

# Breve historia del Congreso en México: *Siglo XX*

Segundo edición

Francisco José DE ANDREA SÁNCHEZ



Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Jurídicas



BREVE HISTORIA DEL CONGRESO  
EN MÉXICO: *SIGLO XX*

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero  
*Secretario Técnico*

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Ricardo Hernández Montes de Oca  
*Cuidado de la edición y formación en computadora*

Carlos Martín Aguilera Ortiz  
*Elaboración de portada*



FRANCISCO JOSÉ DE ANDREA SÁNCHEZ

BREVE HISTORIA  
DEL CONGRESO  
EN MÉXICO:  
*SIGLO XX*

*Segunda edición*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
México, 2020

Primera edición : 25 de junio de 2012  
Segunda edición: 10 de septiembre de 2020

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN en trámite

*A mi madre  
ejemplo de paciencia, prudencia  
y perseverancia ante la adversidad*

## CONTENIDO

Consideraciones generales . . . . .	1
-------------------------------------	---

### LA GRAN REVOLUCIÓN SOCIAL

El Congreso Constituyente de 1916-1917 . .	29
--	----

### LA ETAPA DEL PARTIDO HEGEMÓNICO

I. El Congreso de 1929 a 1976. . . . .	39
II. El Congreso de 1976 a 1979: <i>la primera gran reforma política</i> . . . . .	51
III. El Congreso de 1985 a 1988: <i>la renovación política</i> . . . . .	65

EL SURGIMIENTO Y LA CONSOLIDACIÓN  
DEL TRIPARTIDISMO

I. El Congreso de 1988 a 1991: <i>el fin del monopolio unipartidista de la mayoría calificada necesaria para la reforma de la Constitución . . . . .</i>	79
II. El Congreso de 1991 a 1994: <i>la crisis que se evitó y los cimientos de la transición . . . . .</i>	89
III. El Congreso de 1994 a 1997: <i>construcción de la plataforma constitucional y electoral necesarias para la consolidación de la transición . . . . .</i>	103
IV. El Congreso de 1997 a 2000: <i>la pérdida de la mayoría absoluta unipartidista, la cohabitación y la llegada de la alternancia . . . . .</i>	115
Anexo . . . . .	123
Bibliografía . . . . .	129



## CONSIDERACIONES GENERALES

### 1. *Introducción*

En el presente libro de bolsillo abordaremos un tema de fundamental importancia para la comprensión no sólo de la evolución política, legislativa y electoral de México, sino de hecho, para el cabal entendimiento de la historia mexicana desde 1900. En este sentido, qué mejor objeto de estudio que la evolución del Congreso de la Unión, para apreciar la trayectoria de la gran nación mexicana.

Así pues, a lo largo de las siguientes páginas se hará una referencia comparativa de la evolución del Congreso en México desde principios del siglo XX hasta 2000 —privilegiando el tratamiento del Congreso Constituyente de 1916-1917 que fue crucial para el desarrollo del derecho constitucional mexicano—, con el fin de identificar el hilo conductor que refleja los avances, los retrocesos y la trascendencia fundamentales de ocho etapas —Legislaturas XX a LVII—

en la vida del Congreso mexicano y que nos permiten, precisamente, valorar de manera más informada el significado de la institución parlamentaria mexicana.

En este sentido, cabe advertir que como este ejercicio comparativo tiene como fin contextualizar la evolución del Congreso en México a lo largo de sus etapas fundamentales, por lo tanto, no se pretende hacer un análisis profundo y en detalle de cada una de dichas etapas, lo que sería propiamente materia de un extenso tratado —que no de un libro de bolsillo— especializado sobre la historia y el análisis del Poder Legislativo en México.

El seguimiento de la institución parlamentaria mexicana desde sus orígenes —el siglo XIX marcado por el sello independentista, pasando por el siglo XX, caracterizado por la gesta revolucionaria y la Constitución de 1917, hasta la actualidad, el siglo XXI, marcado por una vacilante alternancia— constituye un espejo fiel e intemporal de la construcción de las principales instituciones constitucionales, políticas, electorales, sociales y económicas nacionales, las que, a su vez, han servido como cauce para la energía de generaciones de mexicanos que han convivido, se han desarrollado y han albergado esperanzas con base en las diversas actividades que el Poder Legislativo mexicano —a través de una ya larga lista de legislaturas— ha logrado idear, proponer, debatir, apro-

bar, y ver concretizadas con la posterior aplicación y observación del complejo y vasto andamiaje jurídico emanado del mismo.

Ahora bien, cabe reconocer que, en la mayor parte de las ocasiones, son más que evidentes las críticas condiciones sociales, políticas, económicas, jurídicas, geográficas y militares —guerras mundiales y civiles e invasiones— que determinaron irremediamente la agenda de trabajo de los congresos mexicanos desde principios del siglo XX.

En otras épocas de relativa tranquilidad, el Poder Legislativo Federal pudo plasmar en el texto de la carta magna nacional —en medidas legislativas de gran aliento— las grandes líneas de los proyectos de nación que en su momento se consideraban de vanguardia y conducentes al bienestar del pueblo mexicano.

En otros momentos más, el hilo conductor del progreso y mejoramiento a que debe aspirar la labor de todo Congreso general se vio truncado por interludios de estancamiento y en ocasiones de franca regresión respecto a conquistas sociales, políticas y electorales ya alcanzadas con gran sacrificio personal y colectivo.

Con base en todo lo afirmado anteriormente, es que albergamos la esperanza de que en este libro de bolsillo sobre el Congreso mexicano en el siglo XX se logre no sólo documentar la evolución histórica de una institución política esencial en la vida de cualquier

país, sino fortalecer en el lector la conciencia íntima e inquebrantable de que en el *centenario de la Independencia* y en el *bicentenario de la Revolución*, que en 2010 se conmemoraron, nuestra patria constituye una nación de gran fortaleza espiritual que con una innegable originalidad creativa ha luchado —colectivamente y a través de sus mejores hombres— por conservar una identidad nacional propia y digna de admiración en el concierto de las naciones y que esta lucha se refleja de manera apasionante en las actividades parlamentarias —legislativas, de confección de políticas públicas, representativas, y de conservación del sistema político— desarrolladas por el Poder Legislativo Federal mexicano a partir de la conformación del primer cuerpo de diputados mexicanos a principios del siglo XIX y hasta el actual complejo e incierto siglo XXI.

## 2. *Precisiones terminológicas y teóricas*

Se debe destacar en que en múltiples textos, ensayos, libros y trabajos sobre la materia que nos ocupa, se ha hecho referencia indiscriminadamente a los términos Congreso general, Congreso de la Unión, así como Poder Legislativo, como una suerte de sinónimos. Aunque por cuestiones de extensión, está más allá del objetivo del presente trabajo realizar una profundización histórica y lingüística que aclare el ante-

rior panorama con precisión, sí debemos dejar asentado que a lo largo de la presente obra utilizaremos el término “Congreso general”, que consideramos es el más apropiado, en tanto que es el que se utiliza en el vigente artículo 50 de la Constitución Política mexicana, que establece que “el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”. Esto significa que la función de iniciar, discutir y aprobar normas jurídicas de aplicación general, impersonal y abstracta —conocidas como leyes en sentido material— yace formalmente tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Por otro lado, cabe señalar aquí que el Poder Ejecutivo Federal —a través del presidente de la República— también interviene en la elaboración de legislación federal en las etapas de la sanción, promulgación y publicación de leyes.

### A. *Origen del sistema bicameral mexicano*

El sistema bicameral actualmente vigente en México se estableció por primera ocasión en los Estados Unidos de América, quienes a su vez se inspiraron en la institución inglesa del Parlamento que constaba de dos cámaras: la baja, que era la Cámara de los *comunes*, representaba a la burguesía, y la alta, que era la

de los *lores*, representaba a la nobleza y a los grandes propietarios.

Ahora bien, la Constitución estadounidense en lugar de dividir al Poder Legislativo según un criterio de clase social como el modelo inglés, consideró apropiado que la cámara baja, que se denominó “Cámara de Representantes”, reflejara los intereses del pueblo como tal, mientras que la cámara alta, que se denominó “Senado”, se estableció como un ente representativo de las entidades federativas.

De la anterior manera, el Senado de los Estados Unidos de América nació como un *mecanismo equilibrador* mediante el cual las entidades de escasa población compensarían esta desventaja que en la Cámara de Representantes los situaba en inferioridad frente a los estados de mayor población.

Un análisis de la historia constitucional nos señala que la creación del bicammarismo en Inglaterra y en los Estados Unidos obedeció a necesidades estructurales del sistema político, económico y social de estas naciones. En otras palabras, la inspiración para la creación del sistema bicameral en dichos países no surgió de un vacío teórico sino de una realidad cotidiana. Por otro lado, en otros países se han ideado modalidades de los modelos inglés y estadounidense, que no siempre han respondido a las realidades sociales de esos países.

## B. *Ventajas de los sistemas bicamarales*

Ahora bien, bajo otro orden de ideas, debe apuntarse que la doctrina constitucional ha señalado la existencia de algunas ventajas teóricas que tienen los sistemas que establecen un Poder Legislativo Federal bicameral, sobre los sistemas unicameras.

### a. Debilitamiento sistémico del Poder Legislativo

En primer término, se ha señalado que la división del Poder Legislativo federal en dos cámaras debilita a este poder que, de residir en una sola Cámara, sería demasiado poderoso en relación con el Poder Ejecutivo, lo cual resultaría en un sojuzgamiento políticamente inconveniente de este último con respecto al primero. De esta manera, la adopción del bicamarsimo logra equilibrar la fuerza de ambos poderes políticos.

### b. Función mediadora de la segunda Cámara

En segundo término, se ha considerado que de surgir una confrontación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, la existencia de dos cámaras permite la resolución del conflicto mediante la intervención mediadora de la cámara no involucrada en dicho conflicto.

Por otro lado, de existir un desacuerdo entre ambas cámaras por un lado, y el Ejecutivo por el otro, entonces se presume que la razón le asiste al Poder Legislativo.

### *c. Evita la precipitación legislativa*

En tercer lugar, se ha señalado que dada la gran importancia que tiene la función legislativa para el desarrollo integral de un país, es conveniente que la iniciación, discusión y aprobación de leyes se haga con la mayor prudencia posible y mediante serias meditaciones sobre la conveniencia de que dichas leyes se adopten en aras del bienestar social. Por lo tanto, para no caer en la precipitación legislativa es conveniente establecer un proceso legislativo que se desarrolle en dos cámaras, evitándose así juicios apasionados y apresurados. De esta manera, es más difícil que surjan leyes “creadas al vapor”.

### *3. Actividades legislativas*

Antaño, cuando se pensaba en el Congreso, tanto los medios como la opinión pública tendían a visualizar a las asambleas legislativas como simples “depositarios” del Poder Legislativo, con lo cual se tendía a reducir el ámbito de las actividades del Congreso a las de una simple “maquinaria productora de leyes”



ignorándose o, en el mejor de los casos, “olvidando” que los congresos contemporáneos —y el Congreso mexicano no es la excepción— han dejado atrás ya la época, que en nuestro país ciertamente se dio, en especial durante las décadas de la etapa de la hegemonía unipartidista, en que el Congreso recibía iniciativas del Poder Ejecutivo y las procesaba casi automáticamente.

Ciertamente en esa época, no muy lejana, el Congreso general en México abdicó *de facto* del ejercicio de una gran cantidad de actividades y tareas formales e informales que son competencia indiscutible de todo parlamento maduro y democrático y, sobre todo, soberano, y que sin duda durante algunas gloriosas etapas del Congreso mexicano en el siglo XIX, y la del Constituyente de 1917 en el siglo XX llevó a cabo con gran dignidad republicana. Es, en este sentido, que no podemos dejar de referir, así sea brevemente, una clasificación de las actividades parlamentarias —en sentido amplio— que le corresponde desempeñar al Congreso en México, en especial a partir de la alternancia política, y que incluyen en primer término: la formulación de políticas —antes responsabilidad casi exclusiva del Ejecutivo—, que se refiere a la elaboración de las llamadas *public policies*, que ha sido tradicionalmente señalada como una actividad parlamentaria esencial. En países tan disímolos como los Estados Uni-

dos y Chile, los parlamentos en tiempos recientes de hecho han jugado este papel de manera muy efectiva; sin embargo, muchos parlamentos del mundo no han sido tan activos, llevando a muchos teóricos a concluir apresurada y equívocamente que la mayoría de los parlamentos no juegan un papel en el proceso de formulación de políticas.

### A. *La función deliberativa*

Por otro lado, los parlamentos que no desempeñan un papel en la iniciación de políticas llevan a cabo lo que podemos calificar como una función deliberativa. Así, por ejemplo, la discusión de cuestiones y propuestas en una legislatura sirve al propósito didáctico de capacitar e informar tanto a las masas del público como a las élites políticas, como hemos podido observar recientemente en el caso de los debates legislativos federales en las materias hacendaria, presupuestal y electoral en México. De esta manera, las presiones de los representantes políticos pueden obligar a cambios en las propuestas gubernamentales, a desincentivar al gobierno de actuar, o bien, a hacer que actúe con mayor celeridad.

Lo que indica el anterior ejemplo es que las legislaturas que no poseen la fuerza política real o las facultades formales para iniciar o forzar cambios en

tratándose de formulación de políticas, sí tienen, sin embargo, una capacidad más sutil para informalmente establecer los parámetros dentro de los cuales operan quienes detentan el poder de formular las políticas públicas.

### B. *El control parlamentario*

En segundo lugar, está la actividad del llamado control parlamentario —antes casi nulo en México ante el monopolio de los puestos de elección popular por parte de un solo partido político del cual emanaba también el propio presidente de la República y ante la disciplina interna existente especialmente en el antiguo sistema político vigente de 1929 a 1997, cuya regla informal implicaba una supeditación a la voluntad del jefe del Ejecutivo y a la vez líder máximo del propio partido—, como un subproducto de la actividad de formulación de políticas visible en casi todo contexto legislativo en tanto supervisión o función controladora.

Actualmente, las legislaturas, los parlamentos tienen una variedad de métodos y sistemas a su disposición para llevar a cabo funciones de supervisión y control. En los sistemas parlamentarios, por ejemplo, se usa el llamado *question period*.

