

IV. EL CONGRESO DE 1997 A 2000: *LA PÉRDIDA DE LA MAYORÍA ABSOLUTA UNIPARTIDISTA, LA COHABITACIÓN Y LA LLEGADA DE LA ALTERNANCIA*

1. *Contexto histórico*

Con la conformación de la LVII Legislatura se inauguró una nueva época en la vida del Poder Legislativo en México, en tanto que el PRI por primera ocasión en su historia perdió la mayoría absoluta —251 diputados— de la Cámara de Diputados, lo que colocaba al sistema político mexicano en la antesala de la llamada “cohabitación” plena, en tanto que en el Senado, el PRI conservó la mayoría absoluta que no estuvo en riesgo debido a que 1997 no se disputó más que un porcentaje minoritario de los escaños, aunque cabe destacar que de todas formas no logró reunir la mayoría calificada necesaria para hacer que los priistas hicieran solos las reformas constitucionales que proyectasen, puesto que sólo tuvieron 76 de 128 lugares en la cámara alta. El anterior debilitamiento del otrora partido hegemónico desmanteló añejas prácticas en términos de la integra-

ción de los órganos de gobierno interior de la cámara baja, en la integración de las comisiones legislativas, y en los eventos ceremoniales como la contestación al informe presidencial.

Simultáneamente a la pérdida de los anteriores “cotos de poder”, la pérdida de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal señaló irreversiblemente la inminencia de la alternancia que vendría con las elecciones de julio del año 2000, en las que el Congreso se integraría de la siguiente manera: 210 diputados para el PRI (131 de mayoría relativa y 79 de representación proporcional), 224 para la Alianza por el Cambio (143 de mayoría relativa y 81 de representación proporcional), 66 para la Alianza por México (26 de mayoría relativa y 40 de representación proporcional), y por lo que respecta al Senado 58 posiciones para el PRI (30 de mayoría relativa, 15 de primera minoría y 13 de representación proporcional), 53 para la Alianza por el Cambio (30 de mayoría relativa, 10 de primera minoría y 13 de representación proporcional), y 17 para la Alianza por México (4 de mayoría relativa, 7 de primera minoría, y 6 de representación proporcional). Así, en el 2000, el PRI perdería el último reducto legislativo de mayoría absoluta al quedar con 58 senadores, a 7 posiciones de dicho umbral en el Senado.

2. *Organización, funcionamiento, facultades y regulación interna*

Por lo que toca a la estructura del Congreso, cabe destacar que la obra legislativa más importante de la LVII Legislatura fue la elaboración y aprobación de una totalmente nueva Ley Orgánica del Congreso General en 1999, y que a continuación referiremos brevemente. La nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999, fue la culminación de un proceso de discusiones parlamentarias entre los diferentes grupos políticos representados en ambas cámaras del Congreso. Cabe adelantar —antes de entrar en la materia de la ley— que la inusitada correlación de fuerzas que se dio en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, originó la reconstrucción de las prácticas acostumbradas durante el largo predominio del partido hegemónico. De esta forma, por primera ocasión en la historia del Poder Legislativo mexicano —como ya adelantamos— ningún grupo parlamentario pudo conformar por sí solo una mayoría absoluta en la cámara baja, por lo que no se pudo integrar la Gran Comisión —contemplada en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Congreso de 1979 modificada en 1994—.

De esta forma, quedó toda la responsabilidad del gobierno de la Cámara en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política que había sido creada en la LV Legislatura, constituyendo la primera representación política plural que se integraba por diputados de los distintos grupos parlamentarios y que fungía como órgano de gobierno de la cámara así como de enlace y apoyo entre los grupos parlamentarios. Con base en el anteriormente citado panorama, al inicio de LVII Legislatura fue evidente la necesidad impostergable de concebir un plan de modernización legislativa y administrativa que entre otros subproductos resultó en la creación del canal de televisión del Congreso, la implementación del sistema de votación electrónica, la creación de la unidad de estudios de las finanzas públicas, el fortalecimiento de servicio de investigación, análisis del sistema integral de información y documentación y la creación del Centro de Capacitación para personal de la propia Cámara de Diputados. De esta forma, bajo el contexto de una nueva composición política del Poder Legislativo y a pocos meses de iniciadas las labores y actividades legislativas surgieron diversas iniciativas para adecuar el marco legal parlamentario a las circunstancias prevalecientes. Fue así como se presentaron un total de 13 iniciativas de reforma a la Ley Orgánica de 1979 a partir del 28 de abril de 1998: todas fueron dictamina-

das conjuntamente por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Con posterioridad a un arduo proceso de debate y discusión, la nueva Ley Orgánica emergió con gran cantidad de cambios fundamentales en cuanto a la estructura de la toma de decisiones políticas administrativas dentro de las cámaras precisando además las normas que constituyen la fuente formal del derecho parlamentario actual a saber: la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso, el Reglamento para su Gobierno Interior —en lo que no se opone a los dos anteriores— y los ordenamientos internos que cada una de las cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones.

