

### **3. LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL: EL CONGRESO Y LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE EN MÉXICO**

### 3. LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL: EL CONGRESO Y LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE EN MÉXICO

#### 3.1 Introducción

En este capítulo se analiza el arreglo institucional que rige la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, así como la arquitectura institucional del Congreso en México. Se parte de la premisa de que el diseño institucional pauta la actuación estratégica de los actores políticos, ya que a través de las normas se predeterminarían las diferentes líneas de acción estratégicas de estos actores y se abren espacios de oportunidad para que alcancen sus objetivos. De este modo, la regulación del Congreso establece las oportunidades para que las agrupaciones de oposición participen activamente en la toma de decisiones de las entidades de gobierno del Congreso, así como los niveles de apertura a su influencia en los procesos legislativos. Un diseño institucional que contemple mayores oportunidades para que los partidos de oposición participen en los órganos de gobierno del Congreso y una mayor permisividad para efectuar modificaciones a los proyectos de ley a lo largo del proceso legislativo será una precondition propicia para que los partidos de oposición ejerzan una mayor influencia (Strøm, 1991).

Por otra parte, las constituciones en América Latina delimitan las características estructurales respecto a la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Una de estas características son las atribuciones legales con las que cuentan los presidentes para impulsar cambios al *statu quo* legislativo o para ejercer bloqueos a los cambios impulsados por otros actores. Por ejemplo, el poder de decreto sería una de las atribuciones utilizadas más frecuentemente en aquellos casos en los que el Jefe del Ejecutivo no cuenta con una mayoría de su partido afín en el Congreso o requiere de la aprobación inmediata de una medida o política complejas, eludiendo así el proceso legislativo normal. Otro caso sería la atribución del veto, un instrumento que permitiría al Presidente bloquear los cambios al *statu quo* promovidos desde el Congreso y que se encuentren alejados de su campo de preferencias. La inexistencia de estas atribuciones o, en el caso de ser contempladas por la Constitución, su peso institucional, puede variar por país. Un mayor peso del poder de decreto permitiría al Presidente contar con mayores capacidades para hacer un uso estratégico de este poder, interviniendo así en los ritmos de la actividad

## Carlos Javier Vázquez Ferrel

legislativa y presionando al Poder Legislativo para aprobar su agenda. Del mismo modo, un poder de decreto débil o su ausencia, permitiría que las agrupaciones de oposición ejercieran una influencia menos expuesta a las presiones del Ejecutivo (Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán, 2008).

Este capítulo comienza, desde una perspectiva comparada con las constituciones de otros países de América Latina, con la descripción del peso de las atribuciones institucionales que posee el Ejecutivo mexicano en su relación con el Poder Legislativo. En un contexto de gobierno en minoría donde el bloque de la oposición –conformado por dos partidos fuertes y cohesionados– controla el Poder Legislativo, la existencia de atribuciones legislativas débiles de un Presidente en minoría generaría un contexto institucional que daría mayor peso a estas agrupaciones de oposición. Por el contrario, la existencia de escasos recursos institucionales para presionar al Congreso para la aprobación de sus políticas, elevaría la probabilidad de que el Presidente abra el diseño de sus políticas a la participación activa de los partidos de oposición, como un mecanismo que contribuya a garantizar el apoyo de cuando menos un partido de oposición para lograr la aprobación de sus proyectos de ley en el Congreso<sup>66</sup>.

Posteriormente, se exploran las características de la arquitectura institucional del Congreso mexicano, institución que ganaría relevancia en contextos en los que ningún partido controla la mayoría de los espacios legislativos, pero que sobre todo ganaría importancia de cara a la relación con el Ejecutivo, ya que el bloque de partidos de oposición cuenta con la mayoría de los espacios legislativos. El análisis se centra específicamente en la Cámara de Diputados, de la que se exploran sus entidades de gobierno, sus atribuciones para la conformación de la agenda legislativa y la inclusión de los partidos de oposición en estas entidades. Otro aspecto clave que se aborda es el espacio dado por el diseño institucional a los partidos políticos, que, como se expondrá, desempeñan un rol central para fungir como ejes coordinadores de la actividad legislativa del Congreso.

---

<sup>66</sup> La cantidad de partidos que componen el sistema de partidos a lo largo del periodo de estudio tiene una media de 3,05 partidos. La fórmula utilizada para calcular el número efectivo de partidos es la propuesta por Laakso y Taagepera (1979). Se profundiza sobre los cambios en el sistema de partidos a lo largo del periodo de estudio en el Capítulo 6. Por ahora, sólo interesa destacar su característica de tripartidismo en situación de equilibrio de fuerzas legislativas, y que el partido en el gobierno se encuentra en minoría, ya que los partidos en la oposición suman más del 50 por ciento de los espacios legislativos.

## La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

Por otra parte, como esbozan las teorías expuestas en el Capítulo 1, el diseño institucional del Congreso mexicano erige a las comisiones en espacios propicios para la negociación y el intercambio entre los actores políticos. Aunque éstas no se encuentren libres de la influencia de los partidos políticos, las comisiones son los espacios institucionales legalmente constituidos en el Congreso para analizar y modificar los proyectos de ley. Por esta razón, las modificaciones realizadas a los proyectos de ley en las comisiones reflejarían la influencia de los partidos de oposición como una de las consecuencias de la necesidad del Presidente de forjar el apoyo partidista suficiente para lograr la aprobación de sus iniciativas. Y es, precisamente, al análisis de las atribuciones legislativas del Presidente a lo que se dedica la siguiente sección.

### 3.2 Las facultades legislativas del Presidente en México en el contexto de América Latina

Si se examinan los instrumentos legales del Presidente para impulsar la aprobación de su agenda legislativa, se puede realizar una aproximación respecto al tipo de balance institucional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Un marco propicio para llevar a cabo este análisis son las clasificaciones propuestas por Shugart y Carey (1992)<sup>67</sup> y Mainwaring y Shugart (2002). Ambas clasificaciones hicieron un particular énfasis en las atribuciones de

<sup>67</sup> Shugart y Carey (1992) centran su análisis de la fuerza institucional de los presidentes en dos dimensiones: poderes legislativos y poderes no legislativos. Dentro del primer tipo de poderes incluyen la introducción exclusiva de proyectos en temas concretos, veto, decreto, prerrogativas en el presupuesto y referéndum exclusivo. Por su parte, dentro de los poderes no legislativos señalan la autoridad sobre el gabinete y la posibilidad de que el Presidente pueda disolver el parlamento y llamar a elecciones anticipadas. Más adelante en este capítulo se abordan los demás poderes legislativos; por ahora sólo se señala que el poder legislativo del Presidente sobre el presupuesto es de suma importancia, puesto que los presupuestos aluden directamente al funcionamiento del gobierno, a las prioridades de políticas públicas y a la redistribución de costos y beneficios en la sociedad. Por otra parte, existen diferentes diseños institucionales respecto a la participación del Legislativo en el proceso presupuestal. Por ejemplo, Payne y Zovatto (2003) señalan Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador y Perú desde 1993, como países que cuentan con un Congreso que no está autorizado para aumentar los montos asignados a los rubros presupuestales que presenta el Ejecutivo ni para aumentar el monto de los gastos, por lo que estos países serían casos de participación limitada del Legislativo en el proceso presupuestario. En una ubicación opuesta de mayor participación del Legislativo, estos autores sitúan los casos de Argentina, Bolivia, Honduras, Paraguay y México, ya que el Congreso podría modificarlo sin mayor restricción que la marcada por la estimación de gasto total (Alcántara *et al.*, 2005; Payne y Zovatto G., 2003). Evidentemente, esta participación del legislativo se vería aún más potenciada por la condición de gobierno de minoría, como es el caso mexicano, ya que las modificaciones al mismo por parte de la oposición serían una precondition para forjar el apoyo necesario para la aprobación final del presupuesto. Por otra parte, el análisis de la influencia legislativa de la oposición en contextos de elaboración presupuestaria es un tema que queda fuera de esta investigación, ya que éste sería un espacio predeterminado de influencia de la oposición. Los criterios de delimitación del estudio se detallan en el Capítulo 2.

