

Los procedimientos Legislativos en la Cámara de Diputados

1917-1964

JUAN MOLINAR HORCASITAS

JEFFREY A. WELDON



SERIE
EL DERECHO



CONOCER
PARA DECIDIR
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

Miguel Ángel
Porrúa

H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LX LEGISLATURA



CONOCER PARA DECIDIR se denomina la serie que en apoyo a la investigación académica en ciencias sociales, la Cámara de Diputados, LX Legislatura, ha acordado participar en coedición refrendando el histórico y constante interés del H. Congreso de la Unión por publicar obras trascendentes que impulsen y contribuyan a la adopción de las mejores decisiones en políticas públicas e institucionales para México, en su contexto internacional, a efecto de atender oportunamente las diversas materias sobre las que versa el quehacer legislativo.

La H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, establece el acuerdo de coeditar con diferentes instituciones académicas, organismos federales y estatales, así como con autores y asociaciones independientes, investigaciones académicas y expresiones culturales de interés nacional, que coadyuven a las tareas propias del legislador mexicano.

Los procedimientos
Legislativos
en la
Cámara de Diputados

1917-1964

S E R I E
EL DERECHO

Los procedimientos
Legislativos
en la
Cámara de Diputados

1917-1964

JUAN MOLINAR HORCASITAS

JEFFREY A. WELDON



**CONOCER
PARA DECIDIR** | CONSEJO
EDITORIAL
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

Miguel Ángel
Porrúa

MÉXICO • 2009

Los autores agradecen la valiosa asistencia para esta investigación que le dedicaron por largos años María del Carmen Nava Polina, Jorge Yáñez López y Paola Martorelli Hernández, alumnos entonces en la licenciatura en ciencia política del IAM. También agradecen el apoyo institucional brindado por sus casas de estudio, El Colegio de México y el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, abril del año 2009

© 2009

JUAN MOLINAR HORCASTIAS
JEFFREY A. WELDON

© 2009

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-401-103-6

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

WWW.TYPOPOETICA.COM.MX

Amargura 4, San Ángel, Alvaro Obregón 01000 México, D.F.

La investigación sobre la acción legislatora de la Cámara de Diputados

El proceso de formación de leyes en cualquier país democrático del mundo es siempre complejo y en ocasiones hasta tortuoso pues, por su propia naturaleza, el sistema de elaboración, discusión, aprobación y promulgación de leyes no puede simplificarse exageradamente sin caer en los peligros de la dictadura. Esto se debe a que más que perseguir la eficiencia y la rapidez en la toma de decisiones legislativas, lo que los sistemas constitucionales casi siempre buscan proteger, es la discusión sistemática de todos los aspectos y consecuencias previsibles de una ley, y dar acceso al debate a todos los actores políticos que tienen un interés legítimo en la norma en discusión. Consecuentemente, los métodos y procedimientos establecidos para elaborar una ley tienen que ser complejos. Aunque existen tantos sistemas de formación de leyes como países hay, es posible encontrar en todos los sistemas democráticos algunos denominadores comunes.

Este proceso podría describirse de manera abstracta, pero relativamente precisa del siguiente modo: el largo camino legislativo suele iniciarse con la manifestación política de interés por parte de algún actor político relevante, por lo general perteneciente al partido que controla la mayoría legislativa, pero en ocasiones abarcando incluso a los opositores de mayor peso.

Posteriormente, suelen encomendarse proyectos de iniciativa a los órganos administrativos encargados de la ejecución de las tareas relacionadas con la ley en formación. Estas agencias gubernamentales recurren con frecuencia a los servicios de asesores especializados y a la consulta con representantes de los diversos grupos y sectores afectados: grupos de interés y de presión, sindicatos obreros y patronales, académicos conocidos, periodistas influyentes, organizaciones no gubernamentales, etcétera. Por supuesto, suelen tener mayor acceso a las discusiones los grupos más cercanos al partido gubernamental, especialmente en las fases iniciales del proceso, pero a lo largo del camino se van incorporando a la discusión, así sea para subrayar la crítica de la iniciativa, organizaciones menos cercanas o afines al gobierno.

Por lo general, pasada una cierta etapa, algún actor constitucionalmente legitimado para ello resume las tareas previas y presenta una iniciativa formal de ley ante alguna de las Cámaras. Si se trata de una ley de trascendencia notoria, casi siempre es el Jefe de Gobierno o el líder de la mayoría parlamentaria quien la presenta, aunque suele haber casos de iniciativas multipartidarias, presentadas de manera conjunta por los líderes de diversos partidos.

Una vez iniciado el proceso legislativo oficial, las discusiones suelen darse con mayor intensidad en el seno de las comisiones legislativas respectivas, y no es extraño que en ellas se introduzcan modificaciones de importancia en diversos aspectos de la iniciativa. En esta materia de enmiendas cada sistema legislativo tiene sus propios procedimientos, pero por lo general la mayoría de ellas no se realizan en el pleno, sino en comisiones.

Finalmente, la iniciativa ya modificada en comisiones pasa al pleno, donde es discutida con más espectacularidad que eficacia hasta que es aprobada, en varias ocasiones con apoyo de algún o alguno de los diputados de partidos minoritarios, en otras con el solo voto del partido que controla la mayoría.

Este proceso de formación de leyes es todavía más complejo y debatido cuando se trata de reformas constitucionales, pues en esos casos la capacidad de presión y la influencia de los partidos opositores es aún mayor, puesto que casi todas las constituciones incluyen condiciones especiales de mayorías calificadas para aprobar reformas constitucionales, y por ello casi siempre se necesita, para esos casos, de la anuencia de alguna coalición entre el gobierno y al menos parte de la oposición para obtener la aprobación de las leyes.

Por supuesto, nadie se extrañaría si señaláramos que este procedimiento político legislativo típico se sigue con diversas variantes en casi todos los países democráticos, en los que la división de poderes, la competencia entre partidos y los mecanismos de intermediación ciudadana funcionan de manera más o menos cabal. En cambio, es seguro que más de un lector se sorprendería si dijéramos que el procedimiento en cuestión en realidad se refiere a algunas reformas recientemente discutidas en México.

La sorpresa se debería a que los hechos actuales de la vida legislativa mexicana, en especial en la Cámara de Diputados, no se comportan como esperarían las dos visiones hasta ahora dominantes sobre el proceso legislativo que se han impuesto en México desde hace varias décadas: una perspectiva formalista de los juristas y otra realista de los politólogos. El hecho de que ninguna de estas dos versiones, tan diferentes entre sí, sea

capaz de explicar coherentemente los acontecimientos recientes, se debe a que, como veremos, ambas son notoriamente incompletas. En las páginas siguientes daremos cuenta de ambos paradigmas interpretativos, señalaremos sus deficiencias y propondremos una tercera alternativa, que a nuestro juicio resuelve de manera más armónica los problemas que tanto la visión politológica como la jurídica dejan sin respuesta.

EL FORMALISMO JURÍDICO

El enfoque jurídico no conforma una bibliografía particularmente abundante, pero sí se cuenta con textos de calidad. Uno de ellos, de más utilidad, es la obra colectiva coordinada por Moisés Ochoa Campos, pues en ella se incluyen ensayos de muy destacados legisladores y especialistas, que abordan la gran mayoría de los temas relevantes en el proceso de formación de leyes: fuentes del derecho legislativo, elección de representantes, instalación de las cámaras, mesas directivas, comisiones, sesiones, iniciativas, debate, revisión de proyectos, votaciones, expedición de leyes, facultades del Congreso y ceremonial.¹ De hecho, la obra de Ochoa Campos no ha sido superada hasta ahora, a pesar de que ya se cuenta con otras dos obras colectivas sobre el Poder Legislativo.²

Entre las aportaciones de juristas se deben mencionar, desde luego, las de Ignacio Burgoa, Miguel Ángel Camposeco, Francisco Berlín Valenzuela, Bernardo Bátiz Vázquez y Susana Pedroza, que en su conjunto ofrecen al lector explicaciones sistemáticas y coherentes de los diversos aspectos del proceso de formación de leyes.³ Con base en ellas, el lector puede formarse una idea bastante detallada de las formalidades que deben seguirse en el laberinto legislativo.

También se cuenta ya con revistas especializadas que editan los propios órganos legislativos o sus centros de estudio, como *Quórum* y la *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*.

¹ Moisés Ochoa Campos [comp.], *Derecho legislativo mexicano*, México, 1973.

² Ambas fueron editadas por la UNAM: *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994; y *Política y proceso legislativos*, México, Porrúa/ UNAM, 1985.

