho y la armonía del sistema jurídico mexicano. Con ello los ciudadanos destinatarios de las leyes, encuentran como resultado de la actividad legislativa el principio fundamental del respeto a las garantías sociales<sup>42</sup>.*

Además, en el Manual de Organización, también se asienta la visión de la Cámara de Diputados, que es la siguiente:

*Que la Cámara de Diputados se consolide como un espacio republicano, de representación plural, autónoma de sus decisiones para la conformación de un marco jurídico que contribuya a fortalecer la gobernabilidad, el bienestar y la seguridad de la sociedad, todo ello en un contexto de transparencia y credibilidad en el ejercicio gubernamental.*

---

<sup>42</sup> Ibid.

Hay que destacar que dentro de la misión, se considera que la Cámara tiene como “función la de iniciar, discutir y aprobar normas jurídicas de aplicación en nuestro país”, además que “los ciudadanos destinatarios de las leyes, encuentren como resultado de la actividad legislativa el principio fundamental del respeto a las garantías sociales”. Además, en la visión se considera que las decisiones de la Cámara deberán “fortalecer la gobernabilidad, el bienestar y la seguridad de la sociedad”.

No sólo se reconoce que la Cámara de Diputados es un actor político que delibera y determina acciones de gobierno, sino que se señalan algunas directrices para el sentido de estas disposiciones e, incluso, algunos elementos a considerar dentro de los procedimientos.

Estas decisiones, al ser acciones de gobierno que atienden problemas sociales, son políticas públicas y los métodos para la toma de decisiones al interior de la Cámara, son su proceso de elaboración.

### **Órganos Administrativos**

Para entender mejor el proceso de elaboración de las políticas públicas al interior de la Cámara de Diputados, resulta útil conocer el funcionamiento de sus órganos administrativos y los procedimientos que permiten que se obtengan los productos legislativos.

El Pleno en su conjunto es la máxima instancia de decisión de la Cámara de Diputados. Coordina sus actividades mediante tres órganos de gobierno: la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

La Junta de Coordinación Política tiene como objetivo *“lograr el entendimiento y la convergencia política con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno pueda adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le correspondan; garantizar la sana administración de los recursos*



*humanos, financieros y materiales asignados a la Cámara de Diputados*<sup>43</sup>. No cuenta con órganos administrativos de apoyo.

- Mesa Directiva:

La Mesa Directiva cuenta con dos órganos administrativos que apoyan sus labores: la Coordinación de Comunicación Social y la Unidad de Enlace de Acceso a la Información.

La Coordinación de Comunicación Social tiene como objetivo “instrumentar la política de comunicación social, fungir como enlace con los medios de comunicación y difundir directamente o a través de medios de comunicación el quehacer parlamentario y la información de la Cámara de Diputados.

Sus principales funciones son: difundir las actividades que se realicen en la Cámara de Diputados a través de los medios informativos; establecer los lineamientos bajo los que se deberán de transmitir las actividades realizadas en la Cámara de Diputados; elaborar el programa de transmisión con los medios informativos; supervisar la elaboración de los trabajos editoriales, impresos de difusión y demás publicaciones relativos a los trabajos y actividades en la Cámara de Diputados; captar y analizar la información generada por los medios, referente a los acontecimientos de interés para la Cámara; establecer relación directa con medios de comunicación acreditados en la Cámara, procurando la adecuada atención en sus requerimientos; coordinar y supervisar el programa de imagen institucional de la Cámara de Diputados ante organismos gubernamentales, empresariales y sociedad en general.

Para cumplir con estas funciones, la Coordinación de Comunicación social cuenta con cuatro direcciones generales: de información, de relaciones públicas, editorial y de imagen legislativa, y administrativa.

Por otro lado, la Unidad de Enlace de Acceso a la Información tiene como objetivo garantizar a toda persona, el acceso a la información que genera y posee la

---

<sup>43</sup> Ibid.

Cámara de Diputados, de conformidad con lo establecido por la normatividad de la materia.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos concentra la mayoría de los órganos administrativos de la Cámara de Diputados; esto se debe a que, de acuerdo al Manual de Organización, su objetivo es *“garantizar el desarrollo del periodo de sesiones estableciendo el programa legislativo y el orden del día de cada sesión, asimismo, promover el cumplimiento del trabajo legislativo, mediante el impulso del trabajo de comisiones y comités”*<sup>44</sup>.

- Secretaría General:

La Secretaría General, dentro de la estructura administrativa, es el órgano más importante de la Cámara de Diputados. Le responde directamente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y su objetivo es *“Coordinar la prestación de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros, que garanticen que los apoyos para los Órganos de gobierno, las sesiones y el trabajo de Comisiones y Comités, se otorguen con imparcialidad y calidad, con apego al marco jurídico aplicable; así como proponer y, en su caso, aprobar la normatividad, instrumentos y, en su caso, aprobar la normatividad, instrumentos y mecanismos administrativos que permitan el ejercicio eficiente, racional y transparente de los recursos de la Cámara”*.

Sus principales funciones son: coordinar, organizar y preparar las acciones y elementos necesarios para celebrar la Sesión Constitutiva de la Cámara, en los términos previstos por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; proponer y establecer con base en los acuerdos de los Órganos de Gobierno, la normatividad, objetivos, políticas y estrategias para la administración de la Cámara; someter a la aprobación de los Órganos de Gobierno correspondientes el anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Cámara y vigilar su ejercicio; promover la operación del sistema de planeación, programación y presupuestación, y coordinar

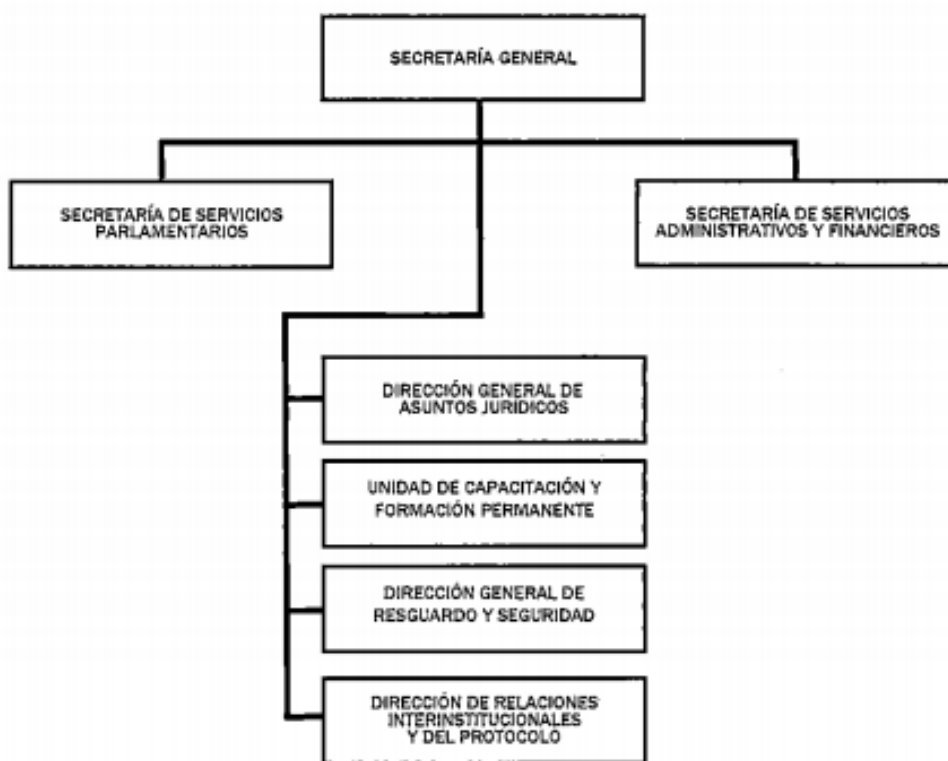
---

<sup>44</sup> Ibid.

su funcionamiento; participar en los Órganos de gobierno de acuerdo con el marco jurídico aplicable; cumplir y vigilar que se atiendan las instrucciones y acuerdos de naturaleza administrativa, financiera y parlamentaria que emitan los Órganos de Gobierno; dirigir, organizar y supervisar los programas y actividades de las unidades administrativas bajo su adscripción, evaluando que cumplan sus funciones con estricto apego al marco jurídico aplicable y que observen la normatividad y acuerdos emanados de los Órganos de Gobierno de la Cámara; promover acciones para la modernización de la administración de la Cámara.