## Carlos Javier Vázquez Ferrel

los presidentes para impulsar modificaciones al *statu quo* o protegerlo de cambios no deseados promovidos por otros actores. Para impulsar los cambios destacaron las atribuciones de decretos y si la Constitución reserva áreas en las que sólo los presidentes pueden presentar proyectos de ley. Mientras, para conservar y proteger el *statu quo* de cambios impulsados por otros actores, los autores señalan el veto y el veto parcial. Mainwaring y Shugart (2002) categorizan en cuatro expresiones las diferentes configuraciones de poderes constitucionales de los presidentes latinoamericanos: potencialmente dominante, proactiva, reactiva y potencialmente marginal. Y estos autores ubicaron al Presidente mexicano en esta última categoría<sup>68</sup>.

Mainwaring y Shugart (2002) observaron acertadamente que la Constitución mexicana no contempla para el Presidente mexicano las facultades legislativas como el decreto o la iniciativa exclusiva, entendida ésta como una atribución que va más allá de la atribución reservada al Presidente de proponer el presupuesto<sup>69</sup>. Respecto al decreto, ambos autores afirman que son muy pocas las constituciones latinoamericanas que contemplan esta medida sin que haya sido expresamente delegada esta función al Presidente, y aquellas que lo permiten configurarían “presidentes potencialmente muy poderosos” (Mainwaring y Shugart 2002: 53), aunque el Congreso podría rescindirle esta función o enmendar el decreto firmado por el Presidente. Aunque la

<sup>68</sup> Además de México (1917), también son considerados como presidentes potencialmente marginales los de Costa Rica (1949), Honduras (1982), Nicaragua (1987), Paraguay (1992) y Venezuela (1961), ya que no contarían con facultades legislativas o con la capacidad para vetar el presupuesto o algún veto. Por el contrario, los presidentes potencialmente dominantes con facultad de decreto, veto fuerte (es decir se requeriría más de la mitad más uno de los legisladores para sobreponerlo), e introducción exclusiva de proyectos serían los de Chile y Colombia (1968-91). También serían considerados presidentes potencialmente dominantes con facultad de decreto y con un veto fuerte los de Argentina y Ecuador. Los presidentes proactivos con facultad de decreto, veto débil e introducción exclusiva de proyectos de ley a materias específicas serían los de Brasil (1988) y Colombia (1991), mientras que los presidentes proactivos con decreto y veto débil serían los de Perú (1993) y Perú (1979), y los presidentes considerados reactivos con veto fuerte e introducción exclusiva de proyectos de ley en materias específicas serían Brasil (1946), Chile (antes de 1973) y Uruguay. Por último, los presidentes reactivos sólo con la facultad de veto fuerte serían los de Bolivia, República Dominicana, El Salvador y Panamá (Mainwaring y Shugart, 2002: 59).

<sup>69</sup> Al hablar aquí de poder de decreto se hace referencia a un recurso legislativo del Presidente para crear leyes eludiendo el trámite legislativo y la participación del Legislativo. Esta perspectiva excluye los decretos de carácter reglamentario o administrativo, a través de los cuales casi la totalidad de los poderes ejecutivos regulan con mayor detalle la actuación pública (Shugart y Carey, 1992). Por otra parte, el recurso de iniciativa exclusiva del Ejecutivo implicaría que este instrumento va más allá de áreas tradicionalmente reservadas al Poder Ejecutivo (como, por ejemplo, presupuestos, policía, administración pública). Esta atribución es de particular importancia, ya que si el Presidente estima más preferible el *statu quo* a una alternativa que podría resultar aprobada por el Congreso, entonces el Ejecutivo se abstendría de presentar cualquier proyecto de ley al Congreso, protegiendo así el estado de cosas frente a tentativas de otros grupos para hacer movimientos.

## La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

Constitución mexicana contempla la posibilidad de que el Ejecutivo firme decretos, esta facultad se encuentra restringida para situaciones extraordinarias, “como perturbación a la paz pública, invasión o cualquier otro que ponga a la sociedad en situación de grave peligro... (art. 29)”. Además, establece que el Congreso “concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación” (art. 29), lo cual limita el uso de este instrumento a situaciones muy excepcionales<sup>70</sup> e impide que sea catalogado como un poder legislativo, como bien observan estos autores. Puede afirmarse, por tanto, que la ausencia del poder de decreto permitiría a las agrupaciones de oposición liberarse de las presiones que podría ejercer el Ejecutivo mexicano tanto a través de la amenaza del uso de este instrumento como, directamente, con su uso efectivo.

Por otra parte, los instrumentos para proteger el *statu quo* son el veto y veto parcial, que impedirían la puesta en marcha de una ley aprobada por una mayoría en el Congreso al obligar su reconsideración. Mainwaring y Shugart (2002) consideraron que la Constitución mexicana no otorga al Presidente la facultad de veto. Sin embargo, el artículo 72 de la Constitución da al Presidente la facultad de hacer observaciones a los proyectos de ley que el Congreso envíe para su promulgación, proyectos que regresarían al Congreso para que fueran nuevamente analizados, lo que otorgaría un veto total al Ejecutivo<sup>71</sup>. Mainwaring y Shugart (2002) sustentaron su lectura de la falta de veto del Presidente mexicano al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. No obstante, cabe precisar que el Presidente Vicente Fox vetó en 2004 los presupuestos aprobados por esta Cámara, abriendo un debate acerca

<sup>70</sup> Sin embargo, en los años posteriores a la proclamación de la Constitución de 1917 y en la etapa de conformación del régimen posrevolucionario (y dadas las condiciones de fragmentación del Congreso y los conflictos armados todavía presentes en el país, véase el Capítulo 4), el uso de estas facultades extraordinarias no era inusual, sino más bien frecuente. Esto fue así hasta que el Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) reformó el artículo 29 de la Constitución restringiendo las condiciones de su uso a una emergencia real y a la declaración de suspensión de garantías (Marván, 2002 y Weldon, 2002).

<sup>71</sup> El veto, además, puede clasificarse en tres tipos: parcial, total y “de bolsillo”. El veto parcial le permitiría al Presidente promulgar las partes de la ley en las cuales está de acuerdo y que el proyecto regrese al Congreso para la reconsideración de las partes en las cuales está en desacuerdo. El veto total, por otro lado, implica devolver el proyecto total al Congreso, sin que se puedan promulgar algunas partes concernientes al proyecto. Según Ugalde (2002) el veto total coloca al Presidente y al Congreso en una encrucijada equivalente al “todo o nada”, que en situaciones de urgencia o crisis podrían tener un impacto negativo. En segundo lugar, el veto parcial generaría una lógica de suma positiva, ya que se promulgarían elementos introducidos por el Congreso, a la vez que el Presidente podría devolver al Congreso para su reconsideración aquellos elementos más alejados de su preferencia. El veto “de bolsillo” en la práctica significa ignorar un proyecto aprobado por el Congreso, que el Presidente no promulga, ya que no existiría en la Constitución plazo alguno que lo fuerce a promulgarlo o a devolverlo al Congreso para su reconsideración.

## Carlos Javier Vázquez Ferrel

de la interpretación de la norma constitucional (Ugalde, 2002)<sup>72</sup>. Además, el Ejecutivo tampoco puede vetar reformas constitucionales aprobadas por el Congreso ni la ley del Congreso que regula su actividad, por lo que el Presidente sí cuenta con el veto, pero básicamente para leyes ordinarias.