Por otro lado, tanto en los sistemas parlamentarios como en los presidenciales, las comisiones legislativas convocan a los administradores a que comparezcan para rendir cuentas sobre sus desempeños, conducen investigaciones de políticas y hacen recomendaciones ya sea a la legislatura o al gobierno.

### *C. Las actividades de representación*

En tercer lugar tenemos a las actividades de representación, entre las cuales se encuentra la de intermediación o cabildeo —*lobbying*—, que bajo el antiguo sistema político mexicano eran incluso innecesarias en tanto que las iniciativas importantes y complejas emanadas del Ejecutivo Federal no necesitaban de cabildeo ni ante los diputados o senadores del propio partido hegemónico, ni de grupos de interés ante estos últimos o ante el propio Ejecutivo.

Las diversas actividades ubicables bajo la categoría de la representación comparten la siguiente característica: implican la conexión entre la “arena legislativa” y los diversos segmentos o grupos que componen la ciudadanía de una nación. Estas actividades se refieren directamente a una de las notas distintivas de los parlamentos o congresos: el hecho de que estas instituciones están compuestas por representantes electos mediante el voto popular. Este hecho signifi-

ca que parte de la labor de los representantes electos es actuar a nombre de aquellos que los han elegido. John Stuart Mill idealizó a los parlamentos como el “Congreso de las opiniones del pueblo”, una arena en donde no sólo la opinión general de la nación, sino de cada sección de ésta, puede presentarse de manera plena y provocar la discusión.

Por otro lado, las actividades de intermediación constituyen una función universal de los legisladores porque éstos disfrutaban de un acceso a los departamentos de gobierno centrales y a los miembros del gobierno que es incuestionablemente más fluido que el del resto de los ciudadanos. De esta manera, no debe sorprendernos que los ciudadanos seleccionen procesar sus quejas a través de los legisladores porque perciben a éstos como obligados respecto a ellos a través de la conexión electoral.

#### D. *Las actividades de mantenimiento del sistema político*

En cuarto lugar, está la última de las actividades parlamentarias fundamentales para toda asamblea legislativa madura —las de “mantenimiento” del sistema político— respecto a las cuales sí es factible establecer que el Congreso mexicano las desempeñó y las desempeñará permanentemente, y que son aquellas actividades legislativas que contribuyen a la estabili-

dad y supervivencia del sistema político a través del reclutamiento y socialización de las élites de las distintas fuerzas y corrientes políticas.

Ahora bien, el papel de una legislatura en el reclutamiento y socialización de las élites políticas tiene implicaciones directas para otra actividad relacionada con la conservación del sistema político que es el manejo o la solución de conflictos. La razón de ser de esta función se asienta en la premisa de que los conflictos son inevitables y aun deseables —como válvulas de escape institucionales— en los sistemas políticos y que, por lo tanto, es necesario un mecanismo y una estructura institucional —el Congreso— dentro de la cual tales conflictos puedan ser resueltos o ajustados de tal manera que permitan al propio sistema político enfrentar sus responsabilidades con un mínimo de crisis y un máximo de apoyo popular legítimo.

En tanto los legisladores adquieren valores políticos compartidos y los miembros de la legislatura son representativos de la mayoría de los grupos e intereses en la nación, una legislatura se convierte en un vehículo viable para el manejo conflictual.

De hecho, pues, las legislaturas legitimadas por el peso del voto popular “domesticar” los conflictos más fácilmente que aquellas legislaturas sumisas o reactivas a las disposiciones del Poder Ejecutivo, por ejemplo.

#### 4. *Reflexiones y elementos esenciales para el diseño de una reconceptualización de la división de poderes en México*

Una de las claves para el funcionamiento eficaz del Congreso mexicano es el concepto de la “colaboración” entre los poderes constitucionalmente establecidos. La colaboración implica la búsqueda de la armonía, que es un objetivo —inicialmente individual— en el que todos buscamos alcanzar un balance de actividades, aspiraciones y satisfacciones que permitan el desarrollo de una vida plena y feliz. De la misma manera, si extrapolamos este concepto a los grupos colectivos, a las sociedades, a los países e incluso al concierto internacional de naciones, la búsqueda de armonía implica una “colaboración” de poderes políticos y económicos. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, la colaboración buscada es la que debe darse entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en México, que son los dos poderes netamente políticos de la clásica división tripartita.

Quizá, habría que resaltar que uno de los problemas de la conceptualización y de aplicación de la teoría de la división o separación de poderes, proviene precisamente de una denominación no exenta de confusiones semánticas y técnicas, puesto que en realidad de lo que se está hablando cuando nos referimos a la división de poderes en la actualidad, es más bien a un

sistema de colaboración de poderes en el que la “colaboración” es el valor máximo que buscamos alcanzar para poder vivir armónicamente en sociedad.

Ahora bien, hechas las anteriores aclaraciones terminológicas y lingüísticas, nos toca ahora destacar que la pregunta clave que debemos hacernos a continuación es cómo conseguir la ansiada colaboración entre los poderes políticos de un sistema constitucional como el mexicano. La respuesta yace fundamental —aunque no exclusivamente— en el diseño institucional y constitucional que se escoja y que se consagra en la constitución política y en las costumbres políticas de un país determinado. Dicho diseño institucional debe buscar configurar un sistema de auténtica colaboración de poderes en cuya dinámica se premia precisamente la colaboración, y se castiga la división y el enfrentamiento.

En el anterior sentido, habría que destacar que desafortunadamente, en la actualidad, algunos de los componentes de la estructura del sistema constitucional, político y electoral mexicano tienden a premiar la división y el enfrentamiento desde un punto de vista de ganancia electoral neta, castigando la colaboración entre poderes, en especial en los ciclos electorales en que el titular del Poder Ejecutivo carece de las prendas, el oficio y las habilidades necesarias para comprender las complejidades y obstáculos que enfrenta



en el ejercicio de sus facultades, para poder, posteriormente, actuar eficaz y adecuadamente para promover la colaboración entre los poderes.

Es, por lo anterior, que probablemente en México no es posible llevar a cabo transformaciones de gran envergadura a través de reformas legislativas, económicas, financieras, judiciales, federalistas, e incluso enmiendas que modifiquen el funcionamiento interno del propio Congreso, sin antes atender el tema clave del sistema de gobierno mexicano: el cambio de un sistema presidencial rígido para pasar quizá a un sistema semipresidencial con *gobierno de gabinete* bajo una modalidad que aún está por diseñarse y que en un escenario ideal tendría que pasar —para su negociación, afinación y aprobación— a la institución que en este momento de la vida nacional es la más representativa del mosaico ideológico y de pluralidad de intereses que caracterizan al México del siglo XXI: el Congreso de la Unión que ejerce el poder para “legislar”, lo que no parece muy probable en las próximas legislaturas.

##### 5. *Tendencias antidemocráticas contemporáneas que magnifican la importancia del papel del Congreso mexicano en la actualidad*

No podemos cerrar esta sección introductoria de este libro sin referirnos brevemente a una serie de

acontecimientos políticos globales que señalan el fin de la era del llamado “siglo democrático” y el renacimiento del autoritarismo global.

A mediados del siglo XX, los Estados Unidos de América concentraban tal cantidad de riqueza y poder militar que el siglo XX parecía estar destinado a ser el “siglo de Norteamérica” no obstante los retos a su supremacía, primero, por parte de los nazis en Alemania y posteriormente por la Unión Soviética. Así pues, en vísperas de la entrada del nuevo milenio, su lugar como el país más poderoso e influyente del mundo parecía casi “permanente” y el siglo XX fue marcado por la influencia “contagiosa” del nuevo “imperio democrático” y de su sistema político: la democracia liberal bajo la modalidad norteamericana.

Paulatinamente, regímenes democráticos de diverso cuño florecieron a través del mundo de tal forma que parecía que su hegemonía se basaba en una especie de “predestinación” peligrosamente emparentada con el intervencionista “destino manifiesto” de Monroe. En este sentido, si ciudadanos de otras latitudes del mundo parecían ser leales promotores de sus nuevos sistemas políticos quizá se debía a que habían desarrollado un compromiso profundo tanto por la democracia como por una genuina autodeterminación colectiva de los países. Sin embargo, posteriormente, diversos acontecimientos ocurridos en la segunda mitad del siglo XX

también podrían ser interpretados de otra forma, pues quienes a través del mundo se sentían atraídos por la democracia liberal “a la norteamericana”, lo estaban no únicamente debido a sus valores éticos, sino porque parecía ofrecer —como consecuencia de la adopción de estos sistemas políticos y electorales— un modelo de éxito probado a nivel económico y geopolítico: el llamado pomposamente “estilo americano de vida”.

Ahora bien, por otro lado, los ideales propuestos por la democracia liberal norteamericana también “convencieron” a ciudadanos de regímenes previamente totalitarios para “transitar” a sistemas democráticos y es claro que el crecimiento económico de Europa occidental en la década de los cincuenta, sesenta y setenta del siglo pasado y la victoria de los aliados de Estados Unidos en la era de la Guerra Fría y la estrepitosa caída inicial de los adversarios autoritarios más sobresalientes de la democracia también explican el atractivo del modelo democrático liberal.

Sin embargo, inesperadamente, la llegada del siglo XX, nos presentó un reto enorme con la llamada “crisis mexicana” de los ochenta y la nacionalización de la banca y la de los noventa con el Fobaproa, o la de 2008 en Estados Unidos que requirió del rescate del sistema financiero con dinero público. Las anteriores crisis, entre otras, llevaron a un *freno casi instantáneo* en el progreso ininterrumpido y en el cre-

cimiento económico, lo cual llevó al surgimiento y fortalecimiento de movimientos populistas —tanto de izquierda como de derecha— que con argumentos sólidos señalaban los errores en el diseño de la democracia liberal.

Para apuntalar las anteriores consideraciones, basta echar un vistazo a los recientes procesos electorales alrededor del mundo para ver que estas afirmaciones no se quedan en el terreno de la abstracción sino que reflejan un surgimiento aparentemente consolidado de sentimientos anti *statu quo* que son fácil presa de partidos políticos extremistas y sus candidatos. Como resultado de lo anterior, los “populistas” —nuevamente, de derecha o de izquierda por igual— que atacan sin consideración algunos de los principios y normas básicas de un sistema democrático han logrado avances importantes en todo el mundo.

En los últimos años, pero claramente desde el ascenso de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos de América, aunque ya previamente, como hemos adelantado antes, en otros países con ciertas indicaciones de corrientes antidemocráticas, se aprecia un alarmante cambio de paradigma inimaginable hasta hace unos lustros en que la línea progresiva de avance y apertura del llamado “modelo democrático incluyente” parecía no tener vuelta atrás.

En este sentido, cabe señalar que tan solo en los últimos cinco años a partir de la elección de Donald

Trump, de Jair Bolsonaro en Brasil, así como de Rodrigo Duterte en Filipinas, Victor Orban en Hungría y de Sebastian Piñera en Chile —cuya imprudencia política y falta de contacto con su realidad doméstica en pocos y dramáticos días ha desatado una crisis gravísima de gobernabilidad que amenaza con “regresar” a Chile a la era pinochetista de los años setenta del siglo pasado— se está observando una alarmante regresión en la anteriormente citada línea de progresiva consolidación en materia de igualdad jurídica, política y social entre todos los seres humanos.

La citada tendencia regresiva que algunos identifican como un “populismo de derecha” tiene explicaciones en múltiples factores no sólo ideológicos sino también raciales, y sobre todo, desde nuestro punto de vista, de protección de la hegemonía del poder financiero económico y militar en el mundo. A mayor abundamiento, es factible identificar especialmente en los Estados Unidos de América, una tendencia por ahora todavía fundamentalmente *de facto*, pero que a futuro podría convertirse en una tendencia formalizada jurídicamente de regresión en muchísimas conquistas en materia de derechos humanos e igualdad entre las personas sin distingo de su origen, raza, orientación sexual, calidad migratoria o educación formal.

En este sentido, debemos señalar que urge hacer un análisis profundo de las energías y fuerzas motrices

que en la actualidad se están moviendo y que respondan a un intento por parte de élites políticas de regresar a un estado de privilegios para grupos específicos que durante décadas fueron política y jurídicamente dominantes especialmente en Estados Unidos, pero también en Europa y América Latina sobre minorías raciales y grupos vulnerables de la más distinta índole.

Por otro lado, las políticas xenófobas, racistas y conservadoras de Trump desafortunadamente son compartidas por grupos conservadores en los Estados Unidos de América que buscan evitar una pérdida de poder y hegemonía domésticas e internacionales ante el crecimiento de la otrora mediana minoría hispánica en los Estados Unidos, así como la llegada de supuestos “invasores” de países del llamado “tercer mundo”.

El crecimiento de la población de origen hispánico y los pronósticos a futuro indicarían una tendencia que colocaría a la población blanca anglosajona protestante en un futuro no muy distante como la “nueva minoría” en contraposición con un mosaico muy variado de razas, religiones e influencias antiguamente minoritarias. Es, precisamente, esta tendencia poblacional demográfica al interior de los Estados Unidos, por ejemplo, lo que constituye el verdadero resorte de las fobias raciales antiinmigrantes y de regresión en materia de derechos humanos de la actual élite gobernante en Estados Unidos.

Ante este panorama, una vez precisado el anterior contexto, es que resulta meridianamente claro que el Congreso mexicano tiene actualmente la responsabilidad “magnificada” de sostener la vigencia de una gran cantidad de derechos humanos vinculados al concepto de democracia incluyente. Nos referimos especialmente a los derechos humanos de migrantes de enormes poblaciones desplazadas por la falta de oportunidades estructurales en sus propios países en muchos casos ocasionadas por políticas imperialistas manipuladoras que obedecen a políticas de conservación hegemónica regional y que desestabilizaron e incluso intervinieron en procesos electorales locales de los más diversos países, así como en sus economías, si bien, no es esta la única explicación del fenómeno de las caravanas de migrantes.