La Secretaría General tiene a su cargo directo a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Unidad de Capacitación y Formación Permanente, la Dirección General de Resguardo y Seguridad, y la Dirección de Relaciones Interinstitucionales y de Protocolo.

Pero además, coordina el trabajo de las Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, las cuales cuentan con otras direcciones generales a su vez, para cumplir con la totalidad de las funciones administrativas necesarias.



Fuente: Manual de Organización de la Cámara de Diputados.

- **Secretaría de servicios parlamentarios:**

La secretaría de servicios parlamentarios tiene como objetivo coordinar los programas y actividades que apoyan el proceso legislativo y parlamentario de la Cámara de Diputados, con oportunidad, imparcialidad y objetividad, así como compilar, registrar y efectuar el seguimiento de los acuerdos del Pleno y Órganos de Gobierno, y coordinar los análisis e investigaciones que realizan los Centros de Estudio.

Para cumplir con estas funciones, cuenta con cuatro direcciones generales: de Proceso Legislativo, de Apoyo Parlamentario, de Crónica y Gaceta Parlamentaria, y de Servicios de Documentación, Información y Análisis. El trabajo de estas cuatro direcciones generales es el que se hace directamente con el Pleno y su proceso de toma de decisiones.

La dirección general de Proceso Legislativo auxilia a la Mesa Directiva en el desarrollo de los trabajos de las sesiones plenarias, en el procedimiento de trámite de iniciativas de ley, puntos de acuerdo, minutas, decretos y demás documentación que se presente.

Dentro de las principales funciones de esta dirección hay varias que resultan trascendentes para la toma de decisiones legislativo: coordinar e integrar el orden del día, registrar las propuestas de modificación que se presenten durante los debates de las leyes o decretos, verificar que los acuerdos aprobados por el Pleno, se transcriban y se envíen a las instancias correspondientes.

La dirección general de Apoyo Parlamentario, por su parte, contribuye a mejorar el desarrollo de las sesiones del Pleno aportando la asistencia técnico-parlamentaria requerida, así como el desarrollo de las reuniones de Comisiones Legislativas, proveyendo de los servicios de asistencia técnico-legislativa, información y análisis especializados que coadyuven a la formulación de proyectos, propuestas, dictámenes legislativos, así como resoluciones sobre asuntos turnados.

Sus principales funciones consisten en proporcionar asistencia técnico-parlamentaria a efecto que los dictámenes, opiniones y demás escritos de carácter parlamentario cumplan las normas que regulan su formulación; apoyar las actividades de los secretarios técnicos y demás personal técnico adscrito a las Comisiones; y atender necesidades de información técnica para el análisis parlamentario.

Dichas funciones colocan a esta dirección general como un actor clave entre el trabajo de las comisiones y los comités con el Pleno. Al proporcionar herramientas técnicas para el análisis dentro de las discusiones de comisiones, pueden influir bastante en la determinación de los resultados parlamentarios que votará el Pleno.

La Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria tiene como objetivo coordinar y supervisar la edición, impresión, distribución, sistematización, difusión y almacenamiento electrónico de la Gaceta Parlamentaria y el Diario de los Debates; así

como los servicios de estenografía para las sesiones del Pleno, Comisiones, Comités, Órganos de Gobierno, y en general el trabajo parlamentario.

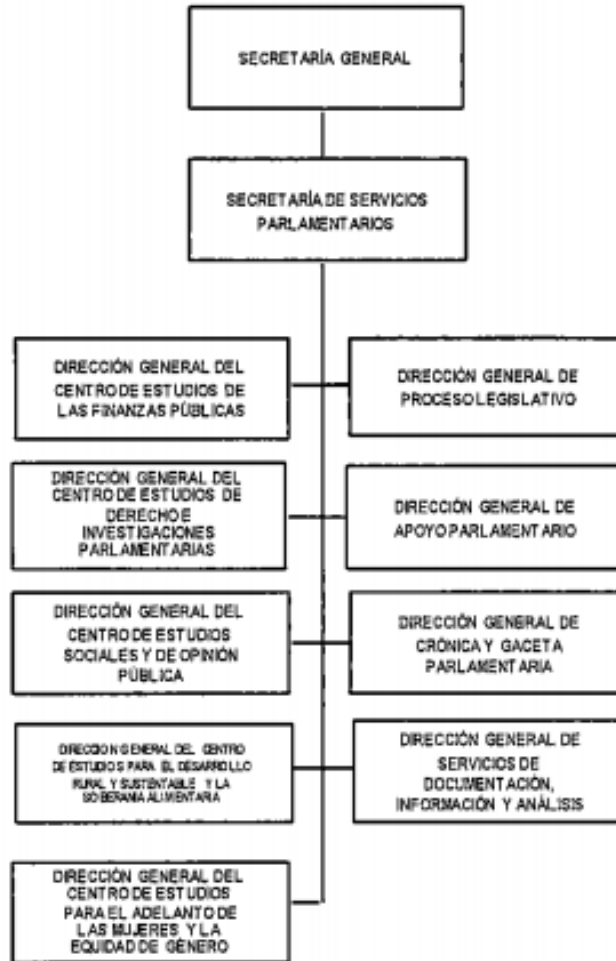
Dentro de sus principales funciones se encuentra: coordinar la edición, impresión, distribución y guarda tanto de la Gaceta Parlamentaria como del Diario de los Debates; coordinar la prestación de los servicios de estenografía parlamentaria para los trabajos legislativos.

El objetivo de la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis es apoyar las atribuciones institucionales de los diputados y Órganos de la Cámara de Diputados, mediante el suministro eficaz, eficiente y oportuno de un servicio de información integral basado en recursos bibliográficos, documentales, electrónicos, museográficos, de archivo y de investigación disponibles, el cual podrá hacerse extensivo al personal de la Cámara y al público en general.

A esta dirección, le corresponde proporcionar servicios especializados de información, investigación y análisis a los integrantes de la Cámara; además de desarrollar la sistematización electrónica de la información para ofrecer un mejor servicio a los usuarios de los servicios de documentación, información y análisis.

Además, la Secretaría de Servicios Parlamentarios es la instancia encargada de coordinar los esfuerzos de los Centros de Estudio, cuyo objetivo es proporcionar apoyo técnico y de investigación a los legisladores.

Actualmente, hay cinco centros de estudio: el Centro de Estudios para las Finanzas Públicas; el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y Sustentable y la Soberanía Alimentaria; y el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.



Fuente: Manual de Organización de la Cámara de Diputados.

- **Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros**

La secretaría general coordina todo los trámites administrativos de la Cámara, que no tienen que ver directamente con las discusiones en el Pleno, a través de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

Esta secretaría tiene como objetivo establecer políticas, normas, programas y procedimientos de carácter administrativo que permitan dotar con eficacia y apego al marco jurídico aplicable los elementos para la administración de los recursos humanos, materiales, y financieros, los servicios generales, informáticos y de telecomunicaciones,

los servicios médicos, y la atención a eventos que se requieran en las instalaciones de la Cámara de Diputados.

Dentro de las funciones más importantes para la elaboración de políticas públicas en el Congreso, destacan: asistir a la Secretaría General en la elaboración y seguimiento de los acuerdos y resoluciones que adopten en la Junta de Coordinación Política y la Conferencia; dirigir y coordinar la aplicación de las políticas de programación, presupuestación, contabilidad y rendición de la Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

Para cumplir con esas funciones, la secretaría cuenta con seis direcciones generales: de finanzas; de programación, presupuesto y contabilidad; de recursos humanos; de recursos materiales y servicios; de tecnologías de la información; de servicios a diputados.

El objetivo de la dirección general de finanzas es proponer y aplicar las normas, lineamientos y políticas en materia financiera y conducir la correcta administración de los recursos financieros de la Cámara de Diputados.