Haggard y Shugart (2001) profundizan en los tipos de veto centrándose en las mayorías exigidas en el Congreso para que insista en la promulgación de proyectos previamente vetados por el Presidente. Para ello, estos autores categorizan en tres expresiones tanto el veto total como el veto parcial. Sobre el veto total, proponen la siguiente clasificación que iría desde la modalidad más débil hasta la más fuerte: ausencia de veto (o insistencia en la promulgación de proyectos por la mayoría del Congreso); ausencia de veto en presupuesto, pero se requiere de una mayoría extraordinaria en el Congreso para que insista en la promulgación de proyectos; y veto con una extraordinaria mayoría en el Congreso para la insistencia en todos los proyectos. El poder de veto del Ejecutivo mexicano sería relativamente fuerte<sup>73</sup>, ya que exigiría una mayoría importante del Congreso para que ésta insista en la promulgación de proyecto previamente vetado por el Ejecutivo. Eso, en el contexto de un sistema tripartidista, requeriría la cohesión del bloque de la oposición más una parte del partido del Presidente, lo cual implica un escenario muy poco probable.

Asimismo, para poner en perspectiva las facultades legislativas que contempla la Constitución para los presidentes mexicanos es importante comparar sus atribuciones con las de otros Ejecutivos de América Latina. Para ello, en la Tabla 3.1 se muestran los poderes legislativos de los presidentes en dos dimensiones: “1) el poder de decreto constitucional<sup>74</sup>, entendido como la

<sup>72</sup> Esta polémica surgió con fuerza en el año 2004, cuando la Cámara de Diputados hizo modificaciones sustanciales al presupuesto de egresos para 2005 enviado por el Ejecutivo, que el Presidente, Vicente Fox (2000-2006), posteriormente vetó. Dado que el veto procede para los casos de proyectos de ley que hayan sido tramitados por el Congreso (lo que incluye a las dos Cámaras), y el presupuesto de egresos sólo lo revisa la Cámara de Diputados, el asunto derivó en una controversia constitucional dirimida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). La SCJN le dio la razón al Presidente: sí es factible que el presidente vete el presupuesto de egresos. Pero esta decisión evidenció una división total en el Tribunal respecto al asunto: cinco magistrados votaron en contra y cinco a favor, inclinando la decisión en el último momento el Presidente del Tribunal, que decidió reconocer el veto presidencial (Rodríguez, 2010)“title”: “Hacia un nuevo equilibrio en la relaci\u00f3n de los poderes”, “type” : “chapter” }, “uris” : [ “http://www.mendeley.com/documents/?uuid=1b21baf7-540b-4269-be3a-6836e869ba41” ] } ], “mendeley” : { “formattedCitation” : “(Rodr\u00e9guez Hern\u00e1ndez, 2010).

<sup>73</sup> El art. 72 de la Constitución establece las dos terceras partes de los votos de ambas Cámaras para que el Congreso insista en la promulgación de un proyecto de ley previamente vetado por el Ejecutivo.

<sup>74</sup> Algunos ejemplos de los decretos constitucionales contemplados por las constituciones latinoamericanas son: decretos de urgencia, decretos de necesidad y urgencia, decretos leyes, medidas provisionales con fuerza de ley, decretos supremos, entre otros (PNUD, 2010).

## La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

facultad otorgada por la Constitución directamente a los presidentes para establecer leyes sin necesidad de recurrir al Congreso” y que implica que el Presidente podría legislar en una variedad amplia de temas en circunstancias especiales y que tendrían una validez temporal que cada texto constitucional especifica; y 2) el “decreto delegado, entendido como la facultad otorgada por la Constitución a los presidentes para decretar leyes sin necesidad de recurrir al Congreso, en aquellas instancias y materias en que el Congreso decide delegar el poder de legislar al Ejecutivo” (PNUD, 2004: 69). En este sentido, el decreto delegado al Presidente está limitado a una serie de temas concretos que el Congreso o la Constitución definen y en los que se optaría por delegar al Ejecutivo<sup>75</sup>.

La Tabla 3.1 está basada en los informes *La democracia en América* del PNUD (2004) y en *Nuestra Democracia*, también del PNUD (2010). Ambos documentos subrayan que la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo “son quizá la pieza más importante de la relación entre los Poderes del Estado” (PNUD, 2004: 93), y valoran que los poderes legislativos formales de los presidentes de América Latina son considerablemente altos, ya que superan por mucho los poderes del de Estados Unidos (PNUD, 2010), lo cual genera un desequilibrio institucional favorable al Presidente sobre el Congreso<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Cabe agregar que la mayor parte de los textos constitucionales contemplan además la posibilidad de que el Ejecutivo emita decretos en situaciones de emergencia como desastres naturales o calamidades, entre otras, algo que muchas veces implica también la suspensión de garantías y libertades. Para tales situaciones, sin embargo, es frecuente que se requiera la aprobación del Poder Legislativo. Aún así, este tipo de decretos está reservado para situaciones de emergencia límite y su uso por parte del Ejecutivo para la puesta en marcha de sus políticas y programa de gobierno sería de cuestionable constitucionalidad (García, 2008; Shugart y Carey, 1998).

<sup>76</sup> Algunas expresiones de este desequilibrio sería que los presidentes en América Latina suelen presentar los proyectos de ley que implican los cambios más pronunciados al *statu quo* legislativo, así como que consiguen que un alto porcentaje de los proyectos de ley que presentan sean aprobados. Un análisis más integral sobre el rol legislativo del Presidente que, además de tomar en cuenta el diseño institucional del Parlamento agrega su interacción con factores partidistas y actitudes ideológicas, es Alcántara y García (2008).

**Carlos Javier Vázquez Ferrel**

**Tabla 3.1.**  
**Tipos de poderes legislativos del Poder Ejecutivo en América Latina**

PAÍSES	TIPO DE PODERES	
	Decreto constitucional	Decreto delegado
<b>CON AMBOS PODERES</b>		
<b>Argentina</b>	1983-1994: Sí, de facto. Muy amplio, casi en toda materia. 1994-2007: Sí. Muy amplio, casi en toda materia.	1983-1994: No. 1994-2007: Sí. Restringido para temas de emergencia.
<b>Bolivia</b>	2007: Nd. 2009: Nd.	2007: Nd. 2009: Nd.
<b>Brasil</b>	1985-1988: Sí. Muy amplio, casi en toda materia. 1988-2007: Sí. Muy amplio, casi en toda materia.	1985-2007: Restringido.
<b>Chile</b>	2007: Sí. Para materia presupuestaria.	2007: Sí. Amplio.
<b>Colombia</b>	1980-1991: Sí. Muy amplio*. 1991-2007: Sí. Amplio*.	1980-1991: Sí. Muy amplio. 1991-2007: Amplio.
<b>Perú</b>	1980-1993: Sí, de facto. Amplio: en materia económica y financiera. 1993-2007: Sí. Amplio: en materia económica y financiera.	1980-2007: Sí. Muy amplio.
<b>Venezuela</b>	2007: Sí*	1982-2007: Sí. Amplio. 2007: Sí. Muy amplio.
<b>CON UNO DE ESTOS PODERES</b>		
<b>Costa Rica</b>	2007: Sí**	No.
<b>Ecuador</b>	1980-1983: No 1984-2007: Sí 2008: Sí	No. No.
<b>El Salvador</b>	2007: No	No
<b>México</b>	No+	2007: Nr. Restringido en materia comercial+
<b>Panamá</b>	No	1983-2007: Sí*** Restringido
<b>República Dominicana</b>	2007: Sí. Amplio. En materia presupuestaria	No
<b>Uruguay</b>	2007: Nr	Nr
<b>CON NINGÚN PODER</b>		
<b>Guatemala</b>	No	Nr
<b>Nicaragua</b>	No	No
<b>Paraguay</b>	1980-1992: Sí** 1992-2007: No	No No

Fuente: PNUD (2010). Elaboración propia.