³ Ignacio Burgoa, *Breve estudio sobre el Poder Legislativo*, México, 1966; Miguel Ángel Camposeco, *Manual de temas legislativos*, México, s. e., 1984; y del mismo autor, *Manual elemental de temas legislativos*, México, s. e., 1986; Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho parlamentario*, México, 1993; Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del derecho parlamentario*, México, 1999; Susana Thalía Pedroza de la Llave, *El Congreso de la Unión: integración y regulación*, México, 1997.

Sin embargo, el enfoque formalista como el realista enfrentan una grave carencia de datos estadísticos sólidos respecto a los aspectos más importantes del proceso legislativo y también hacen falta más estudios históricos sobre los periodos críticos de los órganos legislativos de México.

Por lo que hace a los datos empíricos y los agregados estadísticos, es claro que todavía no se han formado en este campo de estudio las bases de datos y los sistemas de información modernos que permitan un rápido desarrollo de la disciplina, a pesar de que ciertamente ya se cuenta con algún soporte bibliográfico de relativa importancia. Por eso, y sin menospreciar la bibliografía previamente referida, que es de enorme utilidad, consideramos que la más importante obra hasta ahora publicada, al menos para fines de investigación, es la edición en disco compacto del *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados de 1916 a 1994. La realización de nuestra obra, de hecho, se hubiera dilatado muchos años más de no haber contado con esta importante herramienta de investigación.

Por lo que toca a los conocimientos históricos sobre la Cámara de Diputados vale la pena decir que comparten algunos elementos de la escuela politológica y de la visión jurídica, y que, en todo caso, a ambos enfoques sirven. Entre las obras generales sobre la Cámara de Diputados posrevolucionaria hay que mencionar las obras de Antonio Zavala Abascal y Jorge Sayeg, que constituyen resúmenes de muy amplia cobertura y que, por ello, son de utilidad como obras introductorias.⁴ A ellos habría que agregar, desde luego, un buen número de obras dedicadas a dar cuenta de las tareas de alguna legislatura en especial. El caso de la XXVI Legislatura es, sin duda, el más abundante,⁵ aunque también existen obras históricas o testimoniales sobre otras legislaturas.⁶

El estudio del trabajo legislativo también encuentra una rica fuente en la abundante literatura que la propia Cámara ha publicado para dar cuenta

⁴ Antonio Zavala Abascal, *Síntesis histórica del Poder Legislativo mexicano*, México, 1964; Jorge Sayeg Helú, *El Poder Legislativo mexicano*, México, 1983. De utilidad más limitada, es el texto de Ramón Santoyo, *Hechos y hombres del parlamento*, México, 1955.

⁵Sobre la XXVI Legislatura se cuentan, entre otros, los cinco volúmenes reunidos por Diego Arenas Guzmán, *Historia de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal*, México, 1961. A ellos hay que agregar las obras de Jorge Sayeg Helú, *Significación histórico política de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal*, México, 1979; Josefina McGregor, *La XXVI Legislatura: un episodio de la historia legislativa de México*, México, 1983; y Pablo Piccato, *Congreso y revolución*, México, 1991.

⁶Ejemplos de estas obras son: Alberto Oviedo Mota, *Historia taquigráfica del Bloque Revolucionario Obregonista*, México, 1928; Jorge Prieto Laurens, *Balance moral y político de la XXX Legislatura: documentos para la historia*, México, 1935; *Obra legislativa*, México, 1991.

de debates legislativos específicos.⁷ A estos recuentos oficiales se han sumado ya algunos estudios específicos sobre decisiones importantes en las cámaras.⁸ Adicionalmente, hay que agradecer que algunas legislaturas de la Cámara de Diputados hayan patrocinado la publicación de crónicas y sobre el proceso legislativo que siguieron diversas leyes y reformas constitucionales, pues esos textos permiten al estudioso seguir con algún detalle el procedimiento legislativo de esas leyes a lo largo de varias de sus etapas clave, pues este tipo de documentos tiene un valor enorme en la reconstrucción de los trabajos del Poder Legislativo.⁹ Finalmente, en este mismo rubro de las publicaciones oficiales hay que señalar que recientemente se publicó una bibliografía completa de las ediciones de la propia Cámara, aunque su utilidad es limitada, pues en vez de usar un formato de clasificación temática, presentan las publicaciones en orden cronológico de edición.¹⁰

EL REALISMO POLITOLÓGICO

Por lo que hace a la visión politológica, o realista, lo primero que hay que aceptar es que es la que se ha impuesto entre el gran público. En efecto, el ciudadano común puede ignorar por completo las formalidades jurídicas

⁷ Moisés Ochoa Campos, *Los debates sobre la no reelección*, México, s. f.

⁸ Ejemplos de estos estudios o recuentos son Tarcisio Ocampo V. y Humberto Jurado G. (comps.), *México, reelección de diputados, 1964-1965, reacciones de prensa*, Cuernavaca, 1969; Silvia Bravo Sandoval, *La Cámara de Diputados frente a la reelección de Obregón: la XXXII Legislatura*, México, 1979; y Teresa Carbó, *Los indígenas debatidos y legislados: la educación indígena en la Cámara de Diputados, 1920-1969*, México, Cuadernos de la Casa Chata, 1982.

⁹ Como ejemplo de esta actividad editorial se pueden citar los siguientes textos, todos editados por la Cámara de Diputados. La LV Legislatura, con el sello de su Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, Instituto de Investigaciones Legislativas editó una serie de crónicas, entre las que se destacan: *Crónica de la reforma a los artículos 28, 73 y 123 constitucionales*, 1992; *Crónica de la reforma al artículo 27 constitucional*, 1992; *Crónica de la reforma a los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1992; *Crónica de la reforma a los artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1993; *Crónica de la reforma política al Distrito Federal*, 1993; *Crónica del colegio electoral*, 1991; *Crónica de la reforma política federal*, 1994. Por su parte, legislaturas anteriores editaron una serie de "Procesos legislativos": *Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos*, 1983; *Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27 fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1983; *Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de la ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito*, 1983; *Proceso legislativo de la ley general de población*, 1973.

¹⁰ Biblioteca del H. Congreso de la Unión, *Bibliografía de la Cámara de Diputados: 1821-1994*, México, Cámara de Diputados, Comité de Biblioteca e Informática, 1994.

del proceso legislativo, pero parece compartir, punto a punto, el núcleo duro de la interpretación politológica dominante sobre el mismo que podría sintetizarse muy apretadamente señalando que esta visión postula que el sistema político mexicano se ha erigido sobre la base de dos abdicaciones que han beneficiado al Presidente: la del partido del régimen y la del Poder Legislativo. Esto es, la contraparte inevitable del presidencialismo es la atrofia total del Poder Legislativo y de la división de poderes.

De manera específica, la versión canónica de la politología sobre México dice que los diputados ya no inician leyes y que únicamente aprueban de manera rutinaria y casi sin debate las iniciativas de ley que el Presidente les envía. De hecho, esta visión del mundo legislativo mexicano se sintetiza diciendo que, para todo motivo práctico, el Presidente de la República es el único legislador efectivo en el país y que todo lo demás es fachada o formalismo. Se trata de una visión que sólo mira los hechos aparentes, y que descarta el análisis de las reglas formales que inducen en los actores políticos, conductas políticas que bajo otros arreglos institucionales probablemente no se observarían. En los términos coloquiales que algunos de sus impulsores han impuesto, de lo que se trata es de conocer "las reglas no escritas" de la política mexicana, desechando por inservibles las reglas escritas.

El conjunto de acciones legislativas narradas al principio del capítulo, y la operación formal de la Cámara de Diputados que describen y detallan los autores comentados en la sección precedente, no se corresponde ni lejanamente a la idea que sobre el peso político, la independencia y la relevancia de la Cámara de Diputados han fijamente establecido los analistas de la política mexicana. La imagen dominante de la Cámara de Diputados que los analistas políticos "realistas" han construido consiste en un órgano que ha abdicado de sus facultades legislativas ante el Presidente de la República. Y la evidencia que presentan no es poca.