La dirección general de programación, presupuesto y contabilidad, tiene el objetivo de integrar la estructura programática interna, para elaborar el proyecto de Presupuesto Anual de Egresos de la Cámara de Diputados, proponer los lineamientos para su ejecución y control, y producir información financiera veraz, oportuna y confiable vigilando que el registro contable de las operaciones se realice en tiempo y forma con base en la normatividad vigente, así como realizar el análisis y control de información para la atención de los requerimientos de los órganos de fiscalización y de control interno y externo, y coordinar las acciones de planeación, programación y evaluación de las actividades de la Cámara de Diputados.

Mientras que la dirección general de recursos humanos tiene como objetivo contribuir al cumplimiento de las tareas sustantivas de la Cámara de Diputados, mediante la instrumentación de programas orientados a promover la integración, distribución y desarrollo del capital humano en sus diferentes modalidades de



contratación, en un esquema de equidad remunerativa, considerando las disponibilidades de la institución en un marco de transparencia, legalidad y racionalidad.

Por su parte, la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios, se encarga de proporcionar a los Órganos de Gobierno, de Apoyo Legislativo, Grupos Parlamentarios y Unidades Administrativas de la Cámara de Diputados, en forma eficiente y oportuna, los recursos materiales y los servicios generales que requieren para el buen desempeño de las actividades que tienen encomendadas, de conformidad con las normas y lineamientos aplicables en materia administrativa.

La dirección general de tecnologías de la información tiene el objetivo de formular e instrumentar medidas de seguridad informática y de mantenimiento preventivo en equipos y soporte de sistemas, aplicar políticas en materia de soluciones tecnológicas y telecomunicaciones, así como proporcionar asesoría y apoyo técnico para la adquisición de bienes informáticos, promoviendo la interconectividad informática con un enfoque de innovación continua.

Además que la Dirección General de Servicio a Diputados, es la encargada de planear, organizar e instrumentar las actividades encaminadas a la prestación de servicios de apoyo logístico en eventos de los Órganos de Gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y Unidades Administrativas, otorgar atención médica a los Diputados y sus beneficiarios, así como gestionar los viáticos, pasajes aéreos, reembolsos, y demás servicios para los legisladores, con base en la normatividad establecida.

- Contraloría Interna.

Independiente a la Secretaría General, respondiéndole directamente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la contraloría interna es la encargada de lograr que los recursos asignados a la Cámara de Diputados se realice con transparencia, eficiencia, eficacia y con estricto apego a la normatividad aplicable.

Sus principales funciones son: elaborar el Programa Anual de Control y Auditoría de la Cámara de Diputados; evaluar el cumplimiento de los programas y políticas aprobados por la Conferencia; y recibir y atender las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos, adscritos a las áreas administrativas.

Para cumplir con esas funciones, la Contraloría interna cuenta con tres direcciones generales: de auditoría, de control y evaluación, y de quejas, denuncias e inconformidades.

Para el proceso de políticas públicas, es interesante notar que la contraloría interna genera insumos para la evaluación y perfeccionamiento de los procedimientos de la Cámara de Diputados. Con la información que genera, se logra la modernización administrativa y se completa un ciclo de políticas públicas dentro del Congreso.

## **APARTADO V. Ley de Víctimas: un asunto abordado en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados desde el enfoque de política pública.**

### **Preámbulo**

Para cumplir con su misión, la Cámara de Diputados debe procesar demandas sociales y ofrecer respuestas a los ciudadanos. En este sentido, en el Congreso se incentivan, crean, y aprueban políticas públicas para atender demandas sociales. La flexibilidad, la representatividad geográfica, la facultad presupuestal exclusiva pueden ser algunos de los motivos por los que la Cámara de Diputados suele atraer a diversos grupos para la atención de sus necesidades.

La probabilidad de éxito de estas causas depende de su capacidad para transitar rápidamente por los procesos parlamentarios, ya sea la aprobación de una iniciativa o la inclusión de algún tema en el Presupuesto de Egresos.

Los órganos administrativos de Cámara responden a los órganos de gobierno de la Cámara, por lo que los procesos administrativos pueden acelerarse o frenarse en función de las motivaciones políticas de los órganos de gobierno.

Los grupos ciudadanos, algunas veces desconocen el funcionamiento de los órganos administrativos con los que cuenta la Cámara de Diputados y, por lo tanto, enfrentan una desventaja al momento de buscar la solución a sus causas.

En este apartado revisaremos y estudiaremos la causa de los derechos de las víctimas relevante dentro de la LXI Legislatura para entender cómo se aplica el proceso legislativo desde el enfoque de política pública en la Cámara de Diputados. Se ha elegido esta causa ciudadana porque su éxito se encuentra ligado a su conocimiento de los procesos administrativos internos del Congreso y su oportuno tránsito a través de ellos.

## **Cronología de la causa de derechos de las víctimas**

En México el incremento en la violencia e inseguridad suscitada desde el año 2000, generó un serio descontento social, que fue manifestado por diferentes grupos dentro de la sociedad. Organizaciones no gubernamentales aparecieron para aglutinar estas causas y han organizado diversas manifestaciones, desde hace alrededor de diez años.

En 2004, ya existían movimientos sociales que exigían una solución viable ante esta situación como el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, México Unido contra la Delincuencia y la Comisión de Seguridad de COPARMEX<sup>45</sup>. Entonces, miles de mexicanos marcharon con la consigna de ¡Rescatemos México!, en una manifestación silenciosa por las calles de Ciudad de México que mostraba el rechazo a la inseguridad y a los secuestros que agobiaban al país. Al menos 250.000 personas, vestidas de blanco y con pancartas de repudio a la delincuencia, avanzaron desde el Ángel de la Independencia hasta la explanada del Zócalo<sup>46</sup>.

Este esfuerzo, a pesar de ser mediático, no logró algún producto legislativo como solución a sus peticiones porque sus demandas eran demasiado generales, su movimiento poco propositivo y no enfocado a concretar sus esfuerzos en iniciativas legislativas<sup>47</sup>.

Otro momento importante en la evolución de esta causa es 2008, cuando surgió el movimiento conocido “iluminemos México” contra el crimen en México. En este caso, se le demandaba al Presidente Felipe Caderón Hinojosa una solución a la ola de inseguridad que se había iniciado en 2006<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> “Falta compromisos sobre seguridad: Rescatemos México” en La Crónica, 27/07/2004, disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2004/136343.html>

<sup>46</sup> México Unido Contra la Delincuencia, nuestra historia. Recurso electrónico disponible en: <http://www.mucd.org.mx/Nuestra-Historia-c85i0.html>

<sup>47</sup> “Rescatemos México” Pliego Petitorio. Recurso disponible en: [http://www.yabastadeinseguridad.org.mx/rescatemos\\_mexico.pdf](http://www.yabastadeinseguridad.org.mx/rescatemos_mexico.pdf)

<sup>48</sup> “Los mexicanos se organizan contra la ola de violencia”; CNN en español, 06/05/2011. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/01/11/iluminemos-mexico>

Después de esta manifestación, Calderón propuso el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad<sup>49</sup>, un plan de 75 medidas para frenar la violencia, dentro de las cuales se contemplaba la construcción de nuevas cárceles de máxima seguridad y reformar las leyes para que los secuestradores cumplieran las penas íntegramente.

Si bien Calderón atendió la necesidad pública mediante la creación de observatorios ciudadanos y dio salida a las inquietudes de las organizaciones, el componente legislativo de sus medidas no se llevó a cabo completamente debido a que las organizaciones de la sociedad civil y los Grupos Parlamentarios no coordinaron sus esfuerzos. Desde el Congreso se propusieron soluciones y alternativas, pero estas no necesariamente agradaron a los organizadores de “Iluminemos México”.

Tras el asesinato de su hijo, el poeta Javier Sicilia Zardai organizó un movimiento en contra de la violencia con intenciones similares y que, previsiblemente, tendría resultados parecidos que nombró el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad.

Su objetivo fue dar una respuesta de la sociedad civil mexicana contra la violencia como consecuencia de la guerra contra el narcotráfico. El movimiento comenzó a tomar forma a partir del 26 de abril de 2011, cuando Sicilia llamó a los mexicanos a manifestarse en contra de la violencia<sup>50</sup>.