Cabe destacar que la estructura contenida en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión de septiembre de 1999 estableció nuevos órganos parlamentarios, como son la Mesa de Decanos, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la Secretaría General y las secretarías de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros. Cabe subrayar que la Mesa de Decanos sustituye a la antigua Comisión Instaladora y deberá integrarse por los legisladores de mayor experiencia. La Mesa Directiva recobra el peso que debe tener como órgano tutelar del imperio de la Constitución y se establece como un órgano de servicio de las propias cámaras cuya función descansa sobre la

base del apartidismo. Para ello se amplía la duración del mandato de sus integrantes de un mes como se establecía anteriormente a un año. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara de Diputados y en las sesiones de Congreso General será el presidente del Congreso. La Junta de Coordinación Política es el órgano al que compete alentar los entendimientos, puentes y convergencias políticas con las instancias y órganos que sean necesarios.

Por otro lado, se redujo a 27 el número de Comisiones Legislativas cuando existían anteriormente más de 60 para hacerlas coincidir con los despachos del Poder Ejecutivo. Igualmente, se suprimen responsabilidades de carácter administrativo de algunas de las comisiones que constituyen un elemento de desgaste y distracción respecto a sus labores sustantivas. Por último, la Ley Orgánica es adicionada con un título quinto en el que se aborda todo lo relativo a la difusión de información de las actividades del Congreso regulándose bajo este rubro el Canal de Televisión del Congreso, el *Diario de los Debates* de cada Cámara y el sistema de bibliotecas del Poder Legislativo Federal, todo esto bajo el entendimiento claro y comprobado de que la política y las actividades legislativas en la actualidad están íntimamente vinculadas a los medios masivos de comunicación que constituyen el enlace con la sociedad

civil, con los “mandantes” a quienes los legisladores finalmente representan en el ejercicio de sus funciones.

3. *Debates y legislación*

Independientemente de la nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión de septiembre de 1999, cabe destacar una reforma al artículo 58 constitucional del 29 de julio de 1999, que estableció que para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad que será la de 25 años cumplidos el día de la elección disminuyéndose la edad exigida desde 1972 que era de 30 años y que a su vez se había reducido de la establecida en 1933 de 35 años cumplidos al día de la elección. Cabe destacar que sobre la reducción de la edad citada se suscitaron debates interesantes en la Cámara de Diputados y en la de Senadores en tanto que se cuestionaba la razón de fondo de dicha reforma ya que tradicionalmente el Senado había constituido un cuerpo que servía no sólo de equilibrio en el sistema federal y de una segunda instancia de mayor ponderación para evitar la precipitación legislativa, sino que además se entendía que era indispensable que sus integrantes tuviesen la preparación, experiencia y vivencia parlamentaria suficiente, lo cual sólo se adquiere con el paso del tiempo.

4. *Protagonistas*

Entre los diputados de las LVII Legislatura que destacaron por sus participaciones se encuentran: Javier Algarra Cosío, Francisco Agustín Arroyo, Orlando Arvizu Lara, Maximiliano Barbosa Llamas, Bernardo Bátiz Vázquez, Jesús Ricardo Canavati, Marcelo Ebrard, José Antonio Estefan Garfias, Julio Faesler, Fauzi Hamdan, Fidel Herrera Beltrán, Enrique Ibarra Pedroza, Enrique Jackson Ramírez, José Martín del Campo, Benito Mirón Lince, Rafael Ocegüera Ramos.

5. *Estadísticas esenciales*

En la elección de 1997 se conformó la LVII Legislatura integrada por 239 diputados del PRI (165 de mayoría relativa y 74 de representación proporcional), 121 diputados del PAN (64 de mayoría relativa y 57 de representación proporcional), 125 del PRD (70 de mayoría relativa y 55 de representación proporcional), 7 del PT (1 de mayoría relativa y 6 de representación proporcional), y 8 del PVEM de representación proporcional.

ANEXO

Relación de la Numeración Secuencial y de las Fechas de Actuación de las Legislaturas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que han trabajado desde la XIX Legislatura de 1898 hasta la LVII Legislatura de 1997-2000.