El trabajo pionero sobre el tema es el de Stephen Spencer Goodspeed, que sigue siendo una de las mejores obras hasta ahora realizadas a pesar de que ya ha transcurrido más de medio siglo desde su aparición.⁴¹ Goodspeed dice, simple y llanamente, que "el primer legislador de México es el Poder Ejecutivo" y explica este hecho con base en la ley y el sistema de partidos. En efecto, dice el autor que "las cláusulas constitucionales y el gobierno

⁴¹Stephen Spencer Goodspeed, "The role of the chief executive in Mexico: politics, power and administration", tesis doctoral, University of California, 1947. Existe traducción al español, "El papel del jefe del ejecutivo en México", *Problemas agrícolas e industriales de México*, núm. 7, 1955, pp. 41-208. Las notas aquí citadas provienen de esta última edición, p. 193.

monopolizado por un solo partido han hecho del Presidente de la República el supremo legislador de México, y le han asegurado la aprobación de su programa en tal aspecto".¹² El autor va más allá en su severidad, al decir que,

el Poder Legislativo mexicano casi ha desaparecido como organismo funcional debido al número creciente de leyes administrativas promulgadas por el Ejecutivo y sus dependencias. La tendencia a otorgar amplias facultades discrecionales al Presidente y colaboradores para que ejecuten las leyes, se explica en parte por el hecho de que el Congreso no las reglamenta hasta en sus más mínimos detalles y, además, porque casi toda la legislación es promovida por el Presidente.¹³

La severidad de Goodspeed llega al extremo de afirmar algo que se ha convertido en la leyenda negra del Poder Legislativo mexicano:

[Esta] relación entre el Presidente y el Congreso, en la cual éste desempeña un papel subordinado secundario, ha provocado que el primero se haya convertido en el supremo legislador en México. Salvo raras excepciones, el Presidente y sus principales colaboradores han redactado y promovido toda la legislación adoptada por el Congreso desde 1920. Los diputados y senadores rara vez presentan iniciativas de ley de alguna importancia. Ningún miembro del Congreso puede esperar que éste apruebe su proyecto de ley, por insignificante que sea, si no cuenta previamente con la aprobación del Ejecutivo.¹⁴

Este durísimo juicio, que como se ha dicho ya, terminó convirtiéndose en canon, no solamente es excesivo, sino que incluso es incorrecto en varias de sus partes. Sin lugar a dudas, el régimen político de México evolucionó hacia formas presidencialistas, o incluso hiper-presidencialistas,¹⁵ pero, como mostraremos en este libro, las afirmaciones de Goodspeed no son válidas en todos los casos, ni se aplican por igual en todo el periodo posterior a 1920, como él afirma.

Vale decir que una doble paradoja rodea la obra de Goodspeed. La primera es que ha sido relegado en la literatura sobre política mexicana, pues su obra rara vez se encuentra citada, a pesar de que aporta una gran cantidad de datos que otros autores después utilizan y reproducen, en ocasiones tomándolos de segunda mano, quizá sin saberlo. La segunda es que la in-

¹² Goodspeed, *op. cit.*, p. 193.

¹³ *Ibidem*, p. 195.

¹⁴ *Ibidem*, p. 192.

¹⁵ La expresión proviene de María Amparo Casar.

vestigación de Goodspeed, con todo y sus imprecisiones, fue, por décadas, el trabajo con mejores datos sobre actividades legislativas, ¡a pesar de que su objeto de estudio era el papel del Ejecutivo, y no el del Legislativo!

Otros textos importantes sobre el tema se deben también a investigadores estadounidenses, como Frank Brandenburg y Robert Scott.¹⁶ Este último, por ejemplo, describía la tarea de la Cámara de Diputados en estos términos:

Durante el periodo trienal del Congreso Mexicano que terminó en 1952, los legisladores aprobaron 138 medidas. De éstas, 72 fueron leyes generales, 31 consistieron en autorizaciones para aceptar condecoraciones, 7 fueron permisos a mexicanos para trabajar al servicio de gobiernos extranjeros, y 28 fueron pensiones. Sólo 7 de las 139 iniciativas surgieron de miembros del Congreso, y el resto surgió del Ejecutivo. El Congreso aprobó las iniciativas del Ejecutivo casi sin ningún cambio o enmienda. Debe subrayarse, sin embargo, que el Congreso dejó pendientes de aprobación tres iniciativas presidenciales al cierre de su periodo de sesiones, lo que podría indicar que el Congreso no es un mero ratificador de las decisiones del Ejecutivo... esta información de un periodo de sesiones es representativa de la mayoría de las sesiones legislativas.¹⁷

Desde luego, el conocimiento más o menos preciso de los datos que describían el comportamiento del Poder Legislativo era bastante escaso y lo poco que había era del uso reservado de especialistas. Sin embargo, esto no implica que los estereotipos de los especialistas no se reprodujeran entre el público general. De hecho, el mismo Scott decía a finales de la década de 1950 que

cualquier mexicano informado sabe que las principales funciones del Congreso –la de fijar políticas o la de hacer leyes– han sido asumidas por la presidencia casi en su totalidad, y que la función legislativa reside en el Congreso sólo en el más estéril sentido legalista, y los legisladores carecen hasta de la más pequeña pretensión de independencia para aplacar sus lastimados egos.¹⁸

En todo caso, la influencia más poderosa que recibió la investigación académica mexicana sobre el tema del comportamiento político del Poder

¹⁶ Frank Brandenburg, *The making of modern Mexico*, Englewood Cliffs, N. J., 1964; Robert E. Scott, *Mexican government in transition*, 1966.

¹⁷ Robert E. Scott, "Legislatures and legislation", en Harold Eugene Davis (ed.), *Government and politics in Latin America*, Nueva York, 1958, p. 328. Traducción de los autores.

¹⁸ Scott, 1966, p. 262.

Legislativo vino de una fuente nacional ampliamente conocida. Sin duda alguna, el estudio que de manera más marcada influyó en la construcción de la imagen del Legislativo como un poder que abdicó sus facultades fue, *La democracia en México*, de Pablo González Casanova.

Ahí, el autor señala que el sistema de equilibrio de poderes no funciona, pues existe un marcado desequilibrio a favor del Poder Ejecutivo. González Casanova llega a estas conclusiones después de revisar la trayectoria de las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República ante el Congreso en algunas legislaturas. El autor encuentra que prácticamente todas las iniciativas presidenciales son aprobadas por unanimidad y que las que se aprueban únicamente por mayoría no encuentran más de cinco por ciento de los votos en contra.¹⁹

Importa señalar que la orientación teórica dominante en la ciencia política de la época, el funcionalismo, llevó a González Casanova a buscar las "funciones" que realiza la Cámara, más que a profundizar en la descripción y la explicación causal del comportamiento observado. La conclusión del autor en este aspecto es triple: el Poder Legislativo cumple una función "simbólica", sanciona actos del Ejecutivo y confiere una fundamentación de tipo tradicional y metafísica al Estado.²⁰

Las cifras proporcionadas por González Casanova y las conclusiones del autor fueron a tal grado influyentes que, desafortunadamente, tuvieron como una de sus consecuencias no previstas, y seguramente indeseadas, inhibir durante varios años la investigación sobre la actividad legislativa en México, puesto que la idea de que el Legislativo había abdicado y que sólo el Presidente legislaba se convirtieron en interpretación canónica incuestionable. Este hecho presenta dos problemas que sólo hasta tiempos recientes han empezado a superarse: el primero es que los datos que González Casanova presenta son menos abundantes y sistemáticos que los de Goodspeed sin ser mucho más precisos, y el segundo es que las explicaciones funcionalistas que González Casanova adelanta, llevaron muchas veces a explicaciones inconsistentes del fenómeno.

El ejemplo más notable de estas explicaciones funcionalistas es la obra de Rodolfo de la Garza.²¹ La tesis central de la investigación es, nada más y nada menos, que "la Cámara de Diputados no tiene un papel importante en la formación de leyes". Este trabajo es seguramente el mejor esfuerzo

¹⁹ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, 1994 [1965], pp. 31-32.

²⁰ *Ibidem*, p. 33.