En su inicio, el movimiento comenzó como una “Marcha por la Paz con Justicia y Dignidad” que salió de Cuernavaca (Morelos) el 5 de mayo de 2011 y arribó al Zócalo la Ciudad de México el 8 de mayo del mismo año, con el propósito de manifestar los agravios que la violencia ha generado en la sociedad mexicana. La movilización recibió la adhesión de varias organizaciones de derechos humanos y ciudadanos independientes de todo el país<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> “Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 2008. Recurso disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008)

<sup>50</sup> “Movimiento por la paz con justicia y dignidad”, Historia. Recurso disponible en: <http://movimientoporlapaz.mx/es/historia/>

<sup>51</sup> Ibid.

Al terminar la marcha se anunció la construcción de un Pacto Nacional contra la Inseguridad, que se firmó el 10 de junio en Ciudad Juárez (Chihuahua), como conclusión de una nueva movilización a la que se llamó Marcha del Consuelo.

El movimiento pidió al gobierno mexicano que accediera a dialogar abiertamente sobre la estrategia de combate a la delincuencia organizada que, desde el punto de vista de Sicilia y otros miembros del movimiento, era inadecuada. El gobierno accedió a esa petición, de modo que el 23 de junio de 2011 se celebró el Diálogo por la Paz en el castillo de Chapultepec.

Este movimiento retomó la ideología del movimiento de los indignados en Europa, de la primavera árabe y fusionó elementos de la idiosincrasia mexicana como la Encarnación y la Redención, de la cultura católica<sup>52</sup>

### **Etapas de las Políticas Públicas**

Con el fin de precisar la aplicación de las fases de políticas públicas, a continuación se explicarán con un estudio de caso.

#### **a. Agenda Política**

La primera fase de la política pública consiste en lograr que la necesidad social logre la atención de los actores políticos en cuestión para iniciar el proceso de búsqueda de acciones de gobierno que den solución al problema.

Como lo reconoce la CEPAL, algunos actores tienen mayor capacidad para incluir, jerarquizar y excluir temas de la agenda; en este sentido la agenda es el resultado de un juego de poder. A diferencia de otros movimientos con objetivos similares, el movimiento de Sicilia logró la atención del gobierno y de todos los partidos políticos.

---

<sup>52</sup> *Violencia e Historia en el Siglo XXI*, Francisco Prieto. En Revista de la Universidad, nueva época, número 91, septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.revistadelauniversidad.unam.mx/9111/pdf/91prieto.pdf>

Además del encuentro con el Poder Ejecutivo el 23 de junio de 2011 que tuvieron los miembros del Movimiento por la Paz, para el 29 de julio de 2011, hubo otro encuentro con los presidentes de mesa directiva y los coordinadores de todos los grupos parlamentarios de ambas cámaras<sup>53</sup>. En ese encuentro se discutieron seis puntos específicos<sup>54</sup>:

1. El esclarecimiento de los asesinatos y desapariciones, así como nombrar a las víctimas.
2. El fin a la estrategia de guerra y la asunción de un enfoque de seguridad ciudadana que modifique la visión militarista de la seguridad pública para pasar a una de seguridad ciudadana con base en los derechos humanos.
3. El combate a la corrupción e impunidad.
4. El combate a la raíz económica y a las ganancias del crimen.
5. La atención de emergencia a la juventud y la realización de acciones efectivas de recuperación del tejido social.
6. El avance hacia una democracia de calidad tanto en el terreno de la democracia participativa como en el de la democracia representativa.

Lo importante de este encuentro es que a partir de este día, el movimiento por la paz expresó la necesidad de un espacio de interacción entre las víctimas y los legisladores. Sicilia dijo ese día: *“necesitamos, por ello, que juntos diseñemos un mecanismo autónomo de participación ciudadana que ajeno a esa magnífica institución, el IFE, (...) permita transparentar ante toda la sociedad la actividad de los Congresos en los procesos electorales”*<sup>55</sup>.

#### b. Formulación

La fase de la formulación en el ciclo de la política pública, consiste en la identificación del problema, la definición de objetivos y metas relevantes para una

---

<sup>53</sup> Movimiento por la paz. Acciones del movimiento: Encuentros y Diálogos. Disponible en: <http://movimientoporlapaz.mx/es/2011/07/29/version-estenografica-de-la-reunion-del-movimiento-por-la-paz-con-justicia-y-dignidad-con-el-poder-legislativo/>

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Movimiento por la paz. Encuentro con el Poder Legislativo. Versión Estenográfica. Disponible en: <http://movimientoporlapaz.mx/es/2011/07/28/palabras-de-javier-sicilia-frente-al-poder-legislativo/>

posterior búsqueda de alternativas<sup>56</sup>. El proceso de elaboración de políticas públicas incluye el análisis de varias alternativas para el logro de metas y analizar todas las consecuencias posibles para cada alternativa de política con su probabilidad de ocurrencia.

Para el caso del Movimiento por la Paz y la Justicia con Dignidad, la diferencia fundamental con grupos como México Unido contra la Delincuencia o Iluminemos México, que han promovido causas similares, es que logró una agenda concreta de peticiones, incluyó a todas las fuerzas políticas para sus peticiones, a los grupos de interés dentro de los partidos políticos y, en términos legislativos, buscó a personas con influencia directa dentro de la Cámara de Diputados.

Con la asesoría de Emilio Álvarez Icaza<sup>57</sup>, ex presidente de la Comisión de Derechos Humanos del DF, el movimiento concretó sus demandas en un producto legislativo concreto como la Ley General de Víctimas, que fue presentada el 17 de abril de 2012 por Senadores de todos los partidos políticos.

Para su elaboración se tomaron en cuenta los siguientes objetivos:

1. La necesidad de mecanismos de inclusión de representantes ciudadanos que acompañen las acciones de gobierno en materia de protección de derechos de las víctimas, para lo que se propuso crear Comisión Ejecutiva de la Vigilancia y Protección de las Víctimas, que estará integrada por cinco consejeros que serán elegidos por el Senado, a propuesta del Ejecutivo.
2. La urgencia de mecanismos de resarcimiento del daño para las víctimas para lo que se propuso la creación de un Fondo de Ayuda que se nutrirá con bienes decomisados por la Ley de Extinción de Dominio.
3. La generación de información oficial sobre el número de víctimas en México, para lo que se sugirió un Registro Nacional de Víctimas y una Asesoría Jurídica Federal.

---

<sup>56</sup> El Ciclo de las Políticas Públicas, José Javier Gómez. ECLAC, 2010. Recurso disponible en: [http://www.cepal.org/dmaah/noticias/paginas/6/40846/el\\_ciclo\\_de\\_las\\_politicas\\_publicas\\_Gomez\\_CEPAL.pdf](http://www.cepal.org/dmaah/noticias/paginas/6/40846/el_ciclo_de_las_politicas_publicas_Gomez_CEPAL.pdf)

<sup>57</sup> "Álvarez Icaza deja Movimiento por la Paz por cargo en la CIDH", Diario 24 horas. Publicado el 19/07/2012. Disponible en: <http://www.24-horas.mx/alvarez-icaza-deja-movimiento-por-la-paz-por-cargo-en-la-cidh/>



4. El reconocimiento del derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a las garantías de no repetición.

Estos elementos constituyen decisiones del Estado para dar soluciones a problemas sociales mediante acciones desprendidas de la agenda pública por medio de las instituciones. La Ley General de Víctimas corresponde, por lo tanto, a un proceso de elaboración de políticas públicas ejecutado desde el Poder Legislativo.

c. Toma de decisiones

Para la elección definitiva de las acciones de gobierno que resolverán una necesidad pública, ocurre un proceso de articulación técnico-política (lo deseable y lo posible) de carácter competitivo; para esto hay una etapa de discusión e interacción entre los actores relevantes para la decisión<sup>58</sup>.

En el caso de la Ley de Víctimas, este proceso se puede observar en el trámite legislativo que tuvo la Ley de Víctimas. Con base en el dictamen de la Ley, podemos describir este camino en los siguientes momentos:

El 26 de diciembre de 2011, el Congreso de la Unión detuvo el proceso legislativo de otras iniciativas, como la propuesta alternativa de Ley de Seguridad Nacional propuesta por Alejandro Encinas y Teresa Incháustegui, como resultado de las observaciones hechas por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, encabezado por el poeta Javier Sicilia.

