

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 8 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, aprobar, y ver concretizadas con la posterior aplicación y observa-

ción 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 irremediablemente 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 anterior 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 Norteamérica, 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 bur-

guesía, y la alta, que era la de los *lores*, representaba a la nobleza y a los grandes propietarios.

Ahora bien, la Constitución norteamericana 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 Norteamérica 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 norteamericano, 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 bicamaral, sobre los sistemas unicameralistas.

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 recidir en una sola cámara, sería demasiado poderoso en relación al 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 visua-

lizar 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 ex-

clusiva 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 Unidos 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 apresuradamente 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 sujeción 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 significa 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 disfrutan 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 los 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 estabilidad 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. 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 5 los grandes rubros en que dividiríamos las 8 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 5 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 condiciones sociales, políticas, económicas, jurídicas, geográficas, y militares —guerras e invasiones— existentes en México y en el mundo determinaron irremediamente 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 8 citadas etapas de la vida del Congreso;

4) 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.

5) 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 8 etapas históricas del Congreso general en 5 rubros temáticos uniformes permitirá al lector apreciar comparativamente los aspectos relevantes y las sutilezas del Congreso mexicano desde 1900 hasta el año 2000.