²¹ Rodolfo de la Garza, *The Mexican Chamber of Deputies and the Mexican political system*, tesis doctoral, 1972.

de documentación y cuantificación de la tarea legislativa de la Cámara de Diputados entre 1940 y 1970, y en ese sentido se trata de un trabajo ciertamente relevante. De acuerdo con los datos de De la Garza, que no coinciden con los que se aportarán en este libro, aunque en lo general apuntan en la misma dirección, entre 1940 y 1970, la Cámara aprobó 807 piezas de legislación, de las que sólo 143 se originaron en la misma Cámara, mientras que 664 surgieron del Ejecutivo.²² De la Garza también documenta que mientras que el Ejecutivo tuvo un récord casi perfecto de iniciativas aprobadas respecto a las presentadas, los diputados fueron exitosos en proporciones mucho más bajas, incluso si se contabilizan exclusivamente las iniciativas presentadas por diputados pertenecientes a la bancada mayoritaria. De esos datos concluye el autor que el "Ejecutivo inicia la gran mayoría de las leyes y casi todas las iniciativas presidenciales son aprobadas. Más aún, hacia finales de la década de 1960, los diputados ni siquiera debatían la introducción de reformas importantes a las iniciativas presidenciales".²³ En todo caso, importa notar que ya en la obra del profesor De la Garza se empieza a observar un cambio notorio, aunque todavía incipiente en el comportamiento legislativo: conforme va creciendo el número de diputados de oposición en la Cámara, se reduce la proporción de leyes que son aprobadas sin debate en el pleno (que eran la gran mayoría hacia 1940) y aumenta el caso de iniciativas que son reformadas, tanto en comisiones como en el debate del pleno de la Cámara.²⁴

Por supuesto, la apreciación académica de estos cambios, que de por sí se dieron a un ritmo muy gradual, ha sido muy lenta, de modo que la versión ortodoxa de los autores antes reseñados sigue dominando en buena medida a la disciplina. En el terreno comparativo, desde luego, aunque las legislaturas mexicanas han recibido todavía menos atención que en el análisis político nacional, la interpretación dominante, diríamos única, es la de que las cámaras legislativas en México son simples formalidades legitimadoras al servicio del Poder Ejecutivo.²⁵

Esta versión no matizada de la Cámara de Diputados se ha venido revisando en los últimos años, en parte como consecuencia del creciente acti-

²²*Ibidem*, p. 43.

²³*Idem*.

²⁴*Ibidem*, p. 52.

²⁵Véase, por ejemplo, Alberto Aziz, "The decay of Latin American legislatures", y Andrew Milnor y N. Mark Franklin, "Patterns of opposition behavior in modern legislatures," ambos en Allan Kornberg (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*, Nueva York, 1973. En el mismo sentido, véase Monique Lions Signoret, *El Poder Legislativo en América Latina*, México, 1974.

vismo que la llegada de una oposición fortalecida le ha infundido al órgano, y en parte como consecuencia de la revisión de algunos supuestos teóricos sobre la relación entre poderes Legislativo y Ejecutivo en México.

Los estudios de Luisa Béjar, cristalizados en su tesis doctoral, son un ejemplo destacado de lo primero.²⁶ Su trabajo sigue en lo fundamental una línea argumental similar a la que en su tiempo utilizaron De la Garza y González Casanova, sin dejar de actualizarlos con marcos conceptuales más en boga en la década de los años noventa, como los de Juan Linz y Giovanni Sartori. En todo caso, el trabajo de Béjar es una de las contribuciones más ambiciosas al conocimiento de las legislaturas mexicanas pos-revolucionarias.

Otra obra reciente es el estudio colectivo que patrocinó el Instituto de Investigaciones Legislativas, bajo la coordinación de Francisco Gil Villegas, en el que se revisan aspectos organizacionales, funcionales y políticos de la Cámara de Diputados.²⁷ El trabajo reviste utilidad, aunque se mantiene en un plano bastante descriptivo y formalista, sin aportar datos nuevos y relevantes para el conocimiento de la Cámara de Diputados.

LA PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONALISTA

Una línea de investigación más novedosa en el plano teórico, y más próxima a los enfoques planteados en este trabajo, es la que han venido desarrollando en tiempos recientes investigadores como Alonso Lujambio, Benito Nacif Hernández y Jeffrey A. Weldon, quienes incorporan al estudio del Poder Legislativo mexicano elementos teóricos relativamente novedosos en México, como los derivados del individualismo metodológico y, en especial, del neoinstitucionalismo. Tanto Weldon como Nacif han prestado atención importante a los efectos de la no-reelección consecutiva en la dinámica interna y externa de la Cámara de Diputados.²⁸ En eso ellos siguen a Daniel Cosío Villegas:

²⁶ Luisa Béjar, *La evolución histórica del papel de la legislatura en el sistema político mexicano*, tesis doctoral, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1995.

²⁷ Francisco Gil Villegas (coord.), *El congreso mexicano: estructura, organización, funcionamiento y análisis político*, México, 1994.

²⁸ De Weldon pueden consultarse: "El Presidente como legislador, 1917-1934", en Pablo Atilio Piccato Rodríguez (ed.), *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias*, serie I, vol. I, t. 3, México, 1997; "El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho: su desempeño legislativo", *Diálogo y Debate*, núm. 1, 1997; "El Congreso, las maquinarias políticas y el 'Maximato': las reformas antirreeleccionistas de 1933", en Fernando F.

La subordinación del Poder Legislativo al Presidente es explicable, pues la mayoría parlamentaria está compuesta de miembros del partido oficial, cuyo jefe supremo es el Presidente de la República, aun cuando formal o abiertamente no aparezca como tal. La verdadera razón, sin embargo, es de otra naturaleza. Los candidatos a diputados y senadores desean en general hacer una carrera política, y como el principio de la no-reelección les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al partido y al Presidente. Esto quiere decir que después de los tres años de su mandato, el porvenir de un diputado no depende en absoluto de los ciudadanos de su respectivo distrito electoral, sino del favor de los dirigentes del Partido y en última instancia de la voluntad presidencial.²⁹

Varios trabajos de María Amparo Casar, Juan Molinar Horcasitas y del propio Jeffrey Weldon comparten una coincidencia peculiar: tratan de acercarse con creciente interés al estudio del Poder Legislativo por la vía del estudio del presidencialismo. Los trabajos de estos autores coinciden en señalar, con distinto énfasis y en ocasiones con posiciones diferentes, cuáles son las bases legislativas y partidarias que sostienen al presidencialismo. Independientemente de sus diferencias, todos ellos coinciden en señalar al partido político y al sistema de partidos, en conjunción con el funcionamiento del legislativo, como el pilar del presidencialismo que conocemos.³⁰

Por su lado, Alonso Lujambio ha sido uno de los más activos promotores de los estudios parlamentarios recientes, tanto en su papel de autor, como en su papel de director de tesis e investigaciones colectivas.³¹ En el

Dworak (comp.), *El legislador a examen: el debate sobre la reelección legislativa en México*, México, 2003, pp. 33-53. De Nacif puede verse *The Mexican Chamber of Deputies: the political significance of non consecutive re-election*, tesis doctoral, 1995.

²⁹ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, 1973, p. 29.

³⁰ María Amparo Casar, *The sources of presidential authority in post-revolutionary Mexico*, tesis doctoral, 1997, y "Las bases institucionales del poder presidencial en México", *Política y Gobierno*, vol. 3, núm. 1, 1996; Juan Molinar Horcasitas, "Los poderes del presidencialismo", en *Enfoque 134, Reforma*, México, 28 de julio de 1996; Jeffrey A. Weldon, "The political sources of presidentialism in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, 1997; y del mismo autor, "Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México, 1917-1937", en María Amparo Casar e Ignacio Marván Laborde (coords.), *Gobernar sin mayoría: México, 1867-1997*, México, 2002, pp. 265-292.

³¹ Carla Huerta Ochoa, *El control del Poder Legislativo en México*, tesis de licenciatura en derecho, ITAM, 1990; Jorge Padilla, *El Congreso: la inconexión electoral: la Comisión de Información, Gestoría y Quejas de la Cámara de Diputados en México*, tesis de licenciatura en ciencia política, ITAM, 1995; Emma Campos, *Un Congreso sin congresistas: la no-reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934-1997*, tesis de licenciatura en ciencia política, 1996;

primer papel, destaca "La Cámara de Diputados en México: arreglos institucionales y proceso político".³²

Por lo que hace a las investigaciones coordinadas por Lujambio es de particular importancia el libro colectivo de reciente aparición, que compara cinco experiencias contemporáneas de gobiernos divididos en cinco estados de la República. Aunque el tema de la Cámara de Diputados Federal nunca es directamente abordado, es del todo evidente que la pregunta sobre la viabilidad de "gobiernos divididos en el plano federal es el trasfondo que guía y anima la investigación".³³

De esta reseña, resulta obvio que la corriente neoinstitucionalista se propone, de manera explícita, ser una fusión de las dos visiones parciales y por ello se plantea ante sí una agenda de trabajo descomunal, que enfrenta no pocos obstáculos.

LA PRUEBA DE LOS HECHOS: UNA APROXIMACIÓN PRELIMINAR

Como habremos de mostrar en este libro, ambas maneras de entender la realidad política son incompletas. El libro de texto politológico falla porque insiste en tomar en cuenta sólo los "hechos" observados, olvidando lo que las leyes disponen. Este empirismo crudo trata de encontrar en las reglas no escritas del sistema, descartando los aspectos formales, "las leyes que no se aplican". Aparentemente, esta es una visión "realista" de las cosas, pero se trata meramente de una visión incompleta, pues, como mostraremos en este libro, las reglas escritas y las no escritas son acaso dos caras de una misma moneda.