El 13 de enero de 2012, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) entregó al Senado el proyecto de Ley general de Atención y Protección de Derechos de las Víctimas, integrada de 81 artículos, también llamada 'Ley Sicilia'. Por acuerdo del PAN, PRI y PRD en el Senado esta ley se consideró prioridad para el periodo ordinario de sesiones siguiente a la presentación de la misma.

---

<sup>58</sup> El Ciclo de las Políticas Públicas, José Javier Gómez. ECLAC, 2010. Recurso disponible en: [http://www.cepal.org/dmaah/noticias/paginas/6/40846/el\\_ciclo\\_de\\_las\\_politicas\\_publicas\\_Gomez\\_CEPAL.pdf](http://www.cepal.org/dmaah/noticias/paginas/6/40846/el_ciclo_de_las_politicas_publicas_Gomez_CEPAL.pdf)

Para el 19 de marzo de 2012, el presidente Felipe Calderón llamó al Poder Legislativo para resolver las reformas en materia de seguridad y justicia, tras señalar que el Poder Judicial debe proveer justicia a víctimas de delitos como el secuestro.

El 3 de abril de 2012, a menos de un mes de que concluyera el último periodo ordinario de sesiones de esta legislatura, el rezago en comisiones del Congreso incluía, entre otras, la Ley de Protección a Víctimas, misma que PRI, PAN y PRD pactaron avanzar al regreso del periodo vacacional de Semana Santa.

El 23 de abril de 2012 la Junta de Coordinación Política del Senado acordó con el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad aprobar el dictamen de la Ley General de Víctimas para el 24 del mismo mes en comisiones, para subirlo al Pleno en primera lectura. Al mismo tiempo, la Comisión de Puntos Constitucionales aprobó la reforma al artículo 73 constitucional para reforzar la Ley General.

Así el 24 de abril de 2012, el Senado de la República dio primera lectura a la Ley para ser sometida el 25 a votación del Pleno legislativo para su aprobación definitiva, con esto se consideró cumplimentado el compromiso asumido por la Cámara Alta ante el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad.

El 25 de abril de 2012, el Senado aprobó por unanimidad la Ley General de Víctimas, en presencia de representantes del movimiento ciudadano encabezado por Sicilia, pasando la minuta a la Cámara de Diputados para su análisis y eventual ratificación.

En la Cámara de Diputados, el turno de la Ley General de Víctimas se realizó a la Comisión de Justicia y se solicitó la opinión de la Comisión de Presupuesto. Al momento de integrar el dictamen que se votó en el Pleno, la Comisión de Justicia hizo las siguientes consideraciones:

1. Que la expedición de una Ley General de Víctimas es procedente, adecuada y oportuna en virtud de que responde a un enfoque integral de acciones y programas que deben ser considerados como integrales y

complementarios para el reconocimiento de la víctima en todos sus ámbitos, individual, familiar y social, se le debe otorgar una máxima protección<sup>59</sup>.

2. Que los derechos generales contenidos en la Ley tienen el objetivo de facilitar el ejercicio de derechos en lo particular, como aquéllos enmarcados en el proceso penal o aquéllos que tienden a atender alguna necesidad específica de las víctimas en su tratamiento de reincorporación a la sociedad<sup>60</sup>.

3. Que uno de los sufrimientos mayores por tratarse de delitos que trastocan continua y estructuralmente la vida familiar, son el del secuestro y el de desaparición forzada. El derecho a la verdad cobra una importancia en el tratamiento de estos casos, pues en el ejercicio de este derecho, las comisiones unidas consideran es central conocer el destino o paradero de las personas desaparecidas o secuestradas<sup>61</sup>.

4. Que una de las demandas reiteradas de las víctimas, así como de las organizaciones especializadas en la atención a víctimas, que fueron conocidas por las comisiones unidas en el proceso de elaboración de esta Ley General, ha sido la de que la instancia encargada de cumplir con la misma sea autónoma de otras, a fin de evitar la obstaculización de las investigaciones o la desconfianza de las víctimas mismas, sobre todo en casos de victimización resultante de la violación de derechos humanos<sup>62</sup>.

5. Que el Sistema Nacional de Atención a Víctimas permitirá facilitar a las víctimas la interacción con instituciones públicas articuladas bajo el propósito específico de que sus derechos se hagan plenamente efectivos, economizar el número y coste de las gestiones de las víctimas, así como dotar al Estado de herramientas estadísticas y recursos materiales y humanos para cumplir plenamente con sus obligaciones en materia de prevención y reparación integral del daño<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> "Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas", Comisión de Justicia, LXI Legislatura, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 30 de abril de 2012.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> Ibid.

6. Que el Registro de víctimas será el mecanismo administrativo y técnico que soporta todo el proceso de ingreso y registro de las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos al Sistema, creado en esta Ley<sup>64</sup>.

Para su última sesión ordinaria, en medio del proceso electoral federal, la LXI Legislatura incluyó en su agenda la aprobación de leyes trascendentes como la Ley General de Víctimas. El 30 de abril de 2012 por unanimidad la Cámara de Diputados aprobó la Ley General de Víctimas, por lo que fue enviada al Ejecutivo para su promulgación y entrada en vigor lo más pronto posible, la minuta fue avalada sin cambios.

El trámite excepcional que recibió la Ley General de Víctimas, fue posible gracias a que los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados (y sus análogos en el Senado) cuentan con una estructura organizacional diseñada para dar cauce a estas causas. Una vez logrados los consensos, el trámite puede ser acelerado (o frenado) mediante acuerdos de los actores políticos.

Destaca que la votación de la Ley General de Víctimas en la Cámara de Diputados, se realizara el 30 de abril, el último día del periodo ordinario de sesiones. Esto se logró gracias a que la Secretaría General, mediante la Secretaría de Servicios Parlamentarios cuenta con un procedimiento claro de cómo armar el orden del día de cada sesión, en conjunto con la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y cómo recibir los acuerdos de la Junta de Coordinación Política para contemplar modificaciones.

En particular, durante la sesión del 30 de abril de 2012 de la Cámara de Diputados, se enlistaron más de 58 dictámenes positivos y 13 dictámenes negativos. Destaca que en el caso de la Ley de Víctimas, la declaratoria de publicidad, la discusión

---

<sup>64</sup> Ibid.

la votación del dictamen se realizó todo en la misma sesión, gracias a que el pleno así lo determinó, a propuesta de la Junta de Coordinación Política<sup>65</sup>.

d. Implementación.\*

Esta etapa consiste en la puesta en marcha de las acciones de gobierno seleccionadas para la atención de la necesidad ciudadana. Comprende la utilización de las estructuras institucionales a efecto de alcanzar los efectos buscados en la intervención pública. También incluye las labores de monitoreo y coordinación que requieran<sup>66</sup>.

La Ley de Víctimas plantea una amplia gama de acciones de gobierno para la protección de los derechos de las víctimas. Como se establece en la minuta de la Ley, se considera de trascendental importancia que el producto jurídico a procesar, sea una ley general, de manera que *“que al tiempo que establece el contenido de los derechos de las víctimas, articula las competencias de los diferentes órdenes de gobierno y poderes para hacerlos efectivos”*<sup>67</sup>.

En este sentido, para entender la etapa de implementación, es importante conocer la distribución de competencias entre los órganos institucionales que se ocuparán de cumplir lo que establece la Ley de Víctimas, sus objetivos y sus metas.

La Ley de Víctimas establece un Sistema Nacional de Atención a Víctimas con la finalidad de establecer, regular y supervisar las políticas públicas que se habrán de desprender de la Ley General.

Dicho sistema estará conformado por representantes del Poder Ejecutivo, del Legislativo, del Judicial, de los Organismos Públicos y de la sociedad civil. Además, el

---

\* Al estar discutiendo reformas a la Ley en el Congreso, la implementación todavía no es observable.  
<sup>65</sup> “Resumen de la Sesión No. 32 de la Cámara de Diputados”, 30/04/2012. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Recurso disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/LXI\\_LEG/2\\_POS\\_IIIANO/30-abr-12/30-abr-12.pdf](http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/LXI_LEG/2_POS_IIIANO/30-abr-12/30-abr-12.pdf).