Nr: No relevante.

Nd: No disponible.

\* En los casos de Venezuela y Colombia, el Presidente puede apropiarse de facultades para dictar decretos-leyes por medio de la declaración de estado de excepción. En El Salvador, el Presidente puede legislar por decreto en las circunstancias establecidas por el art. 29 de la Constitución (guerra, invasión, rebelión, sedición, catástrofe, epidemia, entre otras).

\*\* En Costa Rica y Paraguay (hasta el año 1992) el Presidente está autorizado para dictar decretos de urgencia cuando la asamblea está en receso.

\*\*\* Sólo cuando la Asamblea está en receso.

+ Sólo en los casos como perturbación a la paz pública, invasión o cualquier otro que ponga a la sociedad en situación de grave peligro (art. 29); y el decreto delegado alude a medidas arancelarias (art. 131 de la Constitución).

## La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

De la Tabla 3.1 podrían distinguirse tres grupos de países en cuanto a los poderes legislativos de los presidentes (PNUD, 2010). El primero de ellos son los países que carecen del poder de decreto constitucional y de decreto delegado, que serían Guatemala y dos países en los que se derogaron dichos poderes presidenciales en la década de 1990: Nicaragua y Paraguay (1992-2007). Estos dos países también son considerados por Mainwaring y Shugart (2002) como países con presidentes potencialmente marginales en términos institucionales, ya que no podrían amenazar al Congreso con efectuar cambios unilaterales al *statu quo*. Por eso en estos países, de conformarse una oposición cohesionada, de amplio tamaño y poco propensa a la colaboración, el Presidente podría enfrentar dificultades para lograr la aprobación de sus proyectos de ley.

Por otra parte, el conjunto de países con presidentes que cuentan con una configuración institucional que les otorga mayores atribuciones legislativas incluye a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Venezuela. Mainwaring y Shugart (2002) consideran también potencialmente dominantes a los presidentes de Chile y Colombia, y al Presidente brasileño como uno con poder de veto débil pero que también concentra amplias atribuciones de iniciativa exclusiva. Es preciso señalar que, aunque estos recursos institucionales del Ejecutivo son instrumentos importantes para presionar al Congreso y buscan poner en marcha sus políticas, los textos constitucionales detallan si estos decretos son de carácter permanente, si pueden ser enmendados por el Congreso, o bien si necesariamente tienen que ser ratificados por el Legislativo para que entren en vigor. Estos escenarios institucionales abren diversas alternativas de reacción al Congreso, que podrían ir desde la inacción, bien rechazar o aprobar el decreto, o bien enmendarlo. De cualquier forma, presidentes con estas atribuciones contarían con mayores recursos institucionales para impulsar su agenda legislativa y reemplazar el *statu quo* en caso de que se enfrenten a partidos de oposición fuertes y cohesionados en el Congreso<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Una perspectiva teórica distinta es la que relaciona el uso de decretos por parte del Ejecutivo con la delegación realizada por parte del Legislativo en éste. Desde esta perspectiva, el uso de decretos no implica que el Congreso haya sido marginado, sino más bien que éste delegaría en el Ejecutivo la producción de ciertas políticas. Algunas explicaciones de esta delegación es que ciertas políticas son de una complejidad técnica importante y el Ejecutivo podría hacer frente a ella de mejor manera; o que el Congreso renunciaría a responsabilizarse de ciertos temas y prefiere trasladar esta responsabilidad y costos al Ejecutivo, entre otras (Kiewiet y McCubbins, 1991).

## Carlos Javier Vázquez Ferrel

Por último, el tercer conjunto de países está conformado por presidentes que cuentan con poderes de decreto constitucional y delegado: Costa Rica, Ecuador (2008), El Salvador, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Dentro de este grupo sobresale República Dominicana, ya que sus atribuciones de decreto constitucional son amplias en materia presupuestaria. El Presidente costarricense es un caso interesante, puesto que cuenta con la facultad de decreto constitucional para el periodo de receso del Congreso, lo que abriría la posibilidad de un uso estratégico de los tiempos pautado por esa característica institucional, aunque para conservar su vigencia tiene que ser ratificado por el Congreso. Otro caso interesante es el del decreto delegado panameño circunscrito para temas específicos y sólo activo para etapas de receso del Congreso. México no cuenta con el recurso del decreto constitucional y el recurso de decreto delegado está reservado para una temática muy específica (medidas arancelarias), que lo hacen un recurso poco relevante para presionar al Poder Legislativo. Ante la falta de recursos institucionales para buscar la aprobación de sus políticas en un Congreso donde los partidos de oposición son mayoría, el Presidente mexicano buscaría diferentes vías para forjar el apoyo de la oposición. Abrir el diseño de sus políticas a la participación de las agrupaciones de oposición en el Congreso sería una vía para garantizar la aprobación de su agenda.

Por otra parte, también existen otros recursos institucionales con los que el Poder Ejecutivo podría contar para impulsar su agenda legislativa en el Congreso. Uno de ellos es “el tratamiento de urgencia”, que impone al Congreso plazos para tramitar proyectos específicos impulsados por el Ejecutivo, y le obliga a pronunciarse ya sea a favor o en contra de dichos proyectos. En este sentido, por ejemplo, el Poder Ejecutivo chileno si bien no ha hecho uso de sus atribuciones de decreto, sí ha hecho un uso intensivo del recurso de tratamientos de urgencia<sup>78</sup>. Este recurso institucional otorga al Poder Ejecutivo chileno un poder de agenda importante que incluso le lleva a controlar parte relevante de la agenda del Poder Legislativo<sup>79</sup>. Aunque no es

<sup>78</sup> Casos contrarios, por ejemplo, serían Argentina y Brasil, donde se hace un uso más intenso de los decretos. Véanse para el caso de Brasil Amorim, Cox y McCubbins (2003) trabajo en el que, a partir de la teoría del “partido cartel”, se relaciona un menor uso de estos poderes de decreto unilaterales con una estrategia del Presidente brasileño para conformar coaliciones partidistas estables en el Congreso. Para el caso de Argentina, Mustapic (2002) analiza el uso de estos instrumentos como un mecanismo para acelerar los procesos legislativos, a pesar de que el Presidente cuenta con una mayoría afín suficiente en el Congreso para lograr la aprobación de sus proyectos. Y para el caso de Chile, Siavelis (2003) relaciona la prudencia de los presidentes chilenos con la inutilización de estos instrumentos.

<sup>79</sup> En México, en 2012, se reformó el art. 71 de la Constitución y se estableció que el Ejecutivo podrá enviar hasta dos iniciativas de tratamiento preferente por cada periodo de sesiones. La Cámara de origen tendrá hasta 30 días para votarla y tendrá que pasar inmediatamente a la Cámara revisora, que deberá votarla bajo este plazo. Esta investigación no comprende proyectos de ley preferentes.

## La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

motivo de esta investigación explorar en profundidad la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo ni los factores institucionales que la pautan, hay que señalar que existe una amplia variedad de elementos que hay que tomar en cuenta. Un esfuerzo que va en esa dirección es el de García (2009), en el que se propone el Índice de Potencialidad Institucional Legislativa (IPIL), que incorpora una amplia gama de variables institucionales proveniente de las etapas de los procedimientos legislativos.