Pues bien, al Congreso mexicano, a través de sus próximas legislaturas, corresponderá la primera línea de defensa del progreso hasta ahora alcanzado en materia de democracia representativa y participativa para continuar aspirando a consolidar una democracia que sea verdaderamente incluyente y definitiva y que no margine a ningún grupo minoritario vulnerable ante la amenaza que se cierne sobre el mundo de regresar al pasado de una hegemonía del Poder Ejecutivo sobre un Legislativo sumiso.

## 6. *Organización del material y metodología de trabajo*

La decisión sobre cómo organizar y enfrentar la investigación y la posterior redacción compactadas del cuerpo de material bibliohemerográfico que refleja la evolución del Congreso mexicano desde el siglo XIX, hasta la actualidad, es, en sí misma, una tarea nada fácil. Debido a las necesidades y limitaciones impuestas a la extensión del breve formato de un libro de bolsillo, fue necesario determinar cuáles serían los cinco rubros temáticos fundamentales bajo los cuales se puede agrupar de manera sistemática, ordenada y didáctica el citado material histórico, jurídico, parlamentario y estadístico esencial que contienen este libro. Reconociendo la imposibilidad de abarcar de manera totalizadora nuestra materia, optamos por reducir a cinco los grandes rubros en que dividiríamos las ocho grandes etapas de la evolución del Congreso en México durante el siglo XX que se destacan por su incuestionable importancia y vinculación a momentos fundacionales o de alternancia en la vida de México.

Los cinco grandes rubros citados son, a saber:

- 1) El contexto histórico nacional e internacional bajo el cual se integró y funcionó el Congreso general mexicano en cada una de las respectivas etapas de trascendencia nacional, en tanto que, en la mayor parte de las ocasiones, las condi-



- ciones sociales, políticas, económicas, jurídicas, geográficas, y militares —guerras e invasiones— existentes en México y en el mundo determinaron irremediablemente la agenda de trabajo de los respectivos congresos.
- 2) La organización, funcionamiento, facultades y regulación interna del Congreso, un rubro bajo el cual —de manera sintética— se hace referencia a aspectos fundamentales de toda institución parlamentaria como son: el bicammarismo y el unicammarismo, la institución de la suplencia, algunos requisitos para quienes aspiren a los cargos de representación política, el sistema de la calificación electoral existente —que aunque ahora ya casi ha quedado en el olvido, durante buena parte de la historia contemporánea del Congreso fue el de la llamada autocalificación de las propias cámaras—, el quórum, los periodos de sesiones, las facultades de las cámaras que integran el Congreso y, por último, referencias a la normatividad interna —reglamentos y leyes orgánicas del Congreso— existente en las diversas etapas de la evolución histórica del Congreso mexicano.
  - 3) Los principales debates y la legislación más importante generada en cada una de las ocho citadas etapas de la vida del Congreso. Los protagonistas fundamentales —los diputados o

senadores más destacados— de cada etapa del Congreso, bajo los criterios de la presencia y la fuerza de la oratoria parlamentaria, así como de las iniciativas legislativas propuestas, sin que se pretenda hacer un listado exhaustivo de todos los integrantes de las respectivas legislaturas, lo cual rebasaría con mucho los límites impuestos al presente trabajo.

- 4) Un rubro sobre estadísticas esenciales bajo el cual se agruparán fundamentalmente los resultados electorales en cuanto a la conformación partidista, número de escaños y curules por partido de las dos cámaras que integran el Congreso general.

La división de las ocho etapas históricas del Congreso general en cinco rubros temáticos uniformes permitirá al lector apreciar comparativamente los aspectos relevantes y las sutilezas del Congreso mexicano desde 1900 hasta el año 2000.

# LA GRAN REVOLUCIÓN SOCIAL

## EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917

### 1. *Contexto histórico*

Sin duda, la Revolución mexicana surgió como respuesta a una multiplicidad de factores que sería imposible resumir bajo los límites del presente trabajo. Basta con mencionar que ya desde finales del siglo XIX, en que terminaba el quinto ejercicio de la dictadura del general Porfirio Díaz, y éste hizo entrega *de facto* de las riendas y conducción del gobierno a su ministro de Hacienda, José Yves Limantour, estaban presentes en la sociedad mexicana niveles de abuso en contra de las clases más desvalidas de los obreros y los campesinos que pronto explotarían en levantamientos armados.<sup>1</sup> Fue así, que sin importar la aplastante represión ejercida por el gobierno dictatorial de Díaz, el espíritu libre y la vocación democrática de un grupo de mexicanos progresistas logró, a principios del nuevo siglo, despertar tras el largo sopor en que la oposición había per-

<sup>1</sup> Carpizo, Jorge, *Apuntes de clase del curso de derecho constitucional*, 1979.

manecido paralizada. Así, por ejemplo, nació el Club Liberal Ponciano Arriaga que demandó el regreso a los principios consagrados en la Constitución de 1857 y el pleno restablecimiento de las libertades públicas pisoteadas por régimen de Díaz. Este ejemplo fue imitado inmediatamente en todo el país.<sup>2</sup>

Por otro lado, en febrero de 1908, el periodista James Creelman entrevistó a Porfirio Díaz, quien declaró que no buscaría la reelección en 1910 y que vería con buenos ojos la fundación de un partido de oposición. Como era de esperarse, Díaz no cumplió con su promesa de retirarse, pero sus declaraciones habían desatado una serie de inquietudes políticas, militares, sociales y constitucionales que ya no tendrían vuelta atrás y que serían la fuerza catalizadora que nutriría no sólo la Revolución sino también los trabajos del Constituyente de 1916-1917 y de la primera Constitución social del mundo, que aun cuando ya con cientos de reformas sigue rigiendo en México.<sup>3</sup>

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

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos —bajo el texto original de la Constitución de

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Idem.*

1917— se depositaba en un Congreso general, que se dividía en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. La Cámara de Diputados se componía de representantes de la nación electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos. Se elegía a un diputado propietario por cada 60,000 habitantes o por una fracción que pasase de 20,000, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada estado y territorio. La población del estado o territorio que fuese menor que la fijada en el artículo 52 constitucional elegiría de todas formas un diputado propietario. Por cada diputado propietario se elegía un suplente. La elección de diputados era directa y se llevaba a cabo en los términos que estableciera la ley electoral.<sup>4</sup>

Para ser diputado bajo el texto original de la Constitución de 1917 se requería satisfacer los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos; tener 25 años cumplidos el día de la elección; ser originario del estado o territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se perdía por ausencia del desempeño de cargos públicos de elección popular; no estar en servicio activo en el ejército federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural del

<sup>4</sup> *Idem.*

Distrito donde se haga la elección cuando menos 90 días antes de ella; no ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia, a menos que se separara de sus funciones 90 días antes de la elección. Los gobernadores, subsecretarios, magistrados y jueces federales no podían ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones si no se separaban de sus cargos 90 días antes de la elección; y por último, no ser ministro de algún culto religioso.<sup>5</sup>

Por otro lado, la Cámara de Senadores se componía de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La legislatura de cada estado declararían electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos. Por cada senador propietario se elegía un suplente. Bajo el texto original de la Constitución de 1917, cada senador duraría en su encargo cuatro años. Por último, la Cámara de Senadores se renovaba por mitad cada dos años y para ser senador se requerían los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de edad que sería de 35 años cumplidos el día de la elección.

Finalmente, cada Cámara calificaba las elecciones de sus miembros y resolvía las dudas que hubiese sobre ellas estableciéndose que su resolución sería definitiva e inatacable, continuando así con la tradición de la autocalificación.

<sup>5</sup> *Idem.*

En tratándose de los periodos de sesiones, el texto original de la Constitución de 1917 determinaba que el Congreso de la Unión se reuniría el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias que durarían el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo 65 constitucional, pero no podría prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año. Asimismo, en 1917 se estableció que el Congreso tendría sesiones extraordinarias cada vez que el presidente la República lo convocara para ese objeto, pero en tal caso no podía ocuparse más que del asunto o asuntos que el propio presidente sometiera a su conocimiento, los cuales se expresarían en la convocatoria respectiva.

Puesto que las facultades del Congreso, bajo la redacción del original artículo 73 de la Constitución de 1917, son demasiado numerosas para hacer un recuento de ellas en el presente trabajo, únicamente referiremos que a lo largo de 31 fracciones —que contenía el original artículo 73— se establecía un listado temático muy especializado acorde al corte vanguardista de la Constitución que proyectaba una verdadera actividad parlamentaria que abordaba los grandes problemas nacionales a través de medidas legislativas y que en su contenido y organización superaba ampliamente lo contemplado en textos constitucionales previos.



### 3. *Debates y legislación*

Sería materia propiamente de un libro más extenso referir la mayoría de los debates e innovaciones jurídicas que surgieron del Congreso Constituyente de 1917, por lo que solamente destacaremos los siguientes: sin duda, el artículo 27<sup>6</sup> suscitó los más interesantes y destacados debates con base en la injusticia ancestral que había afectado a los campesinos mexicanos desde la época colonial hasta la dictadura porfirista a través de los latifundios. Así, el objetivo fundamental del artículo 27 era revertir las prácticas de explotación y acaparamiento de tierras que profundizaban la desigualdad social en México.

De fundamental importancia en la discusión del artículo 27 constitucional original fue la decisión de otorgar a México como nación y en forma inalienable la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites de su territorio y el derecho de otorgarlas a quien estime pertinente o más conveniente, regulando los derechos de particulares, limitando la posesión de las tierras, dotando de las mismas a los pueblos y rancherías que carecieran de ellas y quitando definitivamente a la iglesia la capacidad de adquirir, poseer o administrar dichos bienes de la nación.

<sup>6</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución de 1917*, 8a. ed., México, Porrúa, 1990, pp. 110-112.

Por otro lado, cabe destacar las intervenciones que se dieron en torno al contenido y a la redacción del artículo 123 que protege a la clase trabajadora de México. Igualmente importantes fueron las discusiones sobre los artículos 3o., en materia de educación, en el que se estableció que la enseñanza sería libre pero laica la que se diera en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se impartiera en los establecimientos particulares, estableciéndose que ninguna corporación religiosa ni ministro de algún culto podría establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, y que los establecimientos oficiales impartirían gratuitamente la enseñanza primaria; el 24 que establecía la libertad de cultos; el 39, respecto a la soberanía nacional y la forma de gobierno, y el 130 estableciendo el principio histórico de la separación del Estado y las Iglesias.<sup>7</sup>

#### 4. *Protagonistas*

Sobresalieron Andrés Molina Enríquez, José Natividad Macías, David Pastrana Jaimes, Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio, Luis Manuel Rojas, José

<sup>7</sup> Carpizo, *op. cit.*, nota 1.

Natividad Macías, Fernando Lizardi, Félix Palavicini, Alfonso Cravioto, Paulino Machorro y Narváez, Froylán Manjarrez, Pastor Rouaix, entre otros muchos.

### 5. *Estadísticas esenciales*

Integraron el Congreso Constituyente de 1916-1917 un total de 214 diputados propietarios representando a 30 entidades federativas.

# LA ETAPA DEL PARTIDO HEGEMÓNICO

## I. EL CONGRESO DE 1929 A 1976

### 1. *Contexto histórico*

La selección del periodo que comprende de 1929 a 1976, que parecería obedecer a un criterio caprichoso de quien esto escribe, en realidad se basa en un criterio de desarrollo político formal institucionalizado en México que se apoya en las siguientes tres consideraciones:

- a) En primer término, y después de las luchas, aspiraciones y esfuerzos realizados a lo largo del siglo XIX, durante las distintas etapas de la vida del Congreso general en México, se logró —enfrentando grandes dificultades— plasmar en el texto constitucional de 1917 un proyecto esencial y claro de nación, que una vez corporizado en el texto de dicha carta magna había que construir gradualmente.
- b) Una vez que se contó con el andamiaje constitucional apropiado, las fuerzas vivas de la revolución entendieron, bajo liderazgos fuertes y visionarios, la necesidad de construir un sistema

político que permitiese hacer realidad los postulados de la ley fundamental; esta segunda consideración está íntimamente vinculada a la fundación en 1929 del PNR. La creación del PNR, si bien se apoyó en la fusión de un gran número de partidos políticos regionales que impedían con sus actividades el logro de la estabilidad política necesaria para desarrollar al país, surgió también en parte importante de la decisión política de una élite cuya cabeza visible fue el entonces presidente Plutarco Elías Calles, quien en su ya célebre último informe decretó el fin de la era del caudillismo para abrir paso a la etapa de las instituciones, puesto que México, hasta entonces, se había caracterizado por ser escenario de luchas personales entre caudillos que buscaban el ejercicio del poder máximo. La prueba de fuego del PNR fue superada exitosamente al ser expulsado el propio Calles del país. El partido había sobrevivido a su creador y el último de los caudillos había pasado a la historia.

Inicialmente se quiso que el PNR fuese el receptáculo de todas las fuerzas políticas de la nación ligadas a los ideales revolucionarios, aunque tampoco podemos dejar de subrayar que también fue un instrumento para el control de aquellas agrupaciones que a menudo solían servir intere-

ses personales y cuyas actividades en las elecciones locales casi en forma habitual culminaban en la misma pretensión: proclamar el triunfo para sí. Afortunadamente para el sistema político mexicano y el desarrollo del país la *rebelión escobarista* de 1929 fue la última rebelión de envergadura sufrida por el país hasta el mes de enero de 1994. A dicho movimiento siguieron las elecciones del 17 de noviembre de 1929, en las que triunfó el candidato del PNR. Como es ampliamente conocido, una vez bien pertrechado en el poder el PNR se organizó con base en una membresía corporativa que agrupó diversas asociaciones políticas afines tanto a nivel local como regional y les aseguró estatutariamente su autonomía en relación con sus asuntos internos. Por otro lado, con el PNR principió la relación de subordinación del partido con respecto al presidente en turno, lo que nos lleva a la tercera consideración arriba anunciada que determinó escoger el año de 1929 como punto de inicio de una etapa claramente diferenciada en la evolución del Congreso mexicano cuyas características fundamentales permanecen en lo esencial hasta 1976.