<sup>66</sup> El Ciclo de las Políticas Públicas, José Javier Gómez. ECLAC, 2010. Recurso disponible en: [http://www.cepal.org/dmaah/noticias/paginas/6/40846/el\\_ciclo\\_de\\_las\\_politicas\\_publicas\\_Gomez\\_CEPAL.pdf](http://www.cepal.org/dmaah/noticias/paginas/6/40846/el_ciclo_de_las_politicas_publicas_Gomez_CEPAL.pdf)

<sup>67</sup> “Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas”, Comisión de Justicia, LXI Legislatura, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 30 de abril de 2012.

sistema permitirá la coordinación, concentración, accesibilidad, sencillez y prontitud en el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en la materia.

En la minuta de la Ley General de Víctimas, se establece que la estructura operativa del Sistema Nacional de Atención a Víctimas contará con una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, de la cual dependerá el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, además del Registro Nacional de Víctimas<sup>68</sup>.

De acuerdo al artículo 83 de la Ley General de Víctimas: “La Comisión Ejecutiva es el órgano ejecutivo por el que opera el Sistema que permite la representación y participación directa de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil en todas las instituciones del Sistema Nacional de Atención a Víctimas”<sup>69</sup>.

En la Ley, se reconoce que la Comisión Ejecutiva elaborará anualmente un Programa de Atención Integral a Víctimas con el objeto crear, reorientar, dirigir, planear, coordinar, ejecutar y supervisar las políticas públicas del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, para garantizar el cumplimiento de esta Ley empleando al Fondo y los avances en el Registro<sup>70</sup>.

Además, de acuerdo a lo establecido por el artículo 86 de la misma Ley, la Comisión Ejecutiva tiene –entre otras– las siguientes funciones y facultades:

*Instrumentar los mecanismos para asegurar la atención de las víctimas, la definición de los representantes de víctimas, de organismos públicos autónomos de derechos humanos y de organizaciones no gubernamentales en las diversas instituciones del Sistema;*

*Solicitar al órgano competente se apliquen las medidas disciplinarias y sanciones correspondientes; Supervisar que las políticas públicas se adecuen a los principios establecidos por la Ley;*

---

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Artículo 83. Ley General de Víctimas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

<sup>70</sup> Artículo 88. Ley General de Víctimas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

*Formular propuestas de política integral nacional de prevención de violaciones a derechos humanos, atención, asistencia, protección, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a las víctimas de acuerdo con los principios establecidos en esta Ley;*

*Crear una plataforma que permita integrar, desarrollar y consolidar la información sobre las víctimas a nivel nacional a fin de orientar políticas, programas, planes y demás acciones a favor de las víctimas;*

*Elaborar los protocolos generales de actuación para la prevención, atención e investigación de delitos o violaciones a los derechos humanos;*

*Apoyar a las Organizaciones de la Sociedad Civil, que se dedican a la ayuda, atención, asistencia, acceso a la verdad y justicia a favor de las víctimas<sup>71</sup>.*

A nivel administrativo, la Ley especifica que para lograr una especialización, atención integral y coordinada, la Comisión Ejecutiva contará con los siguientes comités: de violencia familiar; de violencia sexual; de trata y tráfico de personas; de personas desaparecidas, no localizadas, ausentes o extraviadas; de personas víctimas de homicidio; de tortura; de detención arbitraria; interdisciplinario evaluador; y de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales<sup>72</sup>.

Por otro lado, uno de los objetivos centrales de la Ley es que se incluyan mecanismos de resarcimiento del daño para las víctimas. Para alcanzar esta meta, la Ley contempla la creación de un Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación que se financiará mediante de recursos dispuestos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, bienes decomisados en procesos penales, donaciones o aportaciones hechas por terceros, entre otras.

El Fondo tiene por objeto brindar los recursos necesarios para la ayuda, asistencia y reparación integral de las víctimas del delito y las víctimas de violaciones a

---

<sup>71</sup> Artículo 86. Ley General de Víctimas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

<sup>72</sup> Artículo 94. Ley General de Víctimas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

los derechos humanos<sup>73</sup>. Dicho fondo estará exento de toda imposición de carácter fiscal y parafiscal<sup>74</sup>.

En términos administrativos, el artículo 145 establece que el fondo será administrado por un Titular designado por el Comisionado Presidente de la Comisión Ejecutiva aprobado por la mayoría del pleno de comisionados, y deberá ser administrado siguiendo criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y racionalidad<sup>75</sup>. El fondo será administrado y operado por medio de un fideicomiso público<sup>76</sup>.

Además, la Ley establece un procedimiento puntual para que la víctima pueda participar de los recursos del Fondo. Ahí se establece que la Comisión Ejecutiva, mediante el Comité Interdisciplinario Evaluador dará una respuesta en no más de veinte días.

La Ley también contempla los elementos que debe tomar en cuenta el Comité Interdisciplinario Evaluador para determinar la procedencia de las solicitudes: que haya sentencia ejecutoria en la que se indique que sufrió daños; no haya alcanzado el pago total de esos daños ni reparación integral de los daños por algún otro medio; y haber presentado la solicitud<sup>77</sup>.

En otro orden de ideas, la Ley presentó como uno de sus objetivos, la necesidad de generar información oficial sobre las víctimas. Para tal meta, se creó el Registro Nacional de Víctimas, cuyo propósito es dar certeza a las víctimas, sistematizar el trabajo del Sistema Nacional y control estadístico para el mejor diseño de políticas de prevención y atención de los fenómenos de victimización<sup>78</sup>.

---

<sup>73</sup> Artículo 139. Ley General de Víctimas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

<sup>74</sup> Artículo 141. Ley General de Víctimas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

<sup>75</sup> Artículo 145. Ley General de Víctimas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

<sup>76</sup> Artículo 146. Ley General de Víctimas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

<sup>77</sup> Artículo 157. Ley General de Víctimas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

<sup>78</sup> "Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas", Comisión de Justicia, LXI Legislatura, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 30 de abril de 2012.



La importancia de este registro radica en que el ingreso de la información de la víctima es condición necesaria para acceder a las medidas de ayuda, asistencia, apoyo y reparación integral del Sistema.

De acuerdo al artículo 98 de la Ley General de Víctimas, el Registro, estará adscrito a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Sistema y contará con un titular el cual será designado por el Comisionado Presidente. El Gobierno Federal, los estados y el Distrito Federal, contarán con sus propios registros, los cuales nutrirán de información al Registro Nacional<sup>79</sup>.

La Ley establece no sólo los mecanismos para la incorporación y cancelación al Registro Nacional de Víctimas, así como la información que dichas entradas deben contener, también incluye los alcances de lo que debe recopilar el Registro. Esto es, los límites a los datos que se deben buscar recopilar para no victimizar nuevamente<sup>80</sup>.

Por último, hay que destacar que, en cuanto al ciclo de política pública, para la Ley de Víctimas, la etapa de implementación está pendiente, toda vez que, a pesar de su publicación, algunas modificaciones siguen siendo discutidas por el Congreso de la Unión. Si aún no hay un consenso sobre qué órganos serán los encargados de ejecutar las acciones de gobierno planteadas por la Ley, no hay intervenciones públicas puestas en marcha.

Los principales ajustes que el Congreso está discutiendo respecto a la Ley de Víctimas, son los siguientes:

1. La inclusión de la categoría de víctima potencial como complementaria a la de víctima directa y víctima indirecta, incluidas en el decreto publicado.
2. Para el caso de la desaparición forzada, contemplar la búsqueda inmediata ya no sólo como una obligación del Estado, sino como un derecho

---

<sup>79</sup> Artículo 98. Ley General de Víctimas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

<sup>80</sup> Artículo 106. Ley General de Víctimas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

de las víctimas. Además, se establece la obligación de contar con protocolos de búsqueda.

3. Establecer con precisión los mecanismos que deberán emplearse para calcular la indemnización que el Estado deberá otorgar a víctimas de delitos o violaciones a derechos humanos, incluyendo daños físicos, daño moral, lucro cesante, y pérdida de oportunidades.