Lo que se ha puesto de relieve en esta sección es que la Constitución mexicana ha configurado un Presidente, en comparación con otros presidentes de América Latina, con poderes legislativos relativamente débiles. Básicamente, el Poder Ejecutivo cuenta con un poder de veto para proteger el *statu quo* de los cambios impulsados por otros actores. Es así que, una vez inaugurada la etapa de los gobiernos de minoría en el año 1997, el Presidente contaría con instrumentos institucionales débiles para impulsar su agenda legislativa en el Congreso<sup>80</sup>. Este contexto institucional, unido a la condición de un gobierno de minoría, ha incentivado que los presidentes estén abiertos a la negociación y a efectuar concesiones a los partidos de oposición como una estrategia para lograr la aprobación de su agenda legislativa (Cox y Morgenstern, 2001; Morgenstern y Nacif, 2002; Raile *et al.*, 2010). Esto constituiría una precondition positiva para que los partidos de oposición tendieran a ejercer una mayor participación legislativa e influyeran activamente —a través de las enmiendas efectuadas— en los proyectos presentados por el Ejecutivo, si bien los poderes legislativos del Presidente son una característica estructural que influye en la relación entre Poderes. En la siguiente sección se explora, precisamente, cuán propicio es el diseño institucional del Congreso para la participación de las agrupaciones de oposición en las entidades de gobierno del mismo, así como la permisividad de los espacios en el Congreso para la realización de enmiendas a las iniciativas legislativas.

---

<sup>80</sup> En el Capítulo 4 se revisa brevemente la conformación del régimen posrevolucionario, la predominancia del Presidente en el Congreso, basada principalmente en la hegemonía de su partido reflejada en su amplia representación en el Congreso. Del mismo modo, se aborda la progresiva erosión de esta base partidista del Presidente y el ensanchamiento de los espacios ocupados en el Congreso por los partidos de oposición hasta su actual condición de gobierno de minoría.

## Carlos Javier Vázquez Ferrel

### 3.3 La arquitectura institucional del Congreso mexicano

En el Capítulo 1 se esbozó la importancia que otorgan diversos enfoques teóricos a las entidades de autoridad del Congreso<sup>81</sup> para organizar la actividad legislativa. Es por ello que un análisis del diseño institucional de estas entidades permitiría explorar sus atribuciones legales para fijar la agenda legislativa del Congreso mexicano. Este análisis también permitiría perfilar los espacios donde ocurrirían y quedarían plasmadas las transacciones –observadas aquí como las enmiendas efectuadas– entre los actores políticos en el Congreso. Con la consideración de que los partidos de oposición ambicionarían ubicarse en las entidades de gobierno del Congreso, se establecerá en qué medida las características institucionales propician o limitan que los partidos de oposición se ubiquen en estas importantes entidades para influir en los procesos de toma de decisión del Congreso.

Para ello es importante delinear el procedimiento legislativo que siguen las iniciativas legislativas en el Congreso para convertirse en ley<sup>82</sup>, ya que al poseer un carácter invariable de legislatura a legislatura este procedimiento legislativo, siguiendo a Alcántara, García y Sánchez (2005: 53), “marca los parámetros dentro de los que se mueven los actores” y, a través del cumplimiento de este conjunto de normas, se otorga legitimidad a las iniciativas aprobadas.

---

<sup>81</sup> El Congreso cuenta con dos Cámaras: una de Senadores y otra de Diputados. La Cámara de Senadores está conformada por 128 senadores y es renovada cada de seis años (dos Legislaturas). Los senadores son electos a través de dos principios: mayoría relativa y representación proporcional. Para la elección por el principio de mayoría relativa cada partido político presenta dos fórmulas para los 32 estados del país, las cuales se integran cada una por dos candidatos. La fórmula que obtiene el mayor número de votos pasa completa. El tercer senador por entidad es otorgado al candidato que alcanzó la segunda mayor cantidad de votos. Por el principio de representación son electos 32 senadores, los cuales son asignados por representación proporcional a cada partido según su obtención de votos en la elección nacional. La Cámara de Diputados está conformada por 500 diputados y es renovada cada de tres años (una Legislatura). Son electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Los diputados electos por la vía de mayoría relativa son 300 y son electos uno por cada distrito. Los diputados electos por representación proporcional son 200 distribuidos en 5 circunscripciones regionales, para las cuales los partidos políticos elaboran 5 listas regionales.

<sup>82</sup> El artículo 71 de la Constitución establece que tienen derecho a iniciativa: el Presidente de la República, los diputados y senadores y las legislaturas de los Congresos locales. Este artículo fue reformado en 2012, reconociendo el derecho de iniciativa a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al 0,13 por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalan las leyes. Sin embargo, como ya se ha mencionado, esta investigación se centra en el análisis del trámite en la Cámara de Diputados de las iniciativas presentadas por el Presidente en esta Cámara.

## La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

Los siguientes pasos marcan este procedimiento:

- 1) La presentación de las iniciativas se hace en la Mesa Directiva, que las envía a las comisiones para su análisis y discusión;
- 2) Una vez en la comisión o comisiones, éstas preparan un dictamen. En este dictamen se recomienda la aprobación o rechazo de la iniciativa; contiene también las modificaciones efectuadas a la iniciativa;
- 3) El dictamen se presenta en el Pleno de la Cámara. En una primera lectura se da a conocer a los legisladores, y en una segunda lectura se discute y se vota, primero en lo general y luego en lo particular. En el Pleno también pueden producirse modificaciones, puede aprobarse el proyecto, hacer que regrese a las comisiones o puede ser rechazado, y
- 4) Si se aprueba el dictamen, el proyecto va a la otra Cámara, donde se repite este procedimiento. Si esta Cámara no realiza modificaciones, el proyecto se envía al Ejecutivo para su promulgación. En caso de que se realicen modificaciones, éste regresará a la Cámara de origen para que las revise. Si hay diferencias irreconciliables entre Cámaras, la iniciativa no será ley.

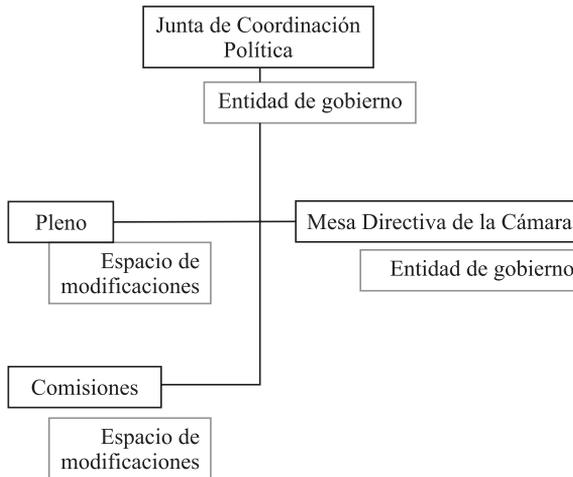
Dentro de este procedimiento sobresalen dos instancias como espacios donde se visibilizan las transacciones entre las distintas fuerzas políticas y la influencia legislativa de la oposición: las comisiones y el Pleno. Por su parte, la Mesa Directiva es una instancia que va desahogando la actividad legislativa con atribuciones legales para influir en el desarrollo de las agendas; en ella también se presentan formalmente las iniciativas para que posteriormente sean distribuidas a las comisiones<sup>83</sup>. Estas tres instancias organizativas –comisiones y Pleno, y la Mesa Directiva– se encuentran integradas en una cadena que las liga directamente a la Junta de Coordinación Política, compuesta por los coordinadores de los grupos parlamentarios y que es el eje coordinador central del Congreso mexicano.

---

<sup>83</sup> Como se mencionó en la introducción, esta investigación está centrada en el análisis del proceso legislativo de las iniciativas presentadas por el Presidente en la Cámara de Diputados y que fueron aprobadas.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

**Figura 3.1.**  
**Entidades de gobierno del Congreso y espacios de modificaciones**



Fuente: Elaboración propia.