- c) De 1929 hasta 1976 se gesta, madura y consolida hasta su agotamiento inicial la naturaleza ciertamente reactiva —en contraste con las le-

gislaturas activas y claramente independientes de los otros poderes o factores de poder real en una sociedad— y vulnerable del Congreso mexicano con respecto a los lineamientos emanados del Poder Ejecutivo. La citada hegemonía incontestada del jefe del Ejecutivo —también jefe real incontestado del partido hegemónico— sobre un Poder Legislativo dominado, primero por el PNR, luego por el PRM a partir de 1938, y finalmente por el PRI desde 1946, se aprecia de manera indubitable en las cifras de los resultados electorales de las elecciones legislativas que para integrar las cámaras del Congreso se celebraron durante las décadas que corren de 1929 a 1976.

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

De entrada, cabe establecer que desde la XXXIII Legislatura —que trabajó del 1.º de septiembre de 1928 al 31 de agosto de 1930—, y hasta la XLIX Legislatura —que trabajó de 1973 a 1976—, los cambios en la organización, funcionamiento, facultades y regulación interna del Congreso fueron reducidos y limitados debido la naturaleza ya referida del propio sistema político mexicano. No obstante, existen ciertamente —aunque espaciadas por décadas a lo



largo del citado lapso— algunas modificaciones que atañen al Congreso y que referiremos a continuación como las pinceladas esporádicas de un sistema político que ni estaba obligado ni le urgía realizar cambios fundamentales en la estructura y funcionamiento del Congreso mexicano, necesidad y urgencia que harían su primera aparición importante hasta el ciclo que comenzó con la reforma política y constitucional de 1977.

El sistema representativo vigente en México, desde la expedición de la Constitución de 1917, pasó por diversas reformas que buscaron inyectar mayor vigor democrático al sistema político mexicano. De esta manera, la estructura representativa originalmente contenida en la Constitución de 1917 fue modificada, primero, en lo tocante al artículo 51 que fue reformado el 29 de abril de 1933, con el fin de aumentar el periodo de ejercicio de las diputaciones de dos a tres años y, posteriormente, en 1963 con la creación de los “diputados de partido” en el artículo 54,<sup>8</sup> cuyo fin era fortalecer a los partidos políticos minoritarios para aumentar el número de sus militantes en la Cámara de Diputados. El sistema de los diputados de partido consistía en el otorgamiento de un número de curules a los partidos minoritarios que, aun cuando no hubie-

<sup>8</sup> Andrea Sánchez, Francisco de *et al.*, *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 97.

sen conseguido diputaciones de mayoría sí hubiesen obtenido un porcentaje del voto significativo que permitieran una participación en la Cámara en proporción al número de votos que hubiesen logrado en las elecciones.

Ahora bien, para que un partido político minoritario tuviera acceso a la participación de diputados de partido era necesario que hubiese alcanzado cuando menos el 2.5% del total de los votos en las elecciones. Una vez dado dicho supuesto, el partido tenía entonces derecho a obtener cinco diputados de partido y a uno más, por cada 0.5% adicional de los votos hasta un límite máximo de 20 diputaciones. Por otro lado, los partidos que lograran obtener 20 curules mediante el sistema de votación mayoritaria no gozaban del anterior derecho. Asimismo, para poder tener acceso a la obtención de diputados de partido, los partidos políticos también debían estar registrados cuando menos con un año de anterioridad a la fecha de celebración de las elecciones.

Ahora bien, no obstante las buenas intenciones de los impulsores de la reforma política de 1963, los diputados de partido no resultaron ser la solución esperada para el problema de la anemia partidista. Por ello, en 1972 se tuvo que reducir el porcentaje referido del 2.5% al 1.5% del total de votos que se exigía para que los partidos pudieran tener acceso a obtener dipu-

taciones de partido con la esperanza de que mediante dicha reducción los partidos minoritarios tuvieran finalmente acceso al foro legislativo federal.

Sin embargo, el Congreso mexicano no alcanzó el nivel de una estructura auténticamente pluripartidista. Este *impasse* condujo a la consideración generalizada de que urgía una reforma sustancial del sistema representativo para lograr tal meta, lo que se lograría sólo hasta el 6 de diciembre de 1977, en que se llevó a cabo la reforma política que estableció un sistema electoral mixto con dominante mayoritario.

Por lo que toca a la regulación de la vida interna del Congreso, cabe destacar que el 20 de marzo de 1934 fue expedido un nuevo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

### 3. *Debates y legislación*

Como acontecimientos destacados de la época que generaron debate parlamentario en las legislaturas que trabajaron sucesivamente de 1929 a 1976 cabe referir los siguientes: la actividad de la XXXVII Legislatura en el apoyo unánime a la Ley de Expropiación Petrolera de marzo de 1938, promovida por Lázaro Cárdenas; el apoyo a la iniciativa de ley promovida por Manuel Ávila Camacho, presidente constitucional —con fecha 22 de mayo de 1942—,

declarando la existencia de un estado de guerra entre los Estados Unidos Mexicanos y Alemania, Italia y Japón, que obedeció al ataque y hundimiento del barco tanque Potrero del Llano de Pemex el 13 de mayo de 1942, y que generó debates interesantes.

En la materia del sistema representativo —que está íntimamente vinculado a la integración del Congreso— cabe destacar que en el lapso de 1929 a 1976, la legislación más importante sobre la materia fue la aprobada por la XLV Legislatura a través de las reformas de 1963, tanto a los artículos 54 y 63 constitucionales como a la Ley Electoral Federal. La reforma del artículo 54 estableció el régimen de los llamados diputados de partido ya citado arriba. Por otro lado, las adiciones al artículo 63 buscaban evitar situaciones como las que acontecieron en 1958 con dos diputados del PAN que como protesta por fraudes electorales no habían tomado posesión de su cargo, por lo que a partir de 1963 se establecía que incurrirían en responsabilidad y serían acreedores a las sanciones que la ley señalara los diputados que habiendo sido elegidos no asumieran su cargo.

En resumen, la filosofía que animó la creación de los llamados diputados de partido fue alentar a la oposición facilitando el ingreso a la discusión de la Cámara de Diputados para dar cauce legítimo a los partidos minoritarios y brindar estabilidad y fortaleza al siste-

ma de gobierno mexicano. Por otro lado, las reformas de 1963 a la Ley Electoral Federal de 1951 buscaron ponerla a tono con las reformas constitucionales de los artículos 54 y 63 ya citados, aunque también estableció la figura de las exenciones fiscales para los partidos políticos legalmente registrados.

#### 4. *Protagonistas*

Por la XXXVII Legislatura sobresalieron Vicente Lombardo Toledano, Ángel Menéndez Reyes, Daniel L. Rodríguez, Froylán C. Manjarrez y Adolfo Ruiz Cortines.

Por la XXXVIII Legislatura sobresalieron Alberto Trueba Urbina, Carlos Zapata Vela, Hugo Pedro González, Antonio Betancourt Pérez, Fernando López Arias, Julio López Silva, Alfonso Corona del Rosal y Alejandro Carrillo Marcor.

Por la XXXIX Legislatura destacaron Andrés Serra Rojas, Carlos Alberto Madrazo, Norberto Aguirre Palancares, Gustavo Díaz Ordaz y Carlos I Betancourt.

Por la XLV Legislatura destacaron Carlos Sansores Pérez, Manuel Pavón Bahaine, Rodolfo Echeverría Álvarez, Guadalupe Rivera Marín, Flavio Romero de Velasco, José Luis Lamadrid Sauza, nuevamente Nor-

berto Aguirre Palancares, Jesús Reyes Heróles y Carlos Loret de Mola.

## 5. *Estadísticas esenciales*

A continuación, se presentarán los resultados electorales de las elecciones legislativas de 1946 a 1976. Este apartado resulta de gran interés para observar, en términos numéricos, el significado de la expresión “partido hegemónico” aplicada a la configuración de la Cámara de Diputados y al Senado a lo largo de tres décadas. En las elecciones de 1946, el PRI obtuvo 134 diputados, el PAN 4, el PDM 1, el FUR 1, y 3 el PDI; en 1949, el PRI obtuvo 142 diputados, el PAN 4, el PPS 1; en 1952, el PRI obtuvo 151 diputados, el PAN 5, el PPS 2, el PNM 1 y el FPP 2; en 1955, el PRI obtiene 152 diputados, el PAN 6, el PPS 2, el PNM 1; en 1958, el PRI obtiene 152 diputados, el PAN 6, el PPS 1, el PNM 1; en 1961, el PRI obtiene 172 diputados, el PAN 5, y el PPS 1; en 1964, el PRI obtiene 175 diputados, el PAN 20 (18 de partido y 2 de MR), el PPS 10 (9 de partido y 1 de MR), y el PARM 5 (de partido), los 60 senadores fueron del PRI; en 1967 el PRI obtuvo 178 diputados, el PAN 19 (de partido), el PPS 10 (de partido), y el PARM 5 (de partido); en 1970 el PRI obtuvo 178 diputados, el PAN 20 (de partido), el PPS 10 (de partido), y el PARM 5 (de partido), los

60 senadores fueron del PRI; en 1973, el PRI obtuvo 189 diputados, el PAN 25 (21 de partido y 4 de MR), el PPS 10 (P) y el PARM 7 (6 de partido y 1 de MR); en 1976, el PRI obtuvo 195 diputados, el PAN 20 (P), el PPS 12 (de partido), y el PARM 10 (9 de partido y 1 de MR), 62 senadores fueron del PRI y 2 de una coalición PRI-PPS.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 87-105.

## II. EL CONGRESO DE 1976 A 1979: *LA PRIMERA GRAN REFORMA POLÍTICA*

### 1. *Contexto histórico*

No obstante los repetidos esfuerzos del legislador mexicano de las décadas de los sesenta y de principios de los setenta por configurar un sistema de partidos competitivo, la voz de la oposición en el Congreso federal a lo largo de dichos años había sido prácticamente nula. Así, en 1976 los partidos políticos de oposición estaban en franca decadencia con divisiones internas, y grupos no registrados como partidos actuaban políticamente representando a diversos sectores de la sociedad mexicana. Esta situación, de anemia opositora, junto con la crisis económica de 1976, contribuyó fuertemente que se publicara en el *Diario Oficial de la Federación*, del 30 de diciembre de 1977, el decreto que modificó 17 artículos de la Constitución Política de 1917, con alteraciones que en su conjunto representaban la reforma política que el gobierno de la República había prometido y auspiciado, y mediante la cual se constitucionalizó integralmente a los partidos políticos, estableciendo el



concepto, la naturaleza, las prerrogativas y las funciones de los partidos, y se contempló para la integración de la cámara baja del Congreso de la Unión un sistema electoral mixto con dominante mayoritario.<sup>10</sup>

Para nosotros, la ya histórica reforma de 1977 constituye la primera gran reforma integral del sistema electoral mexicano. En este sentido, y sin restarle importancia a las reformas anteriores, la reforma de 1977 estableció, sin duda, los cimientos fundamentales para el comienzo de la apertura estructural real del sistema político mexicano y del Congreso de la Unión en un contexto político, económico y social que se caracterizó por elementos favorables que no se volverían a presentar con claridad sino hasta las reformas electorales de 1993-1994 y de 1996.

En primer término, hay que señalar que dada la relativa desorganización formal-estructural de las fuerzas de oposición en México, la *reforma política* de 1977 fue auspiciada —intelectual y legislativamente en el Congreso— en sus líneas fundamentales por el propio Estado, concientizado como lo estaba de que se fraguaba clandestinamente la posibilidad de un desbordamiento social. En este sentido, el Estado mexicano diseñó —en un claro ejercicio deliberado de ingeniería electoral— el andamiaje electoral con el que se buscaba reorientar institucionalmente —vía los partidos

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 105-114.

y el Congreso— la energía opositora al régimen que se estaba canalizando peligrosamente fuera de los cauces legales del marco constitucional mexicano.

Ahora bien, sin duda, fue la inconformidad social existente en México la que dio origen a la reforma política de 1977, y no únicamente un acto de inspiración graciosa la que alentó la apertura política, pero debido a que dicha inconformidad carecía de legitimación jurídica y de una forma institucionalizada, el partido hegemónico —en aquel entonces— pudo cómodamente, y casi decidiendo unilateralmente qué tan lejos llegaría, establecer un régimen jurídico-electoral que buscaba “nutrir” a las minorías, que en esa etapa no representaban una competencia electoral real para el Partido Revolucionario Institucional, que hiciera peligrar su dominio. Esta holgura y comodidad del régimen imperante en el diseño de una legislación electoral no se volverían a presentar en México.

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

En diciembre de 1977 se llevó a cabo la reforma política que estableció un sistema electoral mixto con dominante mayoritario para la integración de la Cámara de Diputados. En este sentido, el artículo 52 constitucional reformado estableció que la Cámara de

Diputados estaría compuesta hasta por 400 diputados, de los cuales 300 serían elegidos a través del sistema de mayoría relativa y hasta 100 serían elegidos mediante el sistema de la representación proporcional. Para la elección de los 300 diputados de mayoría se dividía al país en 300 distritos electorales uninominales. Esto significaba que cada partido político postulaba a un solo candidato por cada distrito en que participaba —de ahí el vocablo uninominal— y por ende solamente el candidato que obtuviera la mayoría relativa de los votos emitidos en la elección obtendría la curul del distrito de que se tratase.

En segundo lugar, para la elección de hasta 100 diputados de representación proporcional, los partidos políticos contendientes formulaban listas regionales de varios candidatos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se dividía al país. Consiguientemente, en cada circunscripción plurinomial eran elegidos varios candidatos, de ahí que se utilizara el término plurinominales —significando más de uno— para identificar a dichas circunscripciones.<sup>11</sup>

Por otro lado, el artículo 53 constitucional reformado establecía lo que la doctrina electoral llama las unidades territoriales electorales y en cuyo ámbito los ciudadanos de un país ejercen su derecho al voto activo. Así, para la elección de los integrantes de la

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 105-128.

Cámara de Diputados el artículo establecía dos tipos de unidades territoriales electorales que en el marco mexicano correspondían a su vez a dos sistemas electorales distintos.