4. Explicitar que serán siete comisionados (en lugar de nueve) de la Comisión Ejecutiva del Sistema Nacional de Atención a las Víctimas; además que procederán del ámbito académico relativo a la materia de la Ley.

5. Añadir la negligencia a los riesgos para las víctimas por parte de las autoridades.

Terminada la discusión sobre estos puntos de la Ley, se volverá a establecer un periodo transitorio en el cual las instituciones deberán ajustar su normatividad interna para dar cabida a las nuevas medidas y empezar con la implementación de las acciones de gobierno que contempla la Ley de Víctimas.

#### e. Evaluación\*

La última etapa del proceso de políticas públicas consiste en determinar en qué medida y cómo se han logrado los objetivos planteados por las acciones de gobierno. Esta etapa permite retroalimentar el proceso en cualquiera de sus fases anteriores<sup>81</sup>.

En el caso de la Ley de Víctimas, la evaluación es una etapa pendiente, toda vez que aún no se implementan las acciones de gobierno contempladas por la nueva Ley. El ciclo de políticas públicas requiere que se implementen las acciones de gobierno para poder proceder a la evaluación y empezar los mecanismos de mejora continua.

Sin embargo, a través de lo que ya ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación, podemos observar cuáles serán los órganos administrativos encargados de llevar a cabo la evaluación de esta política pública.

---

\* Al estar discutiendo reformas a la Ley en el Congreso, la evaluación todavía no es observable.

<sup>81</sup> El Ciclo de las Políticas Públicas, José Javier Gómez. ECLAC, 2010. Recurso disponible en: [http://www.cepal.org/dmaah/noticias/paginas/6/40846/el\\_ciclo\\_de\\_las\\_politicas\\_publicas\\_Gomez\\_CEPAL.pdf](http://www.cepal.org/dmaah/noticias/paginas/6/40846/el_ciclo_de_las_politicas_publicas_Gomez_CEPAL.pdf)

En general, la Ley establece –en su artículo 80– que el Gobierno Federal, los estados, el Gobierno del Distrito Federal, los Municipios y los sectores social y privado, cada uno en el ámbito de sus competencias deberán establecer mecanismos de organización, supervisión, evaluación y control de los servicios en materia de protección, ayuda, asistencia y atención, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a víctimas, relacionados con esta Ley<sup>82</sup>.

En particular, establece dentro de las funciones y facultades de la Comisión Ejecutiva las siguientes:

*Evaluar la eficacia de las acciones del Programa, con base en resultados medibles;*

*Crear un mecanismo de seguimiento y evaluación de la Ley y de las políticas públicas que se deriven de ellas, estableciendo los indicadores que le permitan un seguimiento preciso;*

*Evaluar los lineamientos, criterios, programas y acciones de los Comités Estatales de Víctimas que considere pertinentes y que sean puestos a su consideración para evaluación por cualquiera de los integrantes de la Comisión Ejecutiva o los Estatales de Víctimas o del Distrito Federal;*

*Recibir y evaluar los informes rendidos por el Titular del Fondo Federal de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral de Víctimas y emitir las recomendaciones pertinentes a fin de garantizar un óptimo y eficaz funcionamiento, siguiendo los principios de publicidad y transparencia<sup>83</sup>.*

Puesta en marcha la Ley, con las modificaciones que resulten del nuevo proceso legislativo, se iniciará la ejecución de la política pública. Una vez con resultados de esta primera implementación, se procederá con la etapa de evaluación, de la cual,

---

<sup>82</sup> Artículo 80. Ley General de Víctimas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

<sup>83</sup> Artículo 86. Ley General de Víctimas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

seguramente, saldrán nuevos señalamientos para mejorar la atención de las víctimas para empezar de nuevo el ciclo de las política públicas.

## APARTADO VI. Conclusión.

En el centro de la vida colectiva se localizan las políticas públicas que, como producto institucional, son analizadas, decididas, apoyadas, impulsadas y orientadas a corregir fallas, insuficiencias, deficiencias o carencias en la vida pública por los centros administrativos, políticos y gubernamentales que organizan las decisiones y acciones colectivas<sup>84</sup>.

Destacando el origen democrático que legitima a los actores reconocidos para participar en el proceso de elaboración de las políticas públicas, su importancia radica, según Pedro Medellín Torres, en su capacidad para dar cuenta de procesos de exclusión hacia algún grupo en particular de los gobernados y su exposición de las razones sobre las cuáles se orientan las acciones gubernamentales para evitar esta situación<sup>85</sup>.

En este sentido *la importancia de las políticas públicas en los procesos institucionales implica puntualizar su lugar estratégico como tipo de respuesta focalizada. Su contribución a la estabilidad política y gobernabilidad no está en duda*<sup>86</sup>.

Pensar en los productos legislativos desde el enfoque de políticas públicas nos permite entender las motivaciones detrás de las acciones del Poder Legislativo y nos dan idea de los criterios de decisión sobre los cuáles se determina la agenda política.

Desde esta perspectiva, *las políticas públicas son un producto institucional influido por valoraciones, preferencias y capacidades que se originan en la multiplicidad de actores que concurren en su definición, elaboración e implementación*<sup>87</sup>.

Por tanto, integrar el enfoque de políticas públicas en el trabajo legislativo sirve para entender la coordinación las acciones entre el gobierno y los otros actores

---

<sup>84</sup> "Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar", Ricardo Uvalle-Berrones, en Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, vol. 18, núm. 55, enero-abril, 2011, pp. 37-68, Universidad Autónoma del Estado de México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/105/10515210002.pdf>

<sup>85</sup> "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad", Pedro Medellín Torres, CEPAL- Serie Políticas Sociales, No.93. Disponible en: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/15555/sps93\\_lcl2170.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/15555/sps93_lcl2170.pdf)

<sup>86</sup> Op.cit.

<sup>87</sup> Ibid.

políticos, económicos y de la sociedad civil que son afectados por los nuevos productos legislativos.

Además, permite el establecimiento de metas y objetivos respecto a las acciones de gobierno que se ofrezcan para atender las necesidades sociales. Gracias a esto, es posible medir el alcance de las leyes en función del problema que buscaban resolver.

El ciclo de las políticas públicas se retroalimenta con la evaluación de los resultados de los programas y proyectos. Esta última etapa permite que la generación de soluciones a los problemas sociales estén en un proceso de mejora continua dentro de las instituciones. El enfoque de políticas públicas permite estudiar las acciones de gobierno como respuestas perfectibles a lo largo del tiempo.

Respecto a la Cámara de Diputados, particularmente, esta perspectiva permite entender los ajustes presupuestales que se hacen cada año como una consecuencia de la interacción de distintas fuerzas políticas buscando atender de la mejor posible diversas necesidades sociales, con la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales.

La búsqueda de mejores medios para el cumplimiento de las funciones gubernamentales es un objetivo que persigue la Cámara de Diputados tanto en sus productos legislativos como en su funcionamiento interno. El Programa de Fortalecimiento Institucional y Mejora de la Gestión Administrativa de la Cámara de Diputados para la LXI Legislatura se orientó a generar economías fundamentalmente en lo relativo a un proceso de reestructuración, compactación de estructuras y puestos e identificación de áreas de oportunidad, en todas las unidades administrativas de la Cámara<sup>88</sup>.

Comprender la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados a través de sus órganos administrativos, permite entender cómo se lleva a cabo la toma

---

<sup>88</sup> "Fortalecimiento Institucional y Mejora de la Gestión Administrativa de la Cámara de Diputados" en Boletín Informativo, Secretaría General de la Cámara de Diputados, Número Especial, Marzo 2010. Disponible en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Transparencia/Boletines/boletin\\_especial\\_mar2010.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Transparencia/Boletines/boletin_especial_mar2010.pdf)

de decisiones al interior del Congreso. Para lograr acuerdos, la voluntad política puede ser lo más importante, pero no es lo único.

A lo largo de las etapas del proceso legislativo, diversos órganos administrativos facilitan el trabajo de los legisladores, por ejemplo: la Secretaría de Servicios Parlamentarios coordina e integra el orden del día de cada sesión; la Dirección General de Apoyo Parlamentario provee servicios de asesoría técnico-legislativa a las Comisiones para la elaboración de los dictámenes; y la Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria coordina la distribución de los dictámenes a discutir entre los Diputados.