Por otro lado, el libro de texto formalista es claramente incompleto porque simplemente no se pregunta por los comportamientos realmente observados por los actores políticos. Su carencia radica en su incapacidad para explicar, o en su desinterés en abordar los diversos desenlaces que

Maite Careaga, *Reformas institucionales que fracasan: el caso de la reforma reeleccionista en el Congreso mexicano, 1964-1965*, tesis de licenciatura en ciencia política, 1996; y María del Carmen Nava Polina y Jorge Yáñez López, *Legislar en la posrevolución, 1917-1946*, tesis de licenciatura en ciencia política, 1998. Las tesis de Campos y Careaga han sido publicadas en Fernando F. Dworak (comp.), *El legislador a examen: el debate sobre la reelección legislativa en México*, México, 2003.

³²En Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, 1995.

³³Lujambio (ed.), *Poder Legislativo: gobiernos divididos en la federación mexicana*, Congreso Nacional de Ciencia Política, México, 1997; y *El poder compartido*, México, 2000.

una misma regla puede producir, dependiendo de las realidades políticas que modulan.

En síntesis, ambas visiones del proceso legislativo mexicano son incompletas precisamente porque se ignoran mutuamente: en efecto la interpretación politológica que omite por completo las “reglas escritas” y la visión formalista de los abogados solamente atiende a los aspectos jurídico-técnicos del proceso legislativo y que describe las acciones legislativas de una manera estrictamente apegada a lo que las disposiciones legales establecen. Desde luego, esta versión formalista asimila nuestro proceso legislativo al de cualquier país con división de poderes y partidos parlamentarios que se ha producido recientemente.

Nosotros afirmamos que un análisis completo de la realidad debe atender tanto los aspectos meramente empíricos del comportamiento político, como los aspectos formales que los regulan, pues las llamadas reglas no escritas del sistema, lejos de sustituir a las reglas formales, son simple y llanamente su expresión práctica. Un análisis cuidadoso de los procesos legislativos nos mostraría que, en efecto, esto es lo que ocurre.

Para usar un ejemplo contemporáneo, bastaría señalar cómo la realidad política de México ha venido poco a poco adaptándose a la formalidad: si bien se mira, la descripción abstracta del proceso legislativo que se hizo al principio de este capítulo no estaría demasiado lejos de lo que sería una crónica sucinta del proceso de negociación política de algunas de las principales leyes aprobadas por el Congreso mexicano durante los dos primeros años de gobierno de Ernesto Zedillo. Podríamos referirnos de manera específica a diversas piezas legislativas para usarlas como ejemplo, tales como la Ley del Seguro Social, la Reforma Electoral o la reforma al Órgano Superior de Fiscalización Federal, pero la descripción se ajustaría de manera aproximada a casi cualquier iniciativa legal de trascendencia que escogiéramos durante ese periodo.

Una de ellas es la iniciativa de reforma a la Ley del Seguro Social, especialmente en lo que se refiere al sistema de pensiones, que fue largamente cabildeada con toda clase de grupos de interés. Después, la iniciativa presidencial fue modificada en varios aspectos sustantivos durante su discusión en comisiones. Algunas reformas se debieron a presiones de la parte patronal, otras a presiones sindicales y algunas a demandas de partidos opositores.

Por su parte, la reforma constitucional en materia electoral ejemplifica el caso de una importante pieza de legislación que fue inicialmente impulsada por la oposición, aceptada y secundada por el gobierno y negociada

paso a paso entre ambas partes. El proceso de integración del órgano electoral, en el que todos los partidos con representación parlamentaria influyeron en la decisión es otra muestra del peso opositor en este proceso. La iniciativa, de hecho, fue presentada por todos los partidos con representación en el Congreso. Hasta ahí, el comportamiento de la Cámara de Diputados parecía ajustarse a la de un modelo multipartidario. El posterior rompimiento del acuerdo al legislar las leyes reglamentarias en la materia, no hacen sino realzar la trascendencia que la reforma tuvo.

Por último, el hasta ahora frustrado intento presidencial de reformar la Constitución en materia de fiscalización de recursos públicos es el ejemplo más patente de la capacidad de la oposición para ejercer con eficacia su recientemente adquirida herramienta para vetar modificaciones constitucionales. Es notorio el hecho de que el Presidente, autor de la iniciativa, ha insistido una y otra vez en su excitación al Congreso para que proceda a aprobarla. Más notoria ha sido la respuesta negativa de la oposición que ha mantenido el proyecto en suspenso.

Es claro que este somero relato de episodios legislativos recientes empieza a guardar una cierta semejanza con la descripción formal, "de libro de texto", del proceso legislativo que se encuentra en una parte importante de la literatura jurídica sobre el Congreso mexicano y, consecuentemente, se distancia de las descripciones más crudas y críticas que se han producido desde hace varias décadas en los "libros de texto" pertenecientes a la ciencia política y al periodismo.

En cambio, si revisáramos, así de manera somera los datos sobre la actuación legislativa de la Cámara de Diputados entre 1955 y 1964, es decir, los periodos correspondientes a las legislaturas XLIII a XLV, encontraríamos un sustento firme a la interpretación dominante entre los politólogos, es decir, a la visión de una Cámara de Diputados que ha abdicado ante el Presidente de la República.

Efectivamente, hemos encontrado que en esas tres legislaturas, la Cámara de Diputados revisó un total de 1,019 iniciativas de todo tipo, desde leyes y decretos, hasta permisos y pensiones. El dominio presidencial sobre la agenda legislativa de esas legislaturas se comprueba claramente cuando se constata que 627 de esas iniciativas (61.5 por ciento del total) fueron presentadas por el Presidente de la República. En contraste, los diputados presentaron, en lo individual, sólo 62 iniciativas a lo largo de esos nueve años.

Estos datos bastarían para ilustrar con fuerza la versión presidencialista más oscura, pero si se revisa la frecuencia con que uno y otro tipo de

iniciador, los diputados o el Presidente, tienen éxito en sus acciones, el panorama es más desolador. El Presidente logró la aprobación de 591 de sus 627 iniciativas (o sea, 94.3 por ciento del total), y sólo una de ellas, de poca relevancia, fue rechazada. El resto de las iniciativas fue relegado para discusión en la legislatura siguiente. En cambio, los diputados se encontraron con que apenas 31 de las 62 iniciativas fueron aprobadas (es decir, 50 por ciento), 10 de ellas (16.1 por ciento) se rechazaron y el resto (33.9 por ciento) se relegaron para discusión en futuras legislaturas, siendo impugnadas o remitidas a archivo, sin discusión en la mayoría de los casos.

Si la perspectiva de los politólogos realistas parece explicar bien el comportamiento del Congreso en los años cincuenta, resulta mucho menos exitosa al analizar los años posteriores a la Revolución. Es en este periodo cuando las interpretaciones neoinstitucionalistas aportan más. Durante las primeras tres legislaturas posrevolucionarias se observó un activismo menor del Ejecutivo, excepto en materia hacendaria, en la que fue prácticamente el legislador único y extraordinario. En las demás áreas, el Ejecutivo fue el iniciador de 249 acciones legislativas durante las tres primeras legislaturas posrevolucionarias, de la XXVII a la XXIX. Esas piezas de legislación iniciadas representan apenas 20.5 por ciento de las 1,213 acciones de legislación iniciadas por el conjunto de actores para ello legitimados, entre 1917 y 1922. En ese quinquenio, la gran mayoría de las piezas de legislación fue introducida a la Cámara por diputados. En efecto, 700 de las 1,213 acciones iniciadas (57.7 por ciento del total) provinieron de esa fuente. Además, casi todas las restantes, 203 acciones, se originaron en el seno de alguna de las comisiones de la propia Cámara, por lo que queda claro que los legisladores sí eran los más activos iniciadores de piezas de legislación durante los primeros años posteriores a la Constitución de 1917.