La primera unidad territorial era la del distrito electoral uninominal de los cuales habría 300. Para determinar el número de habitantes que correspondía a cada distrito se dividía la población total del país entre 300. Posteriormente se hacía una distribución de los 300 distritos uninominales entre las 31 entidades federativas y el Distrito Federal con base en el último censo general de población. Por otro lado, y en vista de que existían estados de la República mexicana con una muy baja población total, el artículo comentado estableció que bajo ninguna circunstancia la representación de una entidad federativa podría ser menor de dos diputados de mayoría. De esta manera, la Constitución adoptó una medida compensatoria que aseguraba la presencia en la Cámara de Diputados federal de todas las entidades que formaban la Federación. Así pues, el mecanismo anterior implicaba que entre mayor densidad poblacional tuviera una entidad federativa mayor sería la cantidad de distritos que se le asignaría con independencia de las dimensiones geográficas que tuviese dicha entidad.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 105-128.

La segunda unidad territorial electoral en la que se dividía al territorio nacional según el sistema electoral mixto establecido por la reforma de 1977 era la circunscripción plurinominal. Esta unidad de las que podría haber hasta 5, constituyó la base para la elección de hasta 100 diputados de representación proporcional. La determinación del ámbito y la cantidad de estas unidades correspondía —según el artículo 154 de la LFOPE— a la Comisión Federal Electoral, que era un organismo electoral autónomo, permanente y dotado de personalidad jurídica propia cuyas funciones principales eran asegurar que las normas electorales constitucionales y ordinarias se observarían y dirigía la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

Como resulta de las anteriores consideraciones, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión podría estar integrada hasta por un total de 400 diputados, esto implicaba un cambio radical respecto al sistema electoral vigente hasta 1977. Hasta antes de la reforma política de 1977, la Constitución establecía una cifra base mediante la cual se determinaba el número de diputados que podrían integrar la Cámara de Diputados. En virtud del acelerado crecimiento demográfico de nuestro país, dicha cifra base fue reformada en cinco ocasiones a partir de 1917, por lo que el sistema electoral mixto con dominante mayoritario

establecido abandonó la cifra base y estableció en su lugar un tope máximo de hasta 400 diputaciones.<sup>13</sup>

Por otro lado, la reforma constitucional de 1977 modificó el artículo 54 para establecer las bases mediante las cuales se elegiría a los diputados de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales. El primer requisito que los partidos políticos nacionales debían observar para poder registrar sus listas regionales consistía en demostrar que participaba con candidatos a diputados por mayoría relativa en cuando menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales. Ahora bien, este número de 100 se fijó con varias metas en mente. En primer lugar, se buscaba que los partidos políticos nacionales representasen una fuerza corriente de opinión importante, lo cual resulta evidente si un determinado partido tenía los suficientes candidatos y organización, para participar en 100 distritos uninominales a lo largo del territorio nacional. Por otro lado, en caso de que un partido no contase con infraestructura política y administrativa suficiente para acreditar la participación comentada, entonces resultaba claro que la disposición constitucional debía ser vista por estos partidos como una meta a alcanzar, lo que constituiría un incentivo para que dichos partidos “en germinación” se desarrollasen plenamente.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 115-128.

La fracción II del artículo 54, reformado en 1977, estableció que para que los partidos políticos nacionales obtuvieran derecho a que les fueran atribuidos diputados según el principio de representación proporcional, éstos debían satisfacer los siguientes requisitos. En primer lugar, los partidos que obtuvieran 60 o más diputaciones de mayoría no tenían derecho a obtener diputados de representación proporcional. En segundo término, los partidos políticos que buscasen obtener las citadas diputaciones debían lograr cuando menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

La fracción III del artículo 54 estableció los lineamientos generales que se seguían para la repartición de los diputados por representación proporcional a los partidos que hubiesen cumplido con requisitos fijados en las fracciones anteriores. Dicha repartición se haría respetando el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas. La mecánica detallada para dicha repartición fue materia de la ley electoral. Por último, la fracción IV estableció que de darse el caso en que dos o más partidos con derecho a diputados de representación proporcional obtuvieran conjuntamente 90 o más diputados de mayoría, sólo se repartiría el 50% de los escaños distribuibles mediante el sistema de representación proporcional. La

razón de ser de dicha medida era que se buscaba lograr que en la Cámara de Diputados existiese siempre una mayoría claramente definida que pudiese dirigir la maquinaria legislativa sin un exceso de obstáculos y discusiones paralizantes.<sup>14</sup>

### 3. *Debates y legislación*

Si tomamos en cuenta que de un total de 237 diputaciones que integraban la Cámara de Diputados en 1977, 195 de ellas pertenecían al PRI y que de los 64 senadores 62 eran también del PRI, se puede razonablemente asumir que si bien hubo debate legislativo en torno a la reforma política de 1977, éste fue más bien un debate “doméstico” —al interior del partido hegemónico— en el que sin duda hubo intervenciones y posturas de relieve que destacaban sutilezas de la legislación propuesta por la reforma, pero que en ningún momento la iniciativa —cuya semilla original había sido un discurso pronunciado en Chilpancingo por Jesús Reyes Heróles, con la venia del presidente López Portillo— corrió riesgos de descarrilarse o enfrentar oposición real.

Asimismo, cabe destacar que el proceso organizado y formal de la llamada “consulta pública”, median-

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 115-128.



te audiencias abiertas a los académicos, a los partidos políticos y a la sociedad civil, y que se inauguró precisamente con la reforma electoral de 1977, fue el elemento clave con el que se le pudo dar un carácter de inclusiva a toda la reforma, puesto que el debate opositor que no se presentó en el foro legislativo sí se dio en la consulta de manera álgida e informada y como testimonio se encuentran publicadas las diversas participaciones, intervenciones y ponencias en las memorias de dicha reforma política. La práctica de realizar foros de consulta pública para conocer el sentir de la población sobre reformas jurídicas o constitucionales de gran envergadura continuaría en las siguientes reformas políticas importantes del siglo XX.

Ahora bien, en lo que toca a la producción legislativa del Congreso de 1976 a 1979, destaca, por supuesto, el paquete de modificaciones constitucionales arriba referidas conocidas en su conjunto como la Reforma Política de 1977 y la famosa Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales publicada el 30 de diciembre de 1977, que de hecho inauguró una época en la maduración gradual del derecho electoral mexicano en tanto que ordenó y sistematizó la materia electoral y de partidos políticos como nunca antes se había hecho en una ley electoral mexicana.

Por otra parte, e independientemente de las reformas al sistema representativo ya mencionadas en el

presente apartado, la reforma política de 1977 tocó algunos otros aspectos de fundamental importancia para el desarrollo político y constitucional de México, como fueron la adición al artículo 6o. constitucional en materia de derecho a la información que sería garantizado por el Estado —reforma que permitió albergar esperanzas de una regulación detallada a futuro. Igualmente, es célebre la reforma de 1977 en tanto que constitucionalizó integralmente a los partidos políticos en México —a diferencia de la constitucionalización meramente semántica de 1963— en que se establecieron las bases generales del concepto, la naturaleza, las prerrogativas, la financiación y las funciones esenciales de los partidos políticos en los párrafos II al VI del artículo 41 constitucional.

Por último, cabe recordar también que en las discusiones previas a la aprobación de la reforma de 1977, comenzaron a surgir inquietudes respecto otros temas electorales de fundamental importancia para la consolidación de un Estado democrático, tales como el sistema de autocalificación existente en México tratándose de las elecciones legislativas y respecto al cual se propusieron nuevos sistemas; igualmente surgieron opiniones en el sentido de que se debía modificar la forma de gobierno del Distrito Federal y se restableciera el municipio libre.

#### 4. *Protagonistas*

De entre los legisladores que destacaron por la cantidad y calidad de sus participaciones en los debates previos a la aprobación de la reforma política de 1977 están: Eduardo Andrade Sánchez, José Guadalupe Cervantes Corona, Guillermo Cosío Vidaurri, Jorge Garavito Martínez, Miguel Hernández Labastida, Marcela Lombardo de Gutiérrez, Miguel Montes García, Pericles Namorado Urrutia, Francisco Ortiz Mendoza, Francisco José Peniche Bolio, Héctor Ramírez Cuéllar, Alberto Ramírez Gutiérrez, Antonio Rivapalacio López y Héctor Jiménez González.

#### 5. *Estadísticas esenciales*

Las primeras elecciones legislativas —1979— celebradas bajo el nuevo andamiaje jurídico electoral mexicano producto de la reforma electoral de 1977, dieron como resultado que la LI Legislatura estuviera integrada así: PRI, 296<sup>15</sup> diputados de mayoría relativa; PAN, 43 diputados (cuatro de mayoría relativa y 39 de representación proporcional), PPS, 11 diputados de representación proporcional; PDM, 10 diputados de representación proporcional; PCM, 18

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 114.

diputados de representación proporcional; PST, 10 diputados de representación proporcional; PARM, 12 diputados de representación proporcional, lo que dio un total de 400 diputados que conformaron la Cámara de Diputados más grande y plural hasta esa fecha.

### III. EL CONGRESO DE 1985 A 1988: *LA RENOVACIÓN POLÍTICA*

#### 1. *Contexto histórico*

La reforma política de 1986-1987, conocida también genéricamente por su nombre oficial como “la renovación política”, fue la segunda gran reforma del sistema electoral mexicano, en donde todavía se logra apreciar cierta holgura, aunque considerablemente disminuida —*vis a vis* la existente en 1977— por parte del partido mayoritario en la confección e implementación de la misma. Fue ésta una reforma que respondió a la era de la crisis económica de la década de los ochenta que generó un malestar social más agudo que el que se había presentado en la década de los setenta, y que había dado origen, en parte, a la reforma electoral ya referida de 1977.

Debe señalarse que la reforma política de 1986-1987 fue una parte importante de la reorganización estructural llevada a cabo en México en dicha época, siendo uno de los últimos eslabones de la misma, y hecha en vísperas del histórico proceso electoral del 6 de julio de 1988.

### A. *Aspectos positivos*

En términos temáticos y de innovaciones institucionales, la de 1986-1987 fue una reforma ampliamente positiva para las minorías políticas en México, a pesar de lo que en su momento se comentó. Los avances en materia del sistema representativo, la creación de un sistema de financiamiento público integral de los partidos, la participación en los medios masivos de comunicación y el establecimiento de un Tribunal Electoral, fueron medidas que beneficiaron a los partidos políticos de oposición en México, en algunos casos a largo plazo, como es el del financiamiento público que, a nuestro parecer y con base en los recursos canalizados, les permitió fortalecer el andamiaje organizativo del que ahora disponen y que fue crucial para su impacto en los procesos electorales de 1994, 1997 y 2000.

### B. *Aspectos negativos*

Sin embargo, el rubro en donde la reforma política de 1986-1987 no rindió frutos, y por el cual se le recuerda popularmente en forma negativa y por encima de sus avances, es el de la etapa posterior a la jornada electoral, en donde “la caída” de los sistemas de infor-

mación rápida y confiable tiñeron de duda el proceso electoral de 1988.

### C. *Consecuencias generales*

Ahora bien, para quien esto escribe, las consecuencias de algunas de las aportaciones de la reforma política-electoral de 1986-1987 que más beneficiaron a la oposición en México y que han sido —quizá indebidamente— opacadas por “la caída del sistema”, sentaron la base para la consolidación de un sistema auténticamente pluripartidista con el que cuenta México en este principio de siglo y de milenio. Lo curioso, es, que es factible afirmar, sin ser demasiado temerarios, que cuando menos una de las condiciones electorales favorables para la oposición en México, surgida de la reforma política de 1986-1987 —su virtual equilibrio de fuerzas en la Cámara de Diputados con el PRI—, fue el resultado indirecto de la ampliación de 100 a 200 escaños de representación proporcional, reforma que fue auspiciada irónicamente incluso por el propio PRI, y que en retrospectiva ocasionó la virtual crisis constitucional en la calificación del proceso electoral de 1988, la que —casi es seguro— no hubiera acontecido de haberse conservado los 100 escaños establecidos originalmente en 1977.

Otro resultado de la reforma política de 1986-1987 fue la necesidad —seguramente imprevista para el partido mayoritario— de buscar una alianza con el PAN para poder reformar el texto constitucional de 1917, puesto que ya no contaba —por sí mismo— con las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, quórum requerido por la propia Constitución.

Por otro lado, debido a que en México (salvo el caso del PAN) el financiamiento por cuotas de militantes o privado proveniente de diversas fuentes, no fluía en forma sustancial hacia los partidos políticos, el financiamiento público integral establecido por la reforma de 1986-1987, como ya lo afirmamos, fue crucial para robustecer a algunos partidos políticos en México, que si bien no deben su posición protagónica en el escenario político únicamente a esta prerrogativa, indudablemente se han beneficiado ampliamente de dicho apoyo público.

Con base en las anteriores afirmaciones es que podemos establecer que a pesar del desaseo y de las dudas que subsisten respecto al proceso electoral del 6 de julio de 1988, es posible afirmar que los frutos de largo plazo de la reforma electoral de 1986-1987 que antecedió y normó dicho proceso, han sido, paradójicamente, altamente positivos para consolidar el avance de México hacia la estructuración de un sistema político y electoral más competitivo y plural.



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

Con la reforma política de 1986, se amplió el número de las diputaciones de representación proporcional de la Cámara de Diputados a 200, manteniéndose las 300 de mayoría relativa que integraban la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Con dicha reforma se planeó un espacio mínimo para los partidos minoritarios del 30% —en tanto que ningún partido tenía derecho que le fueran reconocidos más de 350 diputados— en la Cámara de Diputados en comparación con el 25% establecido para los mismos, contemplado anteriormente por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Para la elección de los 200 diputados de representación proporcional, los partidos políticos contendientes formularían listas regionales de varios candidatos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se dividía al país. Esta unidad, de las que podía haber hasta 5 bajo la LFOPPE, bajo la reforma de 1986 se estableció en exactamente 5 y constituyó la base para la elección de los 200 diputados de representación proporcional a partir de dicha reforma. Para poder tener derecho a acreditar listas regionales, un partido político tenía que acreditar que participaba con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo

menos 100 distritos uninominales, ya que se pretendía estimular la participación de aquellos partidos con penetración nacional. A diferencia del sistema anterior que limitaba el derecho tener diputados de representación proporcional a aquellos partidos que hubieran obtenido menos de 60 diputados por mayoría, bajo la reforma de 1986, incluso el partido mayoritario podía tener tal derecho, eliminándose también la doble boleta —una para el voto por mayoría relativa y otra para el de representación proporcional— al unificarse la elección por ambos principios a través de una sola boleta.<sup>16</sup>

Por otro lado, si ningún partido tenía el 51% la votación nacional efectiva y ninguno alcanzaba con sus constancias de mayoría relativa la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le eran asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Esta disposición, que consagraba la llamada “cláusula de gobernabilidad” y propiciaba la conformación de una mayoría automática, fue muy cuestionada desde su creación.