Como lo afirma Torres: “Las políticas [públicas] son el dispositivo de gobierno, por excelencia, a través del cual se pone en marcha y se imprime una determinada velocidad a la maquinaria gubernativa”<sup>89</sup>. Para el caso de la Cámara de Diputados, esta afirmación es definitivamente válida.

El aparato administrativo de la Cámara de Diputados busca que el trabajo legislativo se realice con eficiencia y al menor costo posible para los ciudadanos. En términos absolutos, en 2011, México invirtió 0.39% del gasto programable en el Poder Legislativo, mientras que la media de los países latinoamericanos fue de 0.48%; a cada mexicano el Congreso le cuesta siete dólares por año, mientras que a cada chileno nueve y a cada brasileño veinticuatro<sup>90</sup>.

Al combinar la comprensión del funcionamiento de la Cámara de Diputados desde el enfoque de políticas públicas, podemos explicar no sólo el sentido de las respuestas que recibirán las demandas sociales al pasar por el Poder Legislativo, sino también el tiempo en el que serán resueltas.

En particular, la Ley General de Víctimas puede explicarse en el marco del análisis de las políticas públicas, como resultado de la interacción de diversos actores políticos en el marco institucional del Poder Legislativo.

---

<sup>89</sup> Op. Cit.

<sup>90</sup> “Los dineros del Congreso”, María Amparo Casar en Nexos en línea, 01/11/2011. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102411>

El grupo social que encabezó esta causa, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, logró volverse una prioridad en la agenda de temas del Congreso gracias no sólo a su exposición mediática (elemento existente en movimientos anteriores como Rescatemos México e Iluminemos México), sino a que interactuó con éxito con los órganos de gobierno del Congreso.

Como parte de las etapas de una política pública, el trabajo de las comisiones legislativas para elaborar el dictamen de esta iniciativa, incluyó el trabajo de formulación y toma de decisiones respecto a las diferentes demandas de los representantes de las víctimas.

El ejemplo de la Ley de Víctimas, comprueba que el Poder Legislativo procesa en su interior soluciones del Estado siguiendo un proceso de políticas públicas.

Por otra parte, los consensos entre partidos políticos nacionales se traducen en acuerdos legislativos gracias a que la estructura administrativa de la Cámara responde a las dinámicas internas del Congreso. La Secretaría General de la Cámara de Diputados trabaja bajo las órdenes de la Conferencia para la Dirección y Planeación de los Trabajos Legislativos.

Por tanto, la gestión administrativa de la Cámara de Diputados es la base para que los actores políticos puedan llevar a cabo sus decisiones y denoten acciones de gobierno que den respuesta a demandas sociales. Aparece como una necesidad la mayor publicidad a estos procesos administrativos de cara a la sociedad civil organizada. En el proceso de generación de políticas públicas, a través de la Cámara de Diputados, la sociedad civil debe adaptarse a las prácticas parlamentarias exitosas y no al revés.

Una vez que las organizaciones de la sociedad civil se familiaricen con estos mecanismos de trabajo, tendrán una interacción más fructífera entre ellas y el Poder Legislativo. Esta situación debe traer opinión pública favorable para la Cámara de Diputados.



## **Fuentes Bibliográficas**

Aguilar, L. 1992. *El estudio de las políticas públicas*, Primera Antología, México, Miguel Ángel Porrúa.

Cámara de Diputados. 2006. *Órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados*, Cámara de Diputados, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, LX Legislatura.

Cámara de Diputados. 2008. *Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados*, México, Cámara de Diputados.

Carpizo, J. 1991. "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIV, núm. 70.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2008. "¿Cómo hacer presupuesto?" en *Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación*. México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Comisión de Justicia, LXI Legislatura. 2012. Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas. México: Gaceta Parlamentaria.

Diario Oficial de la Federación. 2008. *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*. México. Diario Oficial de la Federación.

Diario Oficial de la Federación. 2009. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Diario Oficial de la Federación.

Diario Oficial de la Federación. 2010. *Estatutos, Manuales, Normas y Reglamentos Internos de la Cámara de Diputados*, México, Diario Oficial de la Federación.

Diario Oficial de la Federación. 2010. *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Diario Oficial de la Federación.

Diario Oficial de la Federación. 2011. *Reglamento de la Cámara de Diputados*, México, Diario Oficial de la Federación.

Diario Oficial de la Federación. 2012. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Diario Oficial de la Federación.

Diario Oficial de la Federación. 2013. *Ley General de Víctimas*. México. Diario Oficial de la Federación.

Dye, T. 1995. *Understanding public policy*. Edition 8, illustrated. Prentice Hall.

Frohock, F. 1979. *Public policy: scope and logic*, illustrated, Prentice-Hall. California: University of California.

Gaceta Parlamentaria. 2012. *Acuerdos de los Órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados*, México, Gaceta Parlamentaria.

Gamboa y Valdés. 2006. *Proceso Legislativo: Estudio de Derecho Comparado en diversos países*. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis.

Lasswell, H. "Orientación hacia las políticas", en estudio de las políticas públicas, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México: Porrúa, pp. 79-103.

Lindblom, C. 1993. *El proceso de elaboración de las políticas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Lujambio, A. 2000. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.

Marvan, I. 1999. "Relación ejecutivo-legislativo en México y las políticas públicas" en Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Méndez, J. (coord.). 2010. "Los grandes problemas de México". Vol. 13 de *Políticas Públicas*. México: El Colegio de México.

Montalvo, Tania. 2011. "Los mexicanos se organizan contra la ola de violencia". CNN México. 6 de mayo. (Última visita, 7 de marzo 2013)

Prieto, F. 2011. "Violencia e Historia en el Siglo XXI", En *Revista de la Universidad*, nueva época, número 91. México: UNAM.

## Fuentes Electrónicas

Cámara de diputados, H. Congreso de la Unión. [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)  
(Último Acceso, Enero 15, 2013)

Gómez, J. 2010. El Ciclo de las Políticas Públicas. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.  
<http://mexico.cnn.com/nacional/2011/01/11/iluminemos-mexico>

Iluminemos México, [www.iluminemosmexico.org.mx](http://www.iluminemosmexico.org.mx)  
(Último Acceso, Enero 15, 2013)

México Unido Contra la Delincuencia. 2012. “Nuestra Historia”. (Última visita, 23 marzo 2013)  
<http://www.apsanet.org/media/PDFs/Publications/APSASyleManual2006.pdf>

Rescatemos México. 2009. “Pliego Petitorio”. (Última visita, 21 marzo 2013)  
[http://www.yabastadeinseguridad.org.mx/rescatemos\\_mexico.pdf](http://www.yabastadeinseguridad.org.mx/rescatemos_mexico.pdf)

Secretaría de Gobernación, 2008. “Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad”. Diario Oficial de la Federación. 25 de agosto. (Última visita, 9 de marzo 2013)  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008)

## Fuentes Hemerográficas

Diario 24 horas. 2012. *Álvarez Icaza deja Movimiento por la Paz por cargo en la CIDH.*

<http://www.24-horas.mx/alvarez-icaza-deja-movimiento-por-la-paz-por-cargo-en-la-cidh/>

(Último Acceso, Marzo 14, 2013)

Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. 2013. *Historia.*

<http://movimientoporlapaz.mx/es/historia/>

(Último Acceso, Febrero 23, 2013)

Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. 2013. *Acciones del movimiento: Encuentros y Diálogos.*

<http://movimientoporlapaz.mx/es/historia/>

(Último Acceso, Marzo 7, 2013)

Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. 2013. *Encuentro con el Poder Legislativo.* Versión Estenográfica.

<http://movimientoporlapaz.mx/es/2011/07/28/palabras-de-javier-sicilia-frente-al-poder-legislativo/>

(Último Acceso, Marzo 12, 2013)

Ntx. 2004. "Faltan compromisos sobre seguridad: Rescatemos México". *La Crónica*. 27 de julio. (Última visita, 17 marzo 2013)

<http://www.cronica.com.mx/notas/2004/136343.html>