### 3.3.1 Las entidades de gobierno del Congreso

Del arreglo institucional plasmado en la Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) y en diversos acuerdos parlamentarios, sobresale que la entidad que centraliza la coordinación de la actuación legislativa en el Congreso es la Junta de Coordinación Política de cada Cámara. Entre sus atribuciones, hay que destacar las siguientes: proponer la integración de las comisiones, señalando la conformación de sus Mesas Directivas; impulsar la conformación de acuerdos relacionados con las agendas legislativas de los grupos parlamentarios, iniciativas o minutas que requieran su votación en el Pleno; aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara; asignar en los términos de esta ley los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios, entre otros (art. 34 LOCGEUM)<sup>84</sup>. La Junta “es la expresión de la pluralidad de la Cámara”; está

<sup>84</sup> Según el art. 34 de la LOCGEUM las demás atribuciones son: presentar a la Mesa Directa y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política; proponer la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; analizar y, en su caso, aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General, en el que se establezca el estado de las finanzas de la Cámara; elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto, por el cual se normará el servicio de carrera administrativa y financiero a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo; y las demás que le atribuyen esta ley o los ordenamientos relativos.

## La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

integrada por los coordinadores de cada Grupo Parlamentario y adopta sus decisiones por mayoría absoluta a través del voto ponderado en función de la cantidad de legisladores integrantes de cada Grupo (art. 35 LOCGEUM)<sup>85</sup>. Este conjunto de atribuciones potencia el peso de los coordinadores de los grupos parlamentarios para pautar la actividad legislativa<sup>86</sup>. Los coordinadores son designados en función de los estatutos de sus partidos políticos (Béjar, 2006 y art. 26 LOCGEUM), resolviendo así uno de los problemas de acción colectiva señalados por Cox y McCubbins (1993) a través del fortalecimiento del rol de los partidos políticos en el Congreso (véase Capítulo 1).

Por otra parte, el artículo 31 de la LOCGEUM establece que la Junta es presidida por el coordinador de aquel Grupo Parlamentario que cuente con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Asimismo, se detalla que en caso de que ningún Grupo cuente con esta mayoría, esta “encomienda se desempeñará sucesivamente por los Coordinadores de los Grupos, en orden decreciente del número de legisladores que los integre<sup>87</sup>”, responsabilidad que tendrá una duración anual. Dada la distribución tripartidista en el Congreso mexicano desde el año 1997, este mecanismo –establecido en esta ley de 1999 y consolidado con su reforma en 2006–, ha sido utilizado en cuatro de las cinco legislaturas estudiadas en esta investigación, y abrió la posibilidad para que cada coordinador de los tres principales partidos presidiera durante un año esta importante entidad<sup>88</sup>.

El presidente de la Junta de Coordinación Política tiene la atribución de entregar los criterios para la elaboración del orden del día para el desahogo del trabajo legislativo, entre otras atribuciones<sup>89</sup>(arts. 36-38 LOCGEUM).

<sup>85</sup> El art. 26 de la LOCGEUM establece que el grupo parlamentario se integra por lo menos por cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido nacional.

<sup>86</sup> Además de las funciones ya señaladas con las que cuentan como integrantes de la Junta, el artículo 27 de la LOCGEUM establece que “el coordinador expresa la voluntad del grupo parlamentario; promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva; y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política, y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos”.

<sup>87</sup> Esta redacción data del año 1999 pero posteriormente, en 2006, fue reformada quedando así: “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”. Esta redacción sería la expresión de la consolidación del carácter tripartidista del sistema de partidos.

<sup>88</sup> Las legislaturas tienen una duración de tres años, por lo que este periodo de tiempo garantizaría que a partir de la reforma del año 2006 cada partido de los tres principales presidiera por un año la Junta.

<sup>89</sup> El art. 35 de la LOCGEUM establece las atribuciones del Presidente: convocar y conducir las reuniones de trabajo que celebre la Junta; velar por el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se adopten; y disponer la elaboración del anteproyecto del presupuesto anual.

## Carlos Javier Vázquez Ferrel

El establecimiento final del programa legislativo del periodo de sesiones, el calendario para su desahogo y la integración del orden del día le corresponde a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Esta Conferencia está compuesta por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, que preside a su vez esta Conferencia, y por los integrantes de la Junta de Coordinación Política.

Un mecanismo de rotación similar al de la presidencia de la Junta se instrumentó a partir de la reforma del año 2006 al art. 17 de la LOCGEUM para la designación de la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados<sup>90</sup>, de modo que ésta recayera “en orden decreciente, en un integrante de los dos grupos parlamentarios con mayor número de diputados que no la hayan ejercido”. Los integrantes de la Mesa permanecen en sus funciones un año: al igual que la Junta, este mecanismo de rotación anual de la Mesa hace que cada coordinador presida por un año la Mesa Directiva. Un punto importante de esta reforma es que estableció 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”. Esta reforma impide que un mismo partido presida ambas importantes entidades del Congreso.

Además, esta reforma también modificó la composición de la Mesa Directiva, que previamente la Mesa estaba integrada por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios. A partir de este momento su conformación es de un presidente, “tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario”, lo cual incide en la dinámica de la toma de decisiones de la Mesa Directiva, haciéndola más proporcional<sup>91</sup>.

Algunas de las atribuciones de la Mesa Directiva son realizar la interpretación de las normas de la LOCGEUM y de los ordenamientos relativos; determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria; y formular y cumplir el orden del día conforme lo establecido

---

<sup>90</sup> Los integrantes de la Mesa Directiva son votados por las dos terceras partes, mediante una lista que contenga los nombres de los miembros propuestos con sus respectivos cargos.

<sup>91</sup> Previamente, el art. 21 enunciaba: “la Mesa Directiva adoptará sus decisiones por consenso y, en caso de no lograrse el mismo, por la mayoría absoluta de sus integrantes. En caso de empate, el presidente de la Mesa tendrá voto de calidad”. Tras la reforma de septiembre del año 2006 se estipula que en caso de no obtenerse el consenso, las decisiones se adoptarán por medio de “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” (art. 21 LOCGEUM).

## La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (art. 20 LOCGEUM)<sup>92</sup>. Estas atribuciones le dan al conjunto de los integrantes margen para influir en el desarrollo del trabajo legislativo. Por otra parte, algunas de las atribuciones del presidente de la Mesa Directiva son dirigir las sesiones; velar por el equilibrio entre las libertades de los grupos parlamentarios y la eficacia de las funciones constitucionales de la Cámara; conceder el uso de la palabra; dirigir los debates, discusiones y deliberaciones; y ordenar las votaciones<sup>93</sup>.

Cabe resaltar que, previamente, las modificaciones del orden del día eran acordadas por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, según el artículo 13 del Acuerdo Parlamentario del 19 de marzo de 1998, también llamada la Gran Comisión y que es el antecedente de la Junta de Coordinación Política. Posteriormente, en el artículo 20 del citado Acuerdo Parlamentario del 27 de septiembre del año 2006, se estableció que sólo a propuesta de la Mesa Directiva o de la Junta de Coordinación Política se podría modificar el orden del día, previa votación económica del Pleno.

<sup>92</sup> Las restantes atribuciones de la Mesa Directiva son asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno de la Cámara; determinar durante las sesiones las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones, deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios; cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunidades y demás escritos, con las normas que regulan su formulación y presentación; designar las comisiones de cortesía que resulten pertinentes para cumplir con el ceremonial; elaborar el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo; expedir la convocatoria aprobada por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política para la designación del consejero presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral.