En otro renglón, la reforma de 1986 restableció la renovación de la Cámara de Senadores por mitad cada tres años, mediante elección directa, volviendo a la idea original del Constituyente de 1917 —aunque

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 116-144.

en dicho tiempo la renovación era cada dos años en virtud de que el encargo duraba cuatro—.

Asimismo, se modificó la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, para incluir a todos los presuntos diputados que hubieran obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral —tanto los electos por el principio de votación mayoritaria como los elegidos por el principio de representación proporcional—. Por lo que toca al Colegio Electoral de la Cámara de Senadores, se estableció que se integraba tanto con los presuntos senadores que hubieran obtenido la declaración de la correspondiente legislatura estatal y de la Comisión Permanente del Congreso —en el caso del Distrito Federal— como con los senadores de la anterior Legislatura que continuara en el ejercicio de su encargo.

Por lo que toca a los periodos de sesiones del Congreso, la Reforma de 1986 aprobó establecer dos periodos ordinarios de sesiones, uno partir del primero de noviembre y otro a partir del 15 de abril (15 de marzo, a partir de 1993) de cada año.

### 3. *Debates y legislación*

La Cámara de Diputados que aprobó las reformas constitucionales de 1986 estaba compuesta con 400 diputados de los cuales 289 pertenecían al PRI, es de-

cir, el 72.25%, lo cual aún le significaba al partido hegemónico un cómodo manejo en el desahogo de iniciativas legislativas y constitucionales sin necesidad de alianzas o negociaciones partidistas. En este sentido, si bien hubo oposición a algunas de las medidas contenidas en la reforma, la oposición carecía del “músculo parlamentario” suficiente para hacer algo al respecto, por lo que nuevamente muchas de las discusiones más interesantes y profundas sobre los temas de la reforma se dieron precisamente con motivo de los foros de consulta pública realizados previamente entre la sociedad civil y en los que se dio la participación de partidos políticos, líderes sociales, iniciativa privada y especialistas provenientes del mundo académico.

Por lo que respecta a la legislación emanada de la LIII Legislatura, debemos señalar que independientemente de las reformas al sistema representativo ya mencionadas arriba, y que constituyeron un esfuerzo de ingeniería constitucional y electoral de gran trascendencia, no debemos olvidar que la citada legislatura fue también la responsable de aprobar el primer Código Federal Electoral mexicano el 12 de febrero de 1987, lo que abrió las puertas de una nueva etapa en el desarrollo de la democracia mexicana ya que en ocho libros reguló de manera clara, integral y con teoría de vanguardia la temática electoral mexicana. El hecho de que se haya escogido la denominación Cód-

digo Federal Electoral tuvo de suyo importantes implicaciones en tanto que el uso de la palabra “código” implicaba el reconocimiento por parte legislador de que el derecho electoral había alcanzado la mayoría de edad en tanto rama autónoma del derecho a diferencia de antaño que era considerado parte accesoria del derecho constitucional.

Dos de las innovaciones más importantes contenidas en el nuevo Código Federal Electoral de 1987 fueron, en primer término, *a)* la creación de un sistema de participación de los partidos políticos en los medios masivos de comunicación que brindaba tiempo igual a todos los partidos políticos nacionales sin distinción de fuerza electoral lo que ofreció posibilidades a los partidos nuevos o débiles de crecer dentro del sistema, y en segundo lugar *b)* el establecimiento de un sistema de financiamiento público de los partidos políticos basado en la fuerza electoral de los mismos, complementario e independiente de las erogaciones que el gobierno hacía para cumplir con las demás prerrogativas establecidas a favor de los partidos políticos.

Finalmente, debemos destacar que la reforma del 15 de diciembre de 1986 derogó del artículo 60 el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia, con el fin de aislarla y protegerla de conflictos y controversias de índole político. Asimismo, cabe recordar que a través de la reforma de 1986 a la Cons-

titudinación general, el Congreso contempló la creación —por primera ocasión en la historia constitucional mexicana— de un incipiente tribunal electoral que se llamó tribunal de lo contencioso electoral.

#### 4. *Protagonistas*

Destacaron por sus participaciones y actividades en la aprobación de la reforma política de 1986-1987: Juan Maldonado Pereda, Ricardo García Cervantes, José Camilo Valenzuela, Leonardo Morán Juárez, Alejandro Gascón Mercado, Enrique Bermúdez Olvera, Carlos Arturo Acosta González, Blas Chumacero Sánchez, Gonzalo Altamirano Dimas, Ricardo Pascoe Pierce, Fernando Ortiz Arana, Genaro José López, Cuauhtémoc Amezcua, Pindaro Urióstegui, Juan de Dios Castro, César Augusto Santiago Ramírez, Diego Valadés, Graco Ramírez Garrido Abreu, Jesús González Schmall, Heberto Castillo Martínez, Santiago Oñate Laborde, Alejandro Gascón Mercado y Miguel Eduardo Valle.

#### 5. *Estadísticas esenciales*

Los resultados electorales de los comicios federales celebrados en 1985 dieron como resultado la siguiente conformación de la Cámara de Diputados: para el PRI

289 diputados de Mayoría Relativa; para el PAN 41 diputados (nueve de mayoría relativa y 32 de representación proporcional); para el PPS 11 diputados de representación proporcional; para PDM 12 diputados de representación proporcional; para el PSUM 12 diputados de representación proporcional; para el PST 12 diputados de representación proporcional; para el PRT 6 diputados de representación proporcional; para el PARM 11 diputados (2 de mayoría relativa y 9 de representación proporcional); para el PMT 6 diputados de representación proporcional.

# EL SURGIMIENTO Y LA CONSOLIDACIÓN DEL TRIPARTIDISMO



## I. EL CONGRESO DE 1988 A 1991: *EL FIN DEL MONOPOLIO UNIPARTIDISTA DE LA MAYORÍA CALIFICADA NECESARIA PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN*

### 1. *Contexto histórico*

Nuestro análisis de la reforma político-electoral de 1989-1990 —discutida y aprobada por la LIV Legislatura— gira en torno a la consideración general de que quizá una de las principales interrogantes que existían respecto a la etapa de reforma que se dio en el citado bienio, fue el hecho de que dicha fase se abrió a tan solo poco más de un año de que se publicó el Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987. Lo breve de dicho lapso llama la atención porque retrocediendo en la historia electoral del país, se puede observar que en la época contemporánea los intervalos entre la promulgación de nuevas leyes electorales federales usualmente había sido de cinco años a una década, aproximadamente. Esta periodicidad, sin duda, era sintomática del proceso de maduración política del Congreso y de la sociedad mexicana de la época.

En otras palabras, el Estado mexicano reaccionaba ante la presión de la sociedad civil —reflejada en crisis políticas y económicas— con dosis deliberadamente medidas de apertura política-electoral en el acceso al Congreso. Sin embargo, la anterior situación varió en México, después de las elecciones del 6 de julio de 1988, en que ya no solamente las diversas oposiciones reclamaron reformas electorales, sino que a partir de entonces también el partido mayoritario a través de sus representantes políticos reclamó enfáticamente cambios en la legislación comicial que normó las elecciones —hasta esa fecha— más competidas del México contemporáneo.

### A. *Causas impulsoras de la reforma*

La brevedad del lapso transcurrido entre la publicación del Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987, y su reforma a petición pluripartidista, obedece, a nuestro modo de ver, principalmente a los siguientes hechos.

En primer término debe destacarse el acceso —por parte de las oposiciones políticas— a un estadio de poder político en la Cámara de Diputados, que no tiene antecedentes en el México moderno, de tal forma que con 239 diputados de la oposición, contra 261 del PRI, parecía que la oposición ya no sólo influiría, sino

que en múltiples ocasiones podría esperarse que determinaría la estructura y el contenido de muchos de los textos legislativos por venir y que el PRI perdía así —al quedar a una “distancia” de 72 diputados de obtener las dos terceras partes de la Cámara— una de sus prendas políticas más preciadas y que fue suya por décadas: la fuerza parlamentaria para reformar por sí solo la Constitución.

Ésta fuerte oposición reclamó modificaciones electorales para eliminar obstáculos estructurales y procedimentales que —según sus propias declaraciones— impidieron su conversión en una mayoría absoluta en dicho foro.

Por otro lado, resulta claro que el partido aún mayoritario (PRI) —aunque ya sólo por 10 diputaciones— buscó conjugar un reagrupamiento interno con reformas electorales que le volvieran a dar el predominio político de antaño. Ambas posiciones eran y son legítimas bajo un régimen de partidos políticos que se democratiza paulatinamente.

### *B. Evaluación de los efectos de la reforma*

Las esperanzas creadas por el proceso electoral de 1988 para la oposición política mexicana se desvanecieron en los siguientes tres años, y la Reforma Política de 1989-1990 no fue aprovechada cabalmente ni por

el partido en el poder ni por la oposición en general en el Congreso de la Unión, si bien por motivos enteramente distintos y que a continuación analizaremos brevemente.

En primer término, el PRI, reagrupándose, logró, como era de esperarse, bajo la lógica eterna del poder político, fraguar un marco electoral menos amenazante para su *estatus* de mayoría aún absoluta.

La posición de la bancada del PAN fue más compleja, puesto que en la aprobación de la reforma constitucional de 1989 y del nuevo Código Electoral de 1990 demostró, por un lado, lo que algunos podrían considerar como “madurez política” al preferir el debate y la concertación con el partido mayoritario, en lugar de la abierta desobediencia civil a la que se pudo haber convocado a parte importante del país en una alianza parlamentaria con el PRD que, numéricamente, podría haber congelado cualquier esfuerzo de reforma constitucional proveniente del PRI.

### *C. La dinámica de los sistemas político-electorales*

Como se aprecia en las anteriores afirmaciones, la dinámica de un sistema político electoral no es constante ni unidireccional, las variables sociales son múltiples y complejas y el derecho en general debe responder y adecuarse de ser necesario a los fenómenos

sociales. Ciertamente es que en ocasiones un *X* régimen jurídico de los procesos electorales, así como el de cualquier otra temática, puede estructurarse para hacer obra de “ingeniería social”, para de hecho conducir y provocar el cambio por cauces buscados *a priori*. Pero cuando la dinámica social desboca los cauces de los tiempos aletargados, entonces el derecho no es ya la herramienta para proyectar el futuro sino la fórmula para evitar el naufragio colectivo.

En este sentido, la reforma político-electoral de 1989-1990 debió ser el producto de la negociación parlamentaria honesta, del diálogo y del consenso verdaderamente pluripartidista más que la herramienta de la gran mayoría que quiere construir sin presiones y sin cesiones significativas el futuro.

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

Respecto a la organización e integración del Poder Legislativo cabe establecer que aun cuando se trate de este tema, la reforma de 1989-1990 no tuvo el alcance de las reformas de 1977 y de 1986-1987, sí se dieron, no obstante, cambios importantes respecto a la elección de los 200 diputados electos según el principio de representación proporcional. En primer lugar, para tener derecho a registrar listas regionales y que en su

caso se le asignasen diputados conforme a este principio en el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes, un partido tenía que acreditar que participaba con candidatos a diputados de mayoría relativa cuando menos en 200 distritos uninominales y haber tenido por lo menos 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Por otro lado, para el otorgamiento de las constancias de asignación se debían observar los siguientes lineamientos: ningún partido político podía contar con más de 350 diputados electos mediante ambos principios, lo cual garantizaba cuando menos el 30% de las curules para la oposición; si ningún partido político lograba obtener al menos el 35% de la votación nacional, a todos los partidos que cumplieran con lo dispuesto en el párrafo anterior se les otorgaba constancia de asignación por el número de diputados que se requiriera para que su representación en la Cámara por ambos principios correspondiera con el porcentaje de votos obtenidos. Al partido que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y el 35% o más de la votación nacional, le sería otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, asignándosele también dos diputados adicionales de representación proporcional por cada 1% de votación

obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60%. Por último, el partido político que obtuviera entre el 60 y el 70% la votación nacional, y su número de constancias de mayoría relativa representara un porcentaje del total de la Cámara inferior su porcentaje de votos, tenía derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios representara el mismo porcentaje de votos. De esta manera, la reforma constitucional de 1990 conservó la llamada “cláusula de gobernabilidad”.

Respecto al sistema de calificación electoral, cabe establecer que en cuanto a la Cámara de Diputados se reformó el artículo número 60 de la Constitución para establecerse que el Colegio Electoral de dicha Cámara se conformaría con sólo 100 presuntos legisladores con un carácter pluralista en tanto que eran nombrados por los partidos políticos en la proporción que les correspondía respecto al total de las constancias otorgadas en la elección respectiva. Por su parte, el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores continuó integrándose de la misma manera que en 1986. La anterior reforma obedeció, en parte, a la crisis constitucional que estuvo a punto de darse en el proceso de la calificación electoral de la elección de 1988, en el que las pugnas y discusiones interminables impidieron

durante un tiempo angustioso “cerrar” el ciclo normal del proceso de dicha elección.

Por otro lado, cabe establecer que el sistema de la autocalificación existente durante décadas en México se fue matizando con la creación de un nuevo Tribunal Federal Electoral, aunque cabe destacar que sus resoluciones eventualmente podrían ser modificadas por una mayoría calificada de los propios colegios electorales bajo ciertas condiciones, lo cual no hacía definitiva esta instancia.