LEGISLATURA	FECHAS DE INICIO Y DE CIERRE DE ACTIVIDADES
XIX Legislatura	16 de septiembre de 1898 al 31 de mayo de 1900
XX Legislatura	16 de septiembre de 1900 al 31 de mayo de 1902
XXI Legislatura	16 de septiembre de 1902 al 31 de mayo de 1904
XXII Legislatura	16 de septiembre de 1904 al 31 de mayo de 1906
XXIII Legislatura	16 de septiembre de 1906 al 16 de junio de 1908

LEGISLATURA	FECHAS DE INICIO Y DE CIERRE DE ACTIVIDADES
XXIV Legislatura	16 de septiembre de 1908 al 31 de mayo de 1910
XXV Legislatura	16 de septiembre de 1910 al 31 de mayo de 1912
XXVI Legislatura	16 de septiembre de 1912 al 13 de agosto de 1914 <i>(Decretada la disolución del Poder Legislativo el 10 de octubre de 1913 por Victoriano Huerta, concluye el periodo de la XXVI Legislatura un grupo de esbirros nombrados ilegítimamente por Huerta. Por ello, puede establecerse que desde el 10 de octubre de 1913 hasta que inicia labores el Congreso Constituyente de 1916-1917, de facto se interrumpe el trabajo del Poder Legislativo Federal.)</i>
Congreso Constituyente	1o. de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917
XXVII Legislatura	1o. de septiembre de 1917 al 24 de diciembre de 1917

LEGISLATURA	FECHAS DE INICIO Y DE CIERRE DE ACTIVIDADES
XXVIII Legislatura	1o. de septiembre de 1918 al 31 de diciembre de 1919
XXIX Legislatura	1o. de septiembre de 1920 al 31 de diciembre de 1921
XXX Legislatura	1o. de septiembre de 1922 al 15 de agosto de 1924
XXXI Legislatura	1o. de septiembre de 1924 al 31 de agosto de 1926
XXXII Legislatura	1o. de septiembre de 1926 al 31 de agosto de 1928
XXXIII Legislatura	1o. de septiembre de 1928 al 31 de agosto de 1930
XXXIV Legislatura	1o. de septiembre de 1930 al 31 de agosto de 1932
XXXV Legislatura	1o. de septiembre de 1932 al 31 de agosto de 1934
XXXVI Legislatura	1o. de septiembre de 1934 al 31 de agosto de 1937 (<i>Se amplía de 2 a 3 años el periodo de actuación constitucional del Congreso General</i>).

LEGISLATURA	FECHAS DE INICIO Y DE CIERRE DE ACTIVIDADES
XXXVII Legislatura	1o. de septiembre de 1937 al 30 de agosto de 1940
XXXVIII Legislatura	1o. de septiembre de 1940 al 31 de agosto de 1943
XXXIX Legislatura	1o. de septiembre de 1943 al 31 de agosto de 1946
XL Legislatura	1o. de septiembre de 1946 al 31 de agosto de 1949
XLI Legislatura	1o. de septiembre de 1949 al 30 de agosto de 1952
XLII Legislatura	1o. de septiembre de 1952 al 31 de agosto de 1955
XLIII Legislatura	1o. de septiembre de 1955 al 31 de agosto de 1958
XLIV Legislatura	1o. de septiembre de 1958 al 31 de agosto de 1961
XLV Legislatura	1o. de septiembre de 1961 al 31 de agosto de 1964
XLVI Legislatura	1o. de septiembre de 1964 al 31 de agosto de 1967
XLVII Legislatura	1o. de septiembre de 1967 al 31 de agosto de 1970

LEGISLATURA	FECHAS DE INICIO Y DE CIERRE DE ACTIVIDADES
XLVIII Legislatura	1o. de septiembre de 1970 al 31 de agosto de 1973
XLIX Legislatura	1o. de septiembre de 1973 al 31 de agosto de 1976
L Legislatura	1o. de septiembre de 1976 al 31 de agosto de 1979
LI Legislatura	1o. de septiembre de 1979 al 31 de agosto de 1982
LII Legislatura	1o. de septiembre de 1982 al 31 de agosto de 1985
LIII Legislatura	1o. de septiembre de 1985 al 31 de agosto de 1988
LIV Legislatura	1o. de septiembre de 1988 al 31 de agosto de 1991
LV Legislatura	1o. de septiembre de 1991 al 31 de octubre de 1994
LVI Legislatura	1o. de septiembre de 1994 al 31 de agosto de 1997
LVII Legislatura	1o. de septiembre de 1997 al 31 de agosto de 2000