El contraste entre ese periodo remoto y el que va de 1955 a 1963 no sólo se centra en la cuestión de la autoría de las iniciativas legales, que es de por sí importante, sino que alcanza incluso el del éxito legislativo, que es crucial. Durante las tres primeras legislaturas posrevolucionarias, el Presidente no fue el actor más exitoso en la Cámara de Diputados, pues sólo 82 de las 249 acciones por él iniciadas fueron aprobadas durante el mismo periodo legislativo en que se presentaron. Ese 32.9 por ciento contrasta fuertemente con el impresionante éxito mostrado por el Ejecutivo durante el periodo 1955-1963, ya comentado, cuando obtuvo la aprobación de 95 por ciento de las acciones iniciadas (591 de las 627). La Legislatura XXIX es particularmente notoria en este periodo, pues en ese bienio fueron aprobadas solamente 16.7 por ciento de las iniciativas presidenciales.

De hecho, en el periodo 1917-1922, los actores legislativos más exitosos en la Cámara de Diputados fueron las comisiones de la propia Cámara, que obtenían la aprobación de 69.5 por ciento de las acciones que iniciaban en el mismo periodo en que las presentaban (es decir, 141 acciones exitosas de 203 iniciadas).

Resulta evidente, de este somero repaso, que a lo largo de la historia legislativa de la Cámara de Diputados pueden observarse comportamientos bastante diversos. En las siguientes dos secciones de este capítulo presentaremos de manera sucinta estas dos versiones contrastantes, casi antitéticas de un mismo fenómeno: la actividad legislativa de la Cámara de Diputados en el periodo posrevolucionario.

ESTRUCTURA DE LA OBRA

El recuento presentado en las páginas anteriores, a pesar de que no dudamos que pecará de omisiones injustas, da una idea más o menos clara de lo parco y limitado de nuestro conocimiento empírico sobre el Poder Legislativo mexicano, en general, y sobre la Cámara de Diputados, en particular, pero también nos muestra el reciente despertar del interés académico por estos temas. Nuestra empresa busca sumarse a este esfuerzo. Al respecto, es importante decir que hasta ahora no existe una sola obra que proporcione al analista los datos precisos y ordenados sobre esta historia. En el caso de la Cámara de Diputados nos hemos encontrado con un problema que ha sido frecuente en la ciencia política mexicana: que la restricción más severa para la realización de estudios serios, con fundamento empírico sólido, es la falta de los datos más elementales que lo permitan. El primer objetivo de este libro es contribuir a solucionar este problema.

Para ello, en el capítulo dos explicaremos cuál es el proceso legislativo formal, detallando con precisión los pasos sucesivos que debe recorrer en la Cámara de Diputados toda iniciativa legislativa para convertirse en ley. Este capítulo ha tomado en cuenta la literatura disponible sobre proceso legislativo mexicano, pero se ha fundado sobre todo en materiales primarios de dos tipos: las leyes y reglamentos que regulan y ordenan ese proceso, y el análisis pormenorizado y detallado del camino que en la práctica han seguido las acciones legislativas iniciadas en la Cámara de Diputados entre 1917 y 1964. Con base en esos materiales, se han elaborado de manera detallada los “diagramas de flujo” que explican el procedimiento que realmente siguió ese cuerpo legislativo a lo largo de esas décadas.

El capítulo tercero, por su parte, presentará de manera detallada las estadísticas básicas del comportamiento legislativo de la Cámara de Diputados a lo largo de esos años, analizándolo a partir de una serie de variables relevantes, entre las cuales destaca, de manera singular, quién fue el iniciador de las acciones legislativas. Los datos que forman este capítulo han sido extraídos del *Diario de los Debates* que la propia Cámara de Diputados publicó recientemente en edición en disco compacto. El trabajo de captura y formación de esta base de datos fue realizado, con paciencia y esmero por María del Carmen Nava Polina y Jorge Yáñez López, en el Departamento Académico de Ciencias Políticas del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Como constatará el lector, la evidencia dura se contrapone, de manera tajante, a muchos de los cánones más establecidos respecto al comportamiento de la Cámara y sus actores. Si alguna conclusión debe adelantarse a estas alturas para orientar mejor al lector, es que los datos que hemos encontrado no corresponden ni lejanamente con lo que se esperaría encontrar en la versión formalista que algunos juristas han formado sobre la Cámara, pero es igual de cierto que esos datos empíricos tampoco dan soporte a la versión estereotípica de la politología mexicana sobre la Cámara de Diputados, que habla de su abdicación ante el Poder Ejecutivo.

La versión formalista no encuentra sustento en ningún periodo de nuestra historia posrevolucionaria, y el estereotipo de los politólogos sólo retrata con absoluta fidelidad un breve periodo de la Cámara de Diputados: el que va de finales de la década de 1950 a principios de 1960.

El capítulo cuarto, por último, resumirá los resultados del libro y los pondrá en una perspectiva teórica que les dé sentido.

La larga ruta de un acto legislativo

En este capítulo revisaremos el procedimiento que sigue la Cámara de Diputados en sus trabajos legislativos. Antes de continuar es indispensable definir con claridad cuál es el objeto de estudio de nuestra investigación, pues los términos ley, decreto y acto legislativo pueden ser confusos, por lo que se impone un breve esfuerzo de definición que se ajustará a las convenciones más establecidas en el medio.

Nuestro objeto de estudio es el comportamiento de la Cámara de Diputados y para ello nos concentraremos en los actos o acciones legislativas de mayor importancia: el conjunto de resoluciones de la Cámara de Diputados. Desde luego, no todos los actos que realiza la Cámara de Diputados son resoluciones, pues también lleva a cabo acciones ceremoniales, actos administrativos y actos políticos de diversa naturaleza, pero las resoluciones constituyen el núcleo duro de sus actividades. Así lo indica el artículo 70 de la Constitución, que señala: "Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto." Esta distinción, sin embargo, no es suficiente, pues los términos ley y decreto también pueden prestarse a confusión.

El carácter polisémico de los términos ley o decreto ha sido identificado por Tena Ramírez, quien señala que la misma Constitución mexicana emplea el término ley con diferentes sentidos, pues en ocasiones se refiere a ella en sentido estricto, como en el caso del artículo 70, donde la define en contraposición a los decretos, mientras que en ocasiones la utiliza en sentido lato, como en el artículo 133, donde se refiere a cualquier acto del Congreso, sin distinguir los decretos de las leyes.³⁴

La diferencia básica entre las leyes y los decretos, de acuerdo con la doctrina que han establecido los autores más prestigiados en el ramo, es que las leyes versan sobre materias de interés común, de orden general, mientras que los decretos se refieren a resoluciones legislativas relaciona-

³⁴ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 21a. ed., México, 1985, pp. 284-285.

das sólo a tiempos, lugares o personas determinadas. Burgoa resume la dicotomía indicando que las leyes son normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, mientras que los decretos son actos no estrictamente legislativos, sino acciones de tipo político-administrativo o político jurisdiccional, particulares, concretos y personales.³⁵ Sin embargo, en la práctica encontramos poca diferencia. Muchas “leyes” se denominan “decretos” al momento de aprobarse, y viceversa.

Esta diferencia sigue muy de cerca la dicotomía anglosajona de leyes públicas y leyes privadas. Para ejemplificar: la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social abordó de manera general, abstracta e impersonal los asuntos relacionados con pensiones que, hasta antes de la promulgación de la ley, eran resueltos casuísticamente, de manera particular, concreta y personalizada; es decir, mediante decretos, por el Congreso.³⁶ Por supuesto, esta diferenciación es en gran medida convencional, pero nos permite distinguir los diversos tipos de actos legislativos o resoluciones que se incluyen en esta obra. Para evitar mayores confusiones, llamaremos *leyes* a los decretos y leyes que tengan los atributos de generalidad, abstracción e impersonalidad, y *permisos* y *pensiones* a los decretos que tengan los atributos opuestos; es decir, particularidad, concreción y personalización. Específicamente, cuando las personas son nombradas en un decreto, les asignamos la categoría de “permisos y pensiones”.

Definida de esta forma la materia prima de la investigación, queda decir que en la primera parte del capítulo nos referiremos a la facultad de iniciación de leyes, dando cuenta de los aspectos constitucionales, legales y reglamentarios de este primer paso del proceso legislativo.

La segunda sección forma la parte medular del capítulo, pues en ella se revisan de manera detallada las etapas que debe seguir toda acción legislativa, desde su introducción hasta su aprobación o rechazo por parte del pleno, incluyendo el trabajo en comisiones, la discusión y votación de la iniciativa y el proceso que se sigue para realizar modificaciones a las iniciativas que son introducidas en la Cámara de Diputados.

La tercera parte cubre los aspectos relacionados con la intervención de la Cámara colegisladora en el proceso. En la cuarta sección se abordará el

³⁵ Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, 1a. ed., México, 1973, pp. 785-786.