### 3. *Debates y legislación*

Independientemente de que las reformas constitucionales citadas en el anterior apartado sí constituyeron una reforma política de importancia considerable —aunque no de la magnitud de la de 1977 o de la de 1986-1987— cabe destacar que la LIV Legislatura tuvo el privilegio, a la postre histórico, de haber discutido y aprobado una reforma clave para la eventual transición del sistema político mexicano: nos referimos a la adición de 6 párrafos al contenido del artículo 41 constitucional para establecer que las elecciones serían una función estatal ejercida por los poderes Legislativo y Ejecutivo con la participación de los partidos políticos a través del organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio



teniendo como principios rectores para dicha función la certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad de profesionalismo. Fue de esta manera como nació el IFE, institución que se constituyó en el “garante” final de la conducción tersa y democrática de los procesos electorales de 1994, 1997 y 2000.

#### 4. *Protagonistas*

Participaron de forma destacada en las discusiones de la reforma política de 1989-1990: José Luis Lama-drid, Porfirio Muñoz Ledo, Sergio Quiroz Miranda, Antonio Martínez Báez, Socorro Díaz Palacios, Artemio Iglesias Miramontes, Dionisio Pérez Jácome, Javier López Moreno, Alfredo Reyes Contreras, Modesto Cárdenas García, Armando Ybarra Garza, Pedro Etienne, Alberto Pérez y Miguel Montes García.

#### 5. *Estadísticas esenciales*

Los resultados de la elección de 1988 otorgaron al PRI 261 diputados (234 de mayoría relativa y 27 de representación proporcional), al PAN 101 diputados (38 de mayoría relativa y 63 de representación proporcional), al PMS/PRD 34 diputados (15 de mayoría relativa y 19 de representación proporcional), al PFCRN 39 diputados (5 de mayoría relativa y 34 de

representación proporcional), al PARM 30 diputados (5 de mayoría relativa y 25 de representación proporcional), y al PPS 36 diputados (4 de mayoría relativa y 32 de representación proporcional). Con estas cifras, el PRI quedó a 72 diputados de conservar por sí solo las 2/3 partes de la Cámara necesarias para reformar la Constitución, y únicamente por un margen de 10 diputaciones superó el umbral de la mayoría absoluta de la Cámara.

## II. EL CONGRESO DE 1991 A 1994: *LA CRISIS QUE SE EVITÓ Y LOS CIMIENTOS DE LA TRANSICIÓN*

### 1. *Contexto histórico*

Como toda reforma electoral, la de 1993-1994 tuvo también características distintivas que la diferencian de anteriores procesos reformadores ya referidos. En primer término, debemos resaltar que dicha reforma político-electoral tiene, por primera vez en la historia electoral del país, cinco etapas claramente distintas que son el resultado, también, de cinco momentos políticos enteramente distintos en el periodo que va desde septiembre de 1993 hasta julio de 1994.

#### A. *Primera etapa: reformas constitucionales y del Cofipe de septiembre de 1993*

La primera etapa de la reforma política de 1993-1994 da como resultado las reformas constitucionales y del Cofipe publicadas en el *Diario Oficial de la Federa-*

ción el 3 y el 24 de septiembre de 1993, respectivamente. Esta primera etapa de la reforma política de 1993-1994 corporiza la concepción legislativa emanada de un sistema de partidos en que el PRI resultó la fuerza dominante, con un PAN que apoyó dicha concepción y un PRD abiertamente opuesto al tenor general de la reforma.<sup>17</sup>

Como rasgo distintivo fundamental cabe destacar que fue una reforma ideada en el clímax del poderío presidencial de la administración de Carlos Salinas de Gortari, antes de conocerse el nombre del “tapado” del PRI, antes de la aprobación del TLC, y antes del surgimiento público del EZLN.

Fue por lo tanto una etapa de la reforma auspiciada por fuerzas políticas y económicas que creían en la seguridad de un manejo prolongado e incontestado de su poder político en México.

### B. *Segunda etapa: el Acuerdo para la Paz, la Justicia y la Democracia*

La segunda gran etapa de la reforma electoral de 1993-1994 se dio en marzo de 1994, y tuvo como resorte principal el Acuerdo para la Paz, la Justicia y

<sup>17</sup> Andrea Sánchez, Francisco de, *El hilo conductor de las reformas constitucionales electorales en México*, México, UNAM, 1997, pp. 17-43.

la Democracia, firmado el 27 de enero de 1994, que tomó los principales puntos propuestos por el PRD, el PAN y el PRI —siendo candidato de este último Luis Donald Colosio, quien apoyaba en general el Acuerdo— y los decantó en siete puntos que fueron: 1) la imparcialidad de las autoridades electorales; 2) la plena confiabilidad del padrón electoral, de las credenciales para votar y de las listas nominales; 3) las garantías de equidad en los medios de comunicación masiva; 4) impedir el uso de los recursos y programas públicos en favor de cualquier partido político o campaña electoral; 5) revisar el sistema de financiamiento para los partidos; 6) revisar aquellos puntos de la reciente reforma al Código Penal que pudieran llevar a restricciones de los derechos políticos fundamentales; explorar, ante la Procuraduría General de la República, la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales, y 7) proceder a un periodo extraordinario del Congreso para realizar las adecuaciones legales que requieran estas decisiones.

### *C. Tercera etapa: ciudadanización de los órganos electorales y delitos electorales*

La tercera etapa de la reforma de 1993-1994 se abre el 22 de marzo de 1994 —irónicamente en la víspera del asesinato de Colosio— fecha en que dio

comienzo el periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión.

#### D. *Cuarta etapa: la consolidación de la reforma*

La cuarta etapa de la reforma política de 1993-1994 culmina con la publicación, el 18 de mayo de 1994 —ya en un periodo ordinario de sesiones—, de un decreto que reformó, adicionó y derogó diversos artículos del Cofipe, y que consolidó la apertura iniciada en las antes referidas segunda y tercera etapas.

#### E. *Quinta etapa: medios masivos de comunicación y reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*

Por último, del 6 al 20 de julio de 1994, se dio lo que fue la quinta y última etapa de la histórica reforma política de 1993-1994, que se da después de la renuncia y el posterior regreso a su cargo del entonces secretario de gobernación, Jorge Carpizo.

Esta última etapa del proceso reformador de 1993-1994 la integraron dos iniciativas, una de naturaleza meta-legislativa y otra paradigmáticamente legislativa.

La primera “iniciativa” fue una medida tomada bajo presión por la empresa Televisa, de invitar a todos y cada uno de los candidatos presidenciales a que

desarrollaran tres programas especiales de quince minutos cada uno, los cuales se repitieron cuatro veces, del 18 de julio al 13 de agosto de 1994. Dicha iniciativa respondió a la presión social respecto de la inequidad en el manejo de los tiempos dados a los candidatos presidenciales en la televisión comercial nacional.

La segunda iniciativa es la referida a la reforma de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en materia de calificación de la elección presidencial y designación de presidente de la República, interino, provisional o sustituto publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de julio de 1994. Estas reformas cerraron la quinta y última etapa de la reforma electoral de 1993-1994.

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

En cuanto a la estructura e integración del Poder Legislativo, la reforma de 1993-1994 ofreció como principales innovaciones, las siguientes: *a)* se reformó el artículo 54 constitucional para establecer —entre otras medidas importantes— que en ningún caso un partido político podría contar con más de 315 diputados por ambos principios —mayoría relativa y representación proporcional—; cabe destacar que en 1986 y en 1990 se había mantenido el tope máximo

de diputados asignables a un solo partido político en no más de 350 diputados. Conviene adelantar que la cifra de 315 diputados establecida por la reforma de 1993 se bajaría posteriormente, mediante la reforma de 1996, a no más de 300 diputados por ambos principios citados; *b)* se reformó el artículo 56 constitucional que estableció que para integrar la Cámara de Senadores en cada estado y en el Distrito Federal se elegirían 4 senadores, de los cuales 3 serían electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberían registrar una lista con tres fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le sería asignada a la fórmula de candidatos que encabezara la lista del partido político que, por sí mismo, hubiera ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se tratase. Por otro lado, la Cámara de Senadores se renovarían en su totalidad en elección directa cada seis años.

Debe destacar que de acuerdo con el régimen transitorio previsto en la reforma constitucional y tomando en cuenta que la mitad de los senadores que integraban la LV Legislatura fueron electos en 1991 para integrar también la LVI Legislatura hasta 1997, en el proceso electoral de 1994, por lo tanto, sólo se elegirían dos senadores por mayoría relativa y uno de la primera minoría por cada entidad federativa, en tan-



to que 1997 se elegiría un senador por cada entidad federativa para un periodo de tan sólo tres años y a partir del año 2000 ya se renovarían en su totalidad el Senado cada 6 años.

En resumen, con la reforma de 1993 se elevó a 128 número de senadores que integraban la cámara alta: 96 de mayoría relativa (3 por cada entidad) y 32 por el partido que obtuviera la primera minoría.

En vista a las anteriores enmiendas constitucionales, el número total de integrantes del Congreso general mexicano aumentó a 628 representantes en total (500 diputados y 128 senadores).

Respecto al tema del periodo de sesiones del Congreso, cabe decir que la reforma de 1993 estableció que el Congreso se reuniría a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias. Por otro lado, se modificó también el artículo 66 constitucional para establecer que cada periodo de sesiones ordinarias duraría el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo 65. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre

de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Tratándose de la normatividad interna del Poder Legislativo, cabe destacar que en 1994 finalmente se expidió un decreto que modificó y adicionó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979, confeccionando, de hecho, una verdadera nueva ley —con base en la profundidad y cantidad de los cambios— con 113 artículos.

### 3. *Debates y legislación*

La producción legislativa de la LV Legislatura fue —en una primera etapa— una de grandes innovaciones, las modificaciones más espectaculares, fueron la citada anhelada apertura del Senado a las minorías; la eliminación de la autocalificación en las elecciones legislativas, y el rompimiento con el anacronismo de la fracción I del artículo 82 constitucional.

Ahora bien, como resultado directo legislativo de una segunda fase de actividad parlamentaria, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* diversos Acuerdos del Consejo General de IFE, el 23 de marzo de 1994, que contuvieron los lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuaron como observadores durante la jornada electoral federal de 1994; sobre la

realización de una auditoría externa al padrón electoral de 1994; sobre la creación de un Consejo Técnico del Padrón Electoral, y sobre la promoción ante la Procuraduría General de la República de la creación de una Fiscalía Especial de Delitos Electorales.

Ahora bien, la segunda etapa de la reforma arriba referida, se trató de las aportaciones de la LV Legislatura a la reforma electoral de 1993-1994, fue el resultado del dramático cambio de circunstancias que vivió el país desde la nominación de Luis Donaldo Colosio como candidato del PRI a la Presidencia de la República, en noviembre de 1993, pasando por el levantamiento armado de Chiapas de enero de 1994, hasta llegar al ya histórico discurso de Colosio pronunciado el 6 de marzo de 1993, en el Monumento a la Revolución. Es, por tanto, una etapa de apertura indispensable e incontenible que obtiene, por vez primera, el consenso inicial de las tres principales fuerzas políticas del país, PRI, PRD y PAN, en el Congreso de la Unión, hecho no visto en México desde 1978.

En un tercer momento, el Legislativo se ocupó de la iniciativa de reformas al artículo 41 de la Constitución y de una iniciativa que dio como resultado la publicación el 25 de marzo de 1994, en el *Diario Oficial de la Federación*, del decreto que reformó el Código Penal en su título vigésimo cuarto, respecto de delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos,

reforma esta última que causó una álgida polémica nacional, y concluyó el 19 de abril de 1994, con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del Decreto del 15 de abril que reformó el artículo 41, en sus párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo, y que dio como resultado una verdadera “revolución” en el derecho electoral mexicano, porque después de décadas de mantener una estructura organizacional electoral que privilegiaba a los partidos políticos y que contribuía marcadamente a la existencia de una cada vez más acentuada “partidocracia” en el sistema representativo mexicano, los partidos políticos conservaron su indispensable voz en el seno del Consejo General del IFE, pero perdieron su voto en el mismo. Ahora bien, a nuestro parecer hubo dos causas fundamentales que dieron origen a esta reforma clave.

### A. *Declive pasajero de la partidocracia mexicana*

En primer término tenemos la tendencia que se había dado en las últimas décadas, a hacer de la democracia mexicana una democracia de “partidos”, más que una democracia de “ciudadanos” votantes. Los derechos, prerrogativas y peso específico real de los partidos habían llevado a una situación en que las cúpulas partidarias actuaban como los personajes principales de la vida político-electoral, excluyendo de he-

cho en muchas ocasiones y distorsionando también la pureza de la voluntad popular.

Esta tendencia se reflejaba en acuerdos partidarios, en “concertaciones” entre élites partidarias y el gobierno, que adulteraban los mandatos originales del pueblo votante.

En otras palabras, se daba una situación de hecho en que los sujetos que fungían como representantes del pueblo, actuaban más allá del ámbito de su mandato, sin rendir cuentas al electorado que los llevó a ocupar su cargo de representación política.

Esta circunstancia, en parte, contribuyó a alimentar el escepticismo entre la ciudadanía votante respecto a la eficacia de los partidos como entes intermedios entre la sociedad civil y el gobierno, lo que a su vez aumentó el porcentaje del abstencionismo electoral reduciendo la legitimidad del mandato político.

Ahora bien, los mecanismos jurídicos para responder a la anterior situación eran ciertamente limitados. Uno era la instauración detallada y el uso real en el esquema constitucional mexicano de instrumentos de democracia participativa, como son el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular que se quedaron en mera quimera. Un segundo mecanismo de influencia inmediata en el proceso electoral que se vivió el 21 de agosto de 1994, era “despartidizar” la integración de los organismos electorales encargados de la con-

ducción del proceso electoral, opción por la que se optó finalmente.

### *B. La parcialidad de los órganos electorales*

Para nosotros, la segunda causa relevante de la enmienda al artículo 41 constitucional fue el conflicto de intereses intrínseco a la antigua estructura de los organismos electorales. No es posible que un cuerpo colegiado sea “juez y parte de su propia causa” como era el caso bajo la anterior legislación electoral mexicana, en que una maraña de intereses claramente definidos hacía imposible la labor del organismo electoral cúpula.