<sup>93</sup> Otra de las funciones del presidente de la Mesa Directiva son presidir las sesiones del Congreso General, las de la Cámara y las de la Comisión Permanente, así como las reuniones de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Cuando la Presidencia de la Comisión Permanente corresponda a la Cámara de Diputados, el presidente de la Mesa Directiva formará parte de la propuesta de Diputados que deberá integrarla. También se cuentan entre sus funciones las de 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; disponer lo necesario para que los diputados se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones; exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello; firmar, junto con uno de los secretarios y con el presidente y uno de los secretarios de la Cámara de Senadores, las leyes y decretos que expida el Congreso General; y suscribir, también con uno de los secretarios, los decretos, acuerdos y resoluciones de la Cámara; comunicar al secretario general de la Cámara las instrucciones, observaciones y propuestas que sobre las tareas a su cargo formule la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; firmar junto con el secretario general los acuerdos de la Mesa Directiva; firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara; tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; acordar con el titular de la Coordinación de Comunicación Social los asuntos que le competen; requerir a los diputados que no asistan, a concurrir a las sesiones de la Cámara y comunicar al Pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan con fundamento en los artículos 63 y 64 constitucionales; ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos que resulten necesarios; y las demás que le atribuyan la Constitución General de la República, esta ley y los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria.

## Carlos Javier Vázquez Ferrel

De este arreglo institucional sobresale el rol central desarrollado por los partidos en el Congreso, ya que este diseño sitúa a los coordinadores en entidades con importantes atribuciones para determinar lo que se va a analizar, discutir y votar en el Congreso, como la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva. En este sentido, a los partidos se les da un rol relevante al fungir como ejes que coordinan la actuación de estas dos entidades. El esquema proporcional en la composición de estas entidades consolidaría el carácter tripartidista del sistema de partidos favoreciendo la participación de los principales partidos de oposición. Además, el establecimiento de la mayoría absoluta para la toma de decisiones en estas entidades reforzaría aún más la participación de la oposición en los procesos de toma de decisiones relativas al gobierno de la Cámara.

Por otra parte, el dispositivo de la rotación anual de las presidencias de la Mesa Directiva de la Cámara y de la Junta de Coordinación podría insertar inestabilidad en la relación entre un partido específico de la oposición y el partido en el gobierno, ya que esta dinámica de rotación podría alterar los trabajos y acuerdos alcanzados entre un determinado partido de la oposición y el partido en el gobierno. Por otra parte, al establecerse en 2006 que un mismo partido está imposibilitado para presidir a la vez ambas entidades de la Cámara, abre la posibilidad para que el bloque de la oposición presida a lo largo de todo un periodo legislativo una de estas entidades, lo que fortalece la posición de este bloque en la determinación de la agenda legislativa de la Cámara. Estas características hacen que la aquiescencia de por lo menos una de las fuerzas de oposición sea imprescindible para lograr un funcionamiento fluido del Congreso que permita el desahogo de la agenda legislativa. A la vez, relegar por un tiempo considerable a una de las fuerzas de oposición con mayor tamaño impidiéndole que impulse sus políticas con relativo éxito, podría incentivarla a que obstaculice los procesos de toma de decisiones. Por eso, estos dispositivos institucionales conforman un esquema que propiciaría la participación activa de las principales fuerzas partidistas de oposición en la producción legislativa en la Cámara de Diputados.

### *3.3.2 Las comisiones y el sistema de comisiones*

Las comisiones –y el sistema que componen– son las instancias en el Congreso mexicano donde tendrían lugar la mayor parte de las enmiendas a las iniciativas que fueron aprobadas al Poder Ejecutivo. La centralidad que

## La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

poseen viene dada por el marco institucional que regula el procedimiento legislativo formal del Congreso. Todas las iniciativas presentadas en la Cámara deben ser turnadas inmediatamente por el presidente de la Mesa Directiva a una comisión o a múltiples comisiones, según sea el caso, para que en función de su análisis y discusión, sea emitido un dictamen respecto a la iniciativa<sup>94</sup>.

Para realizar esta función, las comisiones tienen un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles, que puede ser prorrogado por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados<sup>95</sup>. En estos informes se hace constar si la iniciativa o iniciativas en cuestión son rechazadas por la comisión, si son aprobadas y si son plasmadas las modificaciones llevadas a cabo. Las comisiones no tienen restricción alguna para efectuar enmiendas, ni en la profundidad ni en la cantidad de los cambios<sup>96</sup>. Los dictámenes deben ser aprobados por la mayoría de sus miembros (art. 45 LOCGEUM). No obstante, aquellos legisladores que estén en contra del dictamen pueden elaborar un dictamen de minoría que será presentado como “voto particular” en el Pleno. Las discusiones finales en el Pleno tienen como objeto el dictamen, que posteriormente es votado por el conjunto de los legisladores de la Cámara; y la legislación aplicada es la referida en el informe de comisiones aprobado por el Congreso. Por esta razón, Nacif (2000) sostiene que la esfera de autoridad de la comisiones en México es extensa.

Las comisiones, a su vez, cuentan con una Mesa Directiva interna que está formada por la Junta de Coordinación Política junto con la composición integral de la comisión para lo cual la Junta, según el art. 43 LOCGEUM “tomará en cuenta la proporcionalidad” del Pleno, sin que la ley detalle más respecto a los criterios de conformación. Las sustituciones y cambios de integrantes en comisiones son solicitados por los respectivos coordinadores parlamentarios. Debido a estos elementos, cabría suponer que los coordinadores delegan gran parte del trabajo legislativo a sus agentes en las comisiones. Por otra parte, los integrantes de cada comisión son convocados a sesión por los presidentes de comisión (art. 146 RCD) y están obligados a sesionar cuando menos una vez

<sup>94</sup> Esto es así salvo que las iniciativas sean tramitadas de manera urgente resolución por el Pleno, para lo cual se requieren de las dos terceras partes de los presentes (arts. 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos –RGICGEUM, en adelante–, y arts. 65, 113 Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD, en adelante). Por otra parte, es atribución del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados la designación la comisión o comisiones para su análisis y dictamen (art. 66 RCD).

<sup>95</sup> Arts. 182 y 183 RCD.

<sup>96</sup> Art. 82 RCD.

## Carlos Javier Vázquez Ferrel

al mes. Según Langston (2013: 69), los presidentes de las comisiones son los responsables de conseguir la firmas necesarias para enviar la nueva medida a votación en el Pleno de la Cámara.

Asimismo, el sistema de comisiones mexicano se organiza formalmente en comisiones especiales y ordinarias. Las comisiones ordinarias coinciden en diversos grados con las jurisdicciones de las Secretarías (Ministerios) del gobierno federal y tienden a contar con una mayor estabilidad en el tiempo<sup>97</sup>. En teoría, estos factores ayudarían a que estas entidades acumularan experiencia especializada en función de su organización por jurisdicciones.

Dada la amplia cantidad y la diversidad de las comisiones en las que se organiza el Congreso para desarrollar el trabajo legislativo, no todas contarían con una semejante carga de trabajo. Sobre este punto, refiriéndose al entorno latinoamericano, Alemán (2006) afirma que comisiones específicas son clave debido a la cantidad y a la temática de las iniciativas que suelen analizar. Además, algunas comisiones tienen mayores probabilidades de recibir las iniciativas impulsadas por el Ejecutivo, que muchas veces implican cambios sustanciales y que tienen altas probabilidades de resultar aprobadas<sup>98</sup>. En este sentido, los partidos de oposición buscarían colocar estratégicamente a sus agentes más leales en estas comisiones relevantes.

Esto se ha visto reflejado en los cambios en el diseño institucional para la integración de estas comisiones clave. Si bien las comisiones están integradas por hasta treinta miembros, la reforma del art. 46 de la LOCGEUM de septiembre del año 2006 estipula que la integración de las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública “se incrementarán para incorporar a un diputado de cada grupo parlamentario que no haya alcanzado a integrarse en razón de su proporción, y el número que sea necesario para que los demás grupos no pierdan su representación proporcional en ellas”. Este cambio institucional revela el alto interés por parte de los partidos para colocar a sus agentes en estas comisiones clave, para defender e impulsar sus intereses y preferencias de cara a los cambios al *statu quo* intentados por el Ejecutivo.