³⁶ En esto, seguimos parcialmente las teorías de ámbito personal de validez de Eduardo García Máynez, *Introducción al estudio de derecho*, 37a. ed., México, 1985, pp. 82-83. El ámbito personal de validez es la proporción de espacio en que un precepto es aplicable. García Máynez divide las normas entre las genéricas y las individualizadas, aunque las segundas se tratan de contratos y sentencias más que leyes. Véase también la discusión sobre el tema en María del Carmen Nava Polina y Jorge Yáñez López, *op. cit.*

papel legislativo de la Comisión Permanente, institución de singular importancia en el Congreso y cuyo papel ha cambiado de manera relevante a lo largo del tiempo.

Al final, el capítulo concluye con diagramas de flujo que presentan, de manera gráfica y sistemática, todas las posibilidades de desarrollo de una acción legislativa en el seno de la Cámara de Diputados.

INICIADORES Y SUS FACULTADES

Según el artículo 71 de la Constitución, solamente tienen derecho de iniciar legislación en el Congreso el Presidente, los diputados federales, los senadores y las legislaturas estatales. El texto constitucional se replica en el artículo 55 del Reglamento.³⁷ El Presidente y las legislaturas estatales pueden introducir iniciativas en cualquiera de las cámaras, a menos, obviamente, de que se trate de un asunto que sea de competencia exclusiva de alguna de ellas.

Aunque la Constitución no especifica que los miembros del Congreso puedan presentar iniciativas sólo en su propias cámaras, Tena Ramírez afirma que la iniciativa puede únicamente ser presentada por los miembros del Congreso en la cámara a la que pertenecen.³⁸ Es decir, un senador no puede presentar una iniciativa en la Cámara de Diputados y un diputado no puede iniciar un proyecto en el Senado. Carpizo y Madrazo ratifican lo anterior al afirmar que “las iniciativas de los diputados deben presentarse ante la Cámara de Diputados y las de los senadores ante la Cámara de Senadores”.³⁹ El Reglamento refuerza estas interpretaciones, pues en su artículo 30 se estipula que la agenda diaria de cada cámara debe seguir un cierto orden para tratar los asuntos; el tercer punto del orden del día dice: “Iniciativas del Ejecutivo, de las Legislaturas y de los individuos de la Cámara.” Esto parece implicar que las iniciativas deben ser introducidas únicamente por los miembros de su propia cámara.

Esta cuestión puede parecer trivial, pero no siempre lo es, pues en algunas materias, como la de impuestos, esto implica que los senadores no tienen derecho de iniciativa, debido a que una iniciativa sobre este tema debe por ley iniciarse en la Cámara de Diputados, como es el caso

³⁷ *Reglamento del Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Si no se especifica otra fecha, “Reglamento” se referirá al Reglamento de 1934.

³⁸ Tena Ramírez, 1985, pp. 288-289.

³⁹ Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, *Introducción al derecho mexicano: derecho constitucional*, México, UNAM, 1981, p. 71.

también de los empréstitos o el reclutamiento de tropas. Por tanto, esta regla es importante, puesto que refuerza la asimetría de facultades entre ambas cámaras y entre sus miembros. No obstante, en años recientes se ha permitido que los legisladores de una cámara presenten iniciativas en la otra.

No hay ningún señalamiento en la Constitución que limite absolutamente la facultad de iniciativa a ninguno de los tres actores legitimados en algún área en particular. El artículo 74 responsabiliza al Ejecutivo Federal de la presentación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de la cuenta pública del año anterior. Carpizo y Madrazo afirman que esto otorga al Presidente derechos *exclusivos* para introducir leyes de recaudación y presupuesto.⁴⁰ Tena Ramírez es más cauto en este terreno y afirma que el Presidente tiene *prácticamente* derechos exclusivos en la iniciativa sobre presupuesto, aunque no omite mencionar que existe una laguna constitucional en este punto.⁴¹ Señala también que la Constitución de 1857 en su artículo 69 otorga de hecho al Presidente facultades exclusivas en la introducción de iniciativas en materia presupuestaria. Tena Ramírez cita a Manuel Herrera y Lasso argumentando que debido a que la Constitución de 1917 otorga a la Cámara de Diputados la facultad de aprobar el presupuesto, esto le resta la facultad de iniciar.⁴² El mismo Tena Ramírez considera que no existe una razón constitucional que justifique la iniciativa exclusiva del Presidente para la Ley de Ingresos.⁴³ Ni el Reglamento o la Ley Orgánica del Congreso especifican que un miembro del Congreso puede introducir su propia ley de ingreso o presupuesto. Por otra parte, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 15 define el Presupuesto de Egresos de la Federación como “el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a la iniciativa del Ejecutivo”, lo cual indica que la ley pretende que sea únicamente el Presidente quien tenga la facultad de iniciativa del presupuesto de egresos.

Ahora bien, a pesar de que la facultad de iniciativa está reservada al Presidente de la República, los diputados federales, los senadores y las legislaturas estatales, la Cámara de Diputados siempre ha recibido peticiones y memoriales de ciudadanos y grupos, solicitando que la Cámara actúe en algún sentido. Hasta antes de 1934, las solicitudes de iniciar pro-

⁴⁰ Carpizo y Madrazo, *op. cit.*, p. 74.

⁴¹ Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 287.

⁴² *Ibidem*, pp. 287-288.

⁴³ *Ibidem*, p. 288.

yectos de ley provenientes de personas que no tenían derecho a presentar iniciativas eran turnados a la Comisión de Peticiones, la que decidía en primer lugar si la iniciativa debía ser trasladada a una comisión dictaminadora, y luego a cuál de ellas, dependiendo de la naturaleza del asunto (artículo 63 del Reglamento de 1897). Esto fue modificado en el artículo 61 del Reglamento de 1934, de manera que dichas peticiones fueran enviadas por el Presidente de la Cámara a la comisión dictaminadora correspondiente. Esta comisión decide si la petición debe o no tomarse en consideración. Para los propósitos de este estudio, tales tipos de peticiones no serán consideradas como iniciativas hasta que alguien que tenga la facultad de hacerlo la presente como iniciativa propia, normalmente por la comisión dictaminadora.

Esta capacidad de cualquier ciudadano o grupo para comunicarse con el Poder Legislativo en busca de una iniciativa legal, ha sido muchas veces omitida en el análisis político sobre el legislativo mexicano. Es particularmente notorio el hecho de que entre las bases del presidencialismo se señale con frecuencia la capacidad de iniciar leyes. Esta facultad se cita como uno de los pilares del presidencialismo porque, se agrega, es este el instrumento que ha permitido al Presidente de la República convertirse en el legislador por excelencia en México. La evidencia que se utiliza sistemáticamente para documentar esta hipótesis es la frecuencia con que el Presidente inicia leyes. En cambio, se suele decir que la facultad de veto es mucho menos relevante, y se presenta como prueba el hecho contrastante de que el Presidente casi no utiliza esta facultad. La verdad es que en este tipo de afirmaciones se encuentran las mayores debilidades de los análisis "realistas" del proceso legislativo. Si se miran bien las cosas, se entenderá fácilmente que la facultad de iniciativa sirve poco, pues cualquier ciudadano que tenga un amigo diputado puede encontrar un camino expedito para iniciar una ley. En cambio, la facultad de veto, aunque mucho menos usada que la de iniciativa, sólo puede ser ejercida por una persona en todo el Estado: el Presidente de la República. El hecho de que esta facultad sea poco utilizada no disminuye un ápice su importancia, pues lo único que muestra su desuso es que el Presidente no ha requerido usarla debido a que cuenta con el acuerdo de los legisladores, forjado a través de la institución fundamental para la organización del trabajo parlamentario y para la erección del presidencialismo en México: el partido político. A lo largo de este libro volveremos sobre este punto, que nos parece escasamente comprendido en la literatura de análisis político de México.

PROCESO LEGISLATIVO

En esta sección desarrollaremos con algún detalle el marco normativo del proceso legislativo a lo largo de sus diversas etapas: iniciación, estudio en comisiones, modificación, discusión, votación y revisión por la cámara colegisladora. Para su comprensión resultarán especialmente útiles los diagramas de flujo que se presentan al final del capítulo, pues en ellos se desarrollan con todo detalle, cada uno de los posibles caminos que puede seguir una iniciativa desde su introducción en la Cámara hasta su aprobación, desechamiento o congelación.

Introducción de las iniciativas

Según el Reglamento de 1897, todas las iniciativas introducidas por el Presidente, por una legislatura estatal o por la diputación de un estado (entendida como la mayoría de la diputación estatal) eran enviadas directamente a comisión [artículo 58 del Reglamento de 1897]. Lo mismo ocurría con las iniciativas recibidas por la Cámara de Diputados después de haber sido aprobadas por el Senado (artículo 59 del Reglamento de 1897).