### *4. Protagonistas*

Sobresalieron Manuel Jiménez Guzmán, Rodolfo Echeverría Ruiz, Manuel Díaz Infante, José Guadarrama Márquez, María Esther Shermann, Rodolfo Becerril, Agustín Basave, Tomás Yarrington Ruvalcaba, Manuel Muñoz Rocha, Hugo Andrés Araujo y Gustavo Carvajal Moreno.

## 5. *Estadísticas esenciales*

Los resultados electorales de los comicios de 1991 configuraron una Cámara de Diputados con 319 diputados para el PRI (289 de mayoría relativa y 30 de representación proporcional), 89 para el PAN (10 de mayoría relativa y 79 de representación proporcional), 41 de representación proporcional para el PRD, 23 de representación proporcional para el PFCRN, 15 de representación proporcional para el PARM, y 12 de representación proporcional para el PPS. Respecto al senado, el PRI recuperó el escaño del senado del Distrito Federal y el de Michoacán que estaban en manos del PRD, y el PAN ganó por primera vez un lugar en la cámara alta por el estado de Baja California.

### III. EL CONGRESO DE 1994 A 1997: *CONSTRUCCIÓN DE LA PLATAFORMA CONSTITUCIONAL Y ELECTORAL NECESARIAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA TRANSICIÓN*

#### 1. *Contexto histórico*

El lapso que corre de 1994 a 1997, y durante el cual operó la LVI Legislatura, se caracterizó por la señalización de una especie de “compás de espera” en el tránsito hacia la alternancia y por lo que parecía ser una suerte de “reconstrucción” inesperada del partido hegemónico que con base en una redistribución territorial lo que en realidad había hecho era la “optimización” de la eficiencia de su clientela electoral; en realidad, y aunque muchos no lo pudieron ver en su momento, los legisladores del Congreso durante la LVI Legislatura serían los encargados —algunos concientemente, otros de manera automática— de realizar los ajustes electorales y constitucionales necesarios para “levantar el ancla” que permitiría —a través fundamentalmente de las reformas de 1996— que el barco de la alternancia partiera con seguridad de llegar a



buen puerto en el año 2000, haciendo una escala en la elección de 1997. Así, el Decreto de Reforma y Adiciones a la Constitución Política Mexicana publicado el 22 de agosto de 1996 contiene reformas, adiciones y derogaciones de 17 artículos constitucionales torales, por lo que de entrada cabe decir que tan solo por el contenido y la naturaleza de los cambios propuestos, estamos sin duda en presencia de la reforma política más ambiciosa y trascendental de la historia electoral de México desde 1977.

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

Respecto de la integración de la cámara baja del Congreso de la Unión, las novedades aportadas por la reforma de 1996, fueron: 1) disminución de 315 a 300 del número máximo de diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que pueda tener un partido, y 2) la prohibición para que ningún partido pueda tener un número de diputados por ambos principios de elección cuyo porcentaje del total de integrantes de la cámara baja exceda en 8% el porcentaje de la votación nacional emitida en su favor.

La reducción del porcentaje de sobrerrepresentación constituye en primera instancia un triunfo para

los partidos minoritarios en México, y se acercaba a un ideal numérico de correspondencia entre el porcentaje de votos y el número de escaños legislativos, lo cual parece auspiciar un Poder Legislativo más acorde con la realidad nacional. Sin embargo, existe siempre el riesgo latente de que en una elección legislativa futura el Poder Legislativo Federal pudiera quedar en manos de un partido distinto de aquél al que pertenece el titular del Ejecutivo, pero bajo un sistema presidencial carente de los mecanismos promoventes de la gobernabilidad que existen, por ejemplo, en otros países.

En cuanto al Senado, dos fueron las principales innovaciones: 1) conservación de 128 senadores, dos electos por mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría, con otros 32 electos por el sistema de representación que comprendería todo el territorio nacional, y 2) la renovación de la totalidad del Senado cada seis años, durando los electos en 1997 mediante el sistema de representación proporcional dos años y diez meses en el cargo.

La extensión de la representación proporcional al Senado, idea del PRD, con la existencia de un senador de representación proporcional por entidad, aseguró un mosaico ideológico más amplio en la cámara alta, lo que benefició la riqueza del debate en dicha Cámara en el lapso citado.

### 3. *Debates y legislación*

Habiendo perdido a las dos terceras partes de la Cámara de Diputados en 1988, y habiéndose quedado a 14 diputaciones de dicha mayoría calificada en 1991, en la LVI Legislatura —1994-1997— el PRI necesitaba 32 diputaciones para alcanzar el umbral mágico de la capacidad unipartidista para reformar la Constitución, por lo que una vez más si bien conservaba —por última vez— la mayoría absoluta de la cámara baja (en la cámara alta el PRI conservaría la mayoría absoluta en 1997 con 76 senadores aunque ya no las 2/3 partes que sí tenía en 1994 con 95 de 128 senadores), era necesario conseguir mediante negociaciones, discusiones y debates genuinos el porcentaje de voluntades parlamentarias necesarias para concretar la reforma de 1996 y que a continuación referiremos en sus grandes rubros temáticos legislativos.

Bajo el rubro de los derechos políticos constitucionales, las reformas de 1996 de los artículos 35, 36 y 41 de la ley fundamental, contemplaron:

1) El derecho constitucional de los mexicanos de libre asociación con fines políticos de naturaleza individual; 2) la afiliación a partidos políticos libre e individual, y 3) votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley.

En primer término, el uso de la palabra “individual” en el artículo 35 constitucional, fracción III, buscó dar fin a una añeja demanda de las oposiciones (PAN, PRD) en México, en el sentido de terminar con el llamado “corporativismo” en materia de asociación política que se daba en favor del PRI, puesto que los integrantes de sus sectores eran incorporados al PRI “en bloque”, a veces en contra de su voluntad, según alegaron siempre los partidos de oposición (esta temática sería abordada nuevamente con reformas al tema de la famosa “cláusula de exclusión laboral” en el año 2001).

Bajo el rubro de derechos políticos también se dio la reforma al artículo 41, que estableció que la afiliación a los partidos políticos sería libre e individual, con lo que se prohibía el uso, por ejemplo, de cláusulas de exclusión o inclusión laborales en los sindicatos para incorporar bloques de trabajadores a partidos políticos.

Por último, la reforma del artículo 36, fracción III, obedece a las presiones del PRD y PT, que buscaron engrosar sus porcentajes de votación mediante el voto de los mexicanos en el exterior, reforma que quedó pendiente de detallarse e implantarse en la realidad y que por razones logísticas, políticas y de falta de condiciones propicias se congeló en 1997 y en el 2000.

Por otro lado, la LVI Legislatura aprobó cruciales reformas a la composición y atribuciones del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, que visto en retrospectiva constituyeron la palanca necesaria para impulsar en su último trecho la alternancia política. Las nueve innovaciones en esta materia, contempladas por la reforma electoral constitucional de 1996 fueron: 1) exclusión del secretario de gobernación, representante del Poder Ejecutivo, del Consejo General del IFE; 2) los consejeros del Poder Legislativo integrarán el Consejo General con voz, pero sin voto; 3) ampliación del número de consejeros del Poder Legislativo; 4) modificación de integración del Consejo General con toma de decisiones de ocho consejeros electorales que sustituyen a los consejeros ciudadanos y el presidente del Consejo; 5) la Cámara de Diputados designará a los consejeros electorales y al presidente del Consejo con el voto de dos tercios de los miembros presentes a propuesta de los grupos parlamentarios; 6) incompatibilidad del cargo de consejero electoral con otro empleo, cargo o comisión con excepción de los vinculados a su representación del Consejo y asociaciones docentes, culturales, científicas, de investigación o beneficencia no remunerados; 7) presencia en el Consejo General de Representantes de los partidos con voz, pero sin voto; 8) creación de la figura del secretario ejecutivo con voz pero sin voto,

nombrado por mayoría calificada de los integrantes del Consejo General, a propuesta de su presidente y 9) sujeción del presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

La exclusión del Poder Ejecutivo —vía el secretario de gobernación— del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral (IFE) fue otra más de las añejas demandas del PRD, secundada en parte por el PT, y opuesta por el PAN y el PRI, puesto que se argumentaba la ejecución de la voluntad presidencial a través del secretario de gobernación en las negociaciones, debates y actividades diversas del IFE (antes CFE), lo cual, según la oposición, manipulaba, distorsionaba e intimidaba a los participantes en el cuerpo colegiado electoral supremo. La consolidación del proceso de “ciudadanización” del Consejo General iniciada en 1993, y su consecuente “despartidización” y “ciudadanización”, surgió como respuesta al escepticismo ciudadano respecto a la partidocracia desbordada de las décadas de los setenta y ochenta, que llevó a las élites partidarias a tomar decisiones que traicionaban y adulteraban la voluntad ciudadana.

Bajo el crucial tema del financiamiento público y privado de los partidos políticos, el Congreso aprobó, mediante la reforma de 1996, las siguientes siete innovaciones: 1) constitucionalización de las bases me-

dian­te las cuales los partidos políticos pueden disponer de recursos públicos y privados para el desarrollo de sus actividades; 2) preponderancia del financiamiento público sobre el privado; 3) preponderancia del financiamiento público dividido en actividades ordinarias permanentes y las desarrolladas para la obtención del voto durante los procesos electorales; 4) mayor equidad en la distribución del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes: 30% igualitaria y 70% restante, según la fuerza electoral partidaria en la elección de diputados federales; 5) conservación de financiamiento por concepto de tareas específicas de los partidos; 6) financiamiento de gastos de campaña política, y 7) establecimiento de bases constitucionales del sistema de control de vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos que contengan criterios para establecer límites a las erogaciones de los partidos en las campañas, montos máximos de aportaciones de simpatizantes y sanciones en caso de violación de normas en materia de financiamiento.

La llamada “constitucionalización” integral del financiamiento público y privado de los partidos, con bases para su control y vigilancia constituye la cristalización de un anhelo del PRD, que fue posible —en parte— debido al financiamiento de la campaña de Roberto Madrazo en Tabasco. Por otro lado,

la preponderancia del financiamiento público sobre el privado —derrota del PAN— aunque se inserta en una tendencia mundial que ha considerado preferible auspiciar la participación de muchos ciudadanos con aportaciones pequeñas y de fondos públicos, para contrarrestar la influencia de los pocos con grandes capitales.

En materia de justicia electoral, la reforma político-electoral constitucional mexicana de 1996 contempló 13 innovaciones fundamentales, a saber:

1) La constitucionalidad de leyes electorales; 2) revisión de la constitucionalidad de actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales; 3) resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial; 4) incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial; 5) distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral; 6) eliminación de la fracción II, del artículo 105 constitucional vigente, que prohíbe el conocimiento de la Suprema Corte de inconstitucionalidad de normas generales en materia electoral; 7) competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal para analizar la constitucionalidad de actos y resoluciones controvertidos; 8) el Tribunal Electoral también conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse



para fines políticos; 9) el Tribunal Electoral conocería de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que violen directamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en casos trascendentales; 10) eliminación de la calificación de la elección presidencial por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, y transferencia de dicha función al Tribunal Electoral; 11) establecimiento permanente de una Sala Superior del Tribunal Electoral integrada con siete magistrados electorales; 12) mantener las salas regionales integradas cada una por tres magistrados durante los procesos electorales federales, y 13) designación de magistrados a cargo del Senado, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por último, la eliminación de la calificación electoral de la elección presidencial, por parte de la cámara baja, y su realización por el Tribunal Electoral, si bien pareció cortar de tajo un cáncer enquistado del sistema político mexicano, en realidad colocó dicha función crucial para la estabilidad política nacional en manos de un número más reducido de personas, por lo que también fue más reducido el espectro ideológico y filosófico de quienes colectivamente deben dar su “visto bueno” a la elección presidencial. Así, si dicha función queda en manos de un Tribunal probo, capaz e imparcial, los intereses nacionales estarán salvaguar-

dados, pero de no ser así, habría muchos que suspiren por las largas y plurales discusiones e intervenciones de cientos de diputados reunidos en colegio electoral.

#### 4. *Protagonistas*

Ricardo García Cervantes, Pedro Etienne, Primitivo Vázquez, Carmen Segura, Jorge Moreno Collado, Humberto Roque Villanueva, Leticia Calzada, Carlos Núñez, Salvador Martínez de la Rocca, Víctor Quintana, Rafael Campa Cifrián, Iram Escudero Álvarez, Patricia Garduño Morales, Leonel Godoy, Guillermo Levín Coppel, Antonio Lozano Gracia, José Narro Céspedes, Jesús Ortega Martínez y Dionisio Pérez Jácome.

#### 5. *Estadísticas esenciales*

Los resultados de la elección legislativa de 1994 arrojaron los siguientes resultados: el PRI obtuvo 301 diputados (274 de mayoría relativa y 27 de representación proporcional), el PAN obtuvo 119 diputados (20 de mayoría relativa y 99 de representación proporcional), el PRD obtuvo 70 diputaciones (6 de mayoría relativa y 64 de representación proporcional), el PT obtuvo 10 diputaciones de representación proporcional.

#### 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 prevaecientes. 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

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCOCER VILLANUEVA, Jorge, “Reformas electorales”, *Voz y Voto*, México, núm. 45, noviembre de 1996.
- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco de *et al.*, *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987.
- AZIZ, Alberto y PESCHARD, Jacqueline, *Las elecciones federales de 1991*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de Humanidades, 1992.
- BARRAGÁN, José, “Algunas consideraciones de carácter histórico sobre el régimen interno del Congreso de la Unión”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, núm. 2, 1991.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1980.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia, *1994: las elecciones en los Estados*, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 1997.



- MOLINAR HORCASITAS, Juan, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1993.
- MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Pax, 1972.
- PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “La necesidad de un derecho parlamentario mexicano”, *Alegatos*, núm. 27, mayo-agosto de 1994.
- RABASA, Emilio O., “Historia de las Constituciones mexicanas”, *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, 1991, t. 1.
- SAYEG HELÚ, Jorge, *Introducción a la historia constitucional de México*, UNAM, 1978.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1976.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1987.
- VALADÉS, Diego, “El Poder Legislativo mexicano”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 10, 1978.

*Breve historia del Congreso en México: siglo XX, segunda edición*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 10 de septiembre de 2020. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.