---

<sup>97</sup> Las comisiones ordinarias suman en la actualidad un total de cincuenta y dos (art. 39 LOCGEUM). Sin embargo, dado que se analizan exclusivamente las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo y que fueron aprobadas por el Congreso, esta investigación está centrada únicamente en las comisiones que analizaron las iniciativas enviadas por el Ejecutivo. Se vuelve sobre este punto en el Capítulo 6.

<sup>98</sup> Los presidentes cuentan con las más altas tasas de efectividad legislativa, es decir, altos porcentajes de las iniciativas que presentan al Congreso resultan aprobadas (Alcántara y García, 2008).

## La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

Si bien hay un consenso sobre el rol otorgado formalmente a las comisiones en México en los procesos legislativos, éstas interactúan en un sistema que va más allá de su esfera de autoridad y que afecta a su funcionamiento (Béjar, 2006; Mora-Donato, 2009; Nacif, 2002). Uno de los factores que ejercen una influencia importante para determinar el tipo de funcionamiento de las comisiones es la prohibición constitucional de la reelección consecutiva a los puestos de elección, como es el de legislador. Esta disposición impide que los legisladores puedan optar por una carrera legislativa continua en comisiones específicas, ya que en cada periodo legislativo se renueva la totalidad de la Cámara de Diputados con nuevos legisladores<sup>99</sup>.

Además, la prohibición de la reelección en México obliga a que los legisladores busquen proseguir su carrera política fuera del Congreso, lo que ha generado que el futuro de sus carreras dependa, principalmente, del partido, por lo que ha aumentado la disciplina hacia su liderazgo partidista en el Congreso. Por la prohibición de la reelección de los legisladores también ha propiciado que tomen un rol cada vez más destacado los gobernadores de los estados del país y las asociaciones sindicales, empresariales y otros grupos de interés, que cuentan con poderosos recursos para impulsar o bloquear las carreras políticas de los legisladores (Aparicio y Langston, 2009; Langston, 2010)<sup>100</sup>. Esta dispersión de influencia hacia otros núcleos podría generar pérdidas potenciales en la relación principal –partido– y agente –legislador–, ya que no necesariamente los intereses del partido coincidirían con los de estos núcleos de influencia<sup>101</sup>. Aun así, además del diseño institucional del Congreso, que enfatiza en el rol de los partidos para coordinar los procesos legislativos y la prohibición de la reelección, otros factores adicionales como la prohibición de las candidaturas independientes<sup>102</sup> y los difíciles requisitos legales para conformar nuevos partidos políticos son elementos adicionales que tienden

<sup>99</sup> Artículos 59 y 116 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Sin embargo, estos artículos fueron reformados en el año 2014 permitiendo que por primera vez desde el año 1933 los diputados puedan reelegirse hasta por dos periodos consecutivos. Sobre las razones de la prohibición de la reelección ver Capítulo 4.

<sup>100</sup> Estos núcleos cuentan con una influencia importante para definir las listas de los candidatos a elección y otorgar apoyos de variada índole (Langston, 2010; Nacif, 2002; Rivera, 2004).

<sup>101</sup> Las pérdidas en la relación partido-legislador serían más pronunciadas en los partidos de oposición que en los de gobierno. Así, el costo de la indisciplina en el partido en el gobierno, sobretodo en condición de minoría como los aquí analizados, sería más alto, por ejemplo, al perder una votación importante de una ley impulsada por el Ejecutivo, del mismo modo que serían más amplios los recursos para favorecer la disciplina. Por el contrario, en la oposición el costo de la indisciplina sería más bajo y los recursos del partido de oposición para favorecer la disciplina menos amplios. Agradezco este apunte a un entrevistado con motivo de esta investigación.

<sup>102</sup> Esta prohibición se levantó el año del 2012 y se hizo efectiva en el 2014 con las subsecuentes adecuaciones de las correspondientes leyes secundarias.

## Carlos Javier Vázquez Ferrel

a concentrar los lazos de dependencia de los legisladores con los ámbitos partidistas<sup>103</sup>.

De este modo, los liderazgos de los partidos en el Congreso mexicano desarrollan un rol crucial como ejes coordinadores entre las comisiones –su trabajo de análisis y elaboración de dictámenes–, y el Pleno –las discusiones y votaciones para lograr la aprobación final de los proyectos de ley–. En este sentido, los coordinadores de los grupos parlamentarios en México llevan a cabo la tarea de asegurarse que los informes producidos por las comisiones resulten ubicados dentro de los acuerdos partidistas sostenidos entre sus liderazgos. A su vez, las comisiones estimarían elaborar informes situados en un punto dentro del marco de preferencias del conjunto de la Cámara (Cox y McCubbins, 1993; Krehbiel, 1991; Saalfeld, 1995).

El diseño institucional del Congreso otorgaría un rol relevante a las comisiones en el proceso legislativo, ya que no contempla limitaciones para efectuar modificaciones. Su funcionamiento se ve potenciado por la condición de gobierno de minoría, que coloca al Presidente en la necesidad de negociar y hacer concesiones a las fuerzas de oposición representadas, puesto que su apoyo es imprescindible para que el Ejecutivo logre la aprobación de su agenda legislativa. Es así que las comisiones son la arena donde se ven reflejadas la mayor parte de las transacciones legislativas ocurridas en el Congreso.

### *Recapitulación*

Las expectativas de influencia en la actividad legislativa por parte de las agrupaciones de oposición se ven potenciadas por múltiples factores institucionales explorados en este capítulo. Junto a la condición de gobierno de minoría, la comparación de los poderes legislativos delineados por la constitución del Presidente mexicano con los de otros presidentes de América Latina ubica al Ejecutivo mexicano como un Presidente con poderes legislativos débiles. Estos elementos que configuran al Ejecutivo en México para el periodo de tiempo analizado, elevarían las probabilidades para que el Presidente abra el diseño de sus políticas a la participación de los fuerzas de

---

<sup>103</sup> Por otro lado, una perspectiva analítica alternativa es que bajo el análisis de proyectos de ley con características específicas, los márgenes para negociaciones posteriores a los acuerdos partidistas se amplíen como para que desde las comisiones se ejerza un rol más activo reflejado en las enmiendas emitidas. Se volverá sobre este tema en el Capítulo 6.

## **La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012**

oposición como un mecanismo para conseguir y garantizar el apoyo de por los menos una de estas fuerzas a sus políticas en el Congreso.

La arquitectura institucional de la Cámara de Diputados propicia la participación de las agrupaciones de oposición en los procesos de toma de decisiones y en la producción legislativa. El diseño institucional ubica a los coordinadores de los grupos parlamentarios en las entidades de gobierno de la Cámara, las cuales cuentan con importantes facultades institucionales para determinar la agenda legislativa. Asimismo, la composición proporcional de estas entidades y el hecho de que sus decisiones sean adoptadas por mayoría absoluta son características que harían que las dos agrupaciones de oposición participaran activamente en las decisiones de gobierno de la Cámara. Además, la rotación anual de la presidencia tanto de la Junta como de la Mesa Directiva y el establecimiento de que ninguna agrupación partidista podrá ocupar ambas entidades, abre la posibilidad para que un componente del bloque de la oposición controle una de estas entidades a lo largo de cada legislatura. Esto generaría las condiciones institucionales para que la colaboración de un partido de la oposición resultara imprescindible para lograr un desahogo fluido del trabajo legislativo. El hecho de que las comisiones sean el espacio institucional de los parlamentos adonde se delega el trabajo legislativo se ve potenciado como consecuencia de la influencia de los partidos de oposición y las concesiones del Ejecutivo para forjar los apoyos necesarios que logren la aprobación de sus proyectos de ley.