Seguían un curso legal distinto las iniciativas presentadas por diputados o senadores individualmente o en grupos que no constituían la mayoría de una diputación. Estos proyectos eran sujetos a dos lecturas (artículo 60 del Reglamento de 1897). En la primera, el día de la presentación, el autor podía explicar y argumentar a favor de su proyecto. Al tercer día se hacía la segunda lectura en la que un miembro podía hablar a favor y otro en contra. En este momento, la Cámara votaba si la iniciativa se admitía o no a discusión. Si era aprobada, se enviaba a comisión; si no, se desechaba.

La regla fue abandonada en las reformas de 1934 al Reglamento aún vigente. Ahora el artículo 56 ordena que "las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las cámaras, pasarán desde luego a Comisión", así como cualquier iniciativa aprobada y turnada por la otra cámara. Únicamente son sujetas a las antiguas reglas "las proposiciones que *no sean iniciativas de ley* presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que las suscriben mayoría de diputación".⁴⁴ Sin embargo, ahora es sólo una lectura al momento de la introducción (artículo 58 del Reglamento). Estas son proposiciones o resoluciones como

⁴⁴ Cursivas de los autores.

acuerdos parlamentarios, no iniciativas, por lo que no serán analizadas en esta obra. Entonces, las iniciativas que son presentadas por diputados o senadores son enviadas directamente a comisión por el Presidente de la Cámara. Los legisladores federales ya no “se encuentran en una situación de inferioridad respecto al Presidente de la República y de las legislaturas estatales...”⁴⁵

Ninguna iniciativa será discutida por el pleno hasta que haya sido examinada y dictaminada por una comisión, excepto bajo una suspensión especial de las reglas (artículo 60 del Reglamento). Las iniciativas pueden evitar pasar a comisión si el asunto se considera de “urgencia u obvia resolución” (artículo 59 del Reglamento), lo que llevaría a votarla inmediatamente después de la primera lectura. Para ello se requiere una votación de dos tercios de los miembros presentes. El Reglamento de 1897 (en el artículo 64) incluso permitía la suspensión de la segunda lectura. En el caso de que una iniciativa haya sido considerada de obvia resolución, es debatida, votada en lo general y en lo particular (ver abajo para más detalles), por voto de mayoría simple. El requisito de dos tercios de la votación únicamente se usa para no enviar la iniciativa a comisión, y esta mayoría no es necesaria para la aprobación final del proyecto.

En realidad, existe otro iniciador informal en el proceso legislativo. Una comisión también puede iniciar un proyecto de ley. De hecho, en la mayoría de los casos en los que se adopte una petición de un particular, es una comisión la que decide presentar la iniciativa. Algunas veces, una comisión combinará varias iniciativas en una sola, y la presentará como propia. También puede desarrollar su propia iniciativa. En cualquier caso, este procedimiento no se especifica en ningún punto del Reglamento.

Existen dos formas por las que una comisión puede introducir un proyecto. Si la iniciativa está dentro de su área de responsabilidades, entonces puede introducirla incluyendo su propio dictamen. En este caso, la iniciativa no existe antes de ser dictaminada. Si la iniciativa requiere el dictamen de otra comisión, entonces, se puede enviar a la comisión dictaminadora o declararse de obvia resolución para discutirse y votarse de inmediato.

En el caso de que una iniciativa no sea de la competencia legislativa de la comisión que la presenta, el Reglamento de 1897 no especifica si los miembros de la comisión tienen la facultad de iniciativa, sin tener que re-

⁴⁵Burgoa, 1973, p. 786. Este autor señala que las facultades de iniciativa de los diputados y senadores son inhibidos por cualquiera de las restricciones que pueden aparecer en el Reglamento; sin embargo, no reconoce que el Reglamento había sido reformado para permitir un acceso igualitario para los legisladores.

currir a primera y segunda lectura (puesto que es poco probable que los miembros de una comisión formen mayoría de una diputación). Entre 1917 y 1934, cuando las comisiones introdujeron iniciativas sin facultad para dictaminarlas, éstas eran enviadas directamente a las comisiones correspondientes sin hacerse la primera y segunda lectura (artículo 60 del Reglamento de 1897), o en su caso fueron declaradas de obvia resolución. Por ejemplo, este procedimiento ocurrió con las Comisiones de Administración y de la Inspectoría de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH). Sus iniciativas se referían al presupuesto de la Cámara o de la CMH, pero no eran enviadas a la Comisión de Hacienda, como fueron otras iniciativas concernientes al presupuesto. Después de 1934, esto ya no representó un problema porque ya no se necesitaba una mayoría de una diputación para evitar las primeras lecturas.

Trabajo en comisiones

Antes de 1934, las comisiones tenían que presentar su dictamen quince días después de haber recibido una iniciativa (artículo 86 del Reglamento de 1897); este dictamen debía ser firmado por la mayoría de los integrantes de la comisión (artículo 87 del Reglamento de 1897). Si algún miembro estaba en desacuerdo con la opinión de la mayoría, podía someter un voto particular (artículo 87 del Reglamento de 1897). Con las reformas al Reglamento en 1934, una comisión debe dictaminar dentro de sólo cinco días, después de haber recibido una iniciativa (artículo 87 del Reglamento).⁴⁶ El artículo 91 del Reglamento de 1934, establece los mismos lineamientos concernientes a la notificación en sesión secreta y la actuación de la Secretaría y el Presidente de la Cámara; el único cambio es que el límite es reducido a cinco días.

Si una comisión no ha dictaminado dentro del tiempo límite, un diputado puede proponer a la Cámara de Diputados que una excitativa sea enviada a la comisión con el fin de que el pleno reciba un dictamen de su parte. El Presidente de la Mesa Directiva tiene la facultad de:

Excitar a cualquiera de las Comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido cinco días después de aquél en que se les turne un asunto y, si no fuere suficiente, la emplazará para un día determinado,

⁴⁶La única excepción es que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública puede dictaminar sus dictámenes sobre el presupuesto de egresos y la cuenta pública en 30 días (artículo 81 del Reglamento).

y si ni así presentare el dictamen, propondrá a la Cámara que se pase a otra Comisión (artículo 24, fracción XVI del Reglamento).

Resulta muy interesante apuntar que el Presidente de la Mesa Directiva tiene demasiada discrecionalidad sobre la resolución de las excitativas. De hecho, el Presidente decide sobre el envío de la excitativa a comisión; puede determinar el tiempo límite, y puede incluso proponer si la comisión es sancionada por retirar la iniciativa de su archivo.

Si una comisión convenía en que se necesitaban más de 15 días para presentar su dictamen, debía informar a la Cámara en sesión secreta antes de que el plazo de 15 días expirara. El Reglamento usó el verbo “manifestar,” el cual no implica que la Cámara tenía que votar para dar permiso a la comisión de retener la iniciativa por un periodo mayor (artículo 90 del Reglamento de 1897). Cualquier acción tomada ocurría en sesión secreta. Por supuesto, no hay registro en el *Diario de los Debates* de las sesiones secretas, por lo que este procedimiento es un faltante en nuestro banco de datos. Si una comisión conservaba una iniciativa por más de quince días sin informar a la Cámara, la Secretaría debía notificar al Presidente de la Cámara, “con el fin de que acuerde lo conveniente” (artículo 90 del Reglamento de 1897). Es asombroso que los procedimientos que debe seguir el Presidente de la Cámara no estén estipulados, ni que exista alguna acción obligatoria.

Ninguno de los dos Reglamentos establece explícitamente los procedimientos sobre votos particulares. Sin embargo, el artículo 64 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos especifica que los votos particulares deben ser enviados por su autor al líder de su grupo parlamentario con copia para el Presidente de la comisión.⁴⁷ Entonces, el Presidente de la comisión, “si lo estima conveniente, lo remita al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara con el fin de que ésta decida si se pone a consideración de la Asamblea” (artículo 64 de la Ley Orgánica del Congreso). En ese caso, primero el Presidente de la comisión y después la Mesa Directiva tienen completa discrecionalidad sobre cuándo los votos particulares serán considerados.⁴⁸

El dictamen de una comisión puede ser favorable o desfavorable. El Reglamento no especifica procedimientos distintos según el sentido del dictamen, aunque en la práctica sigan de alguna manera caminos diferentes.

⁴⁷ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo de 1979.

⁴⁸ Los mismos procedimientos están estipulados para el Senado en el artículo 98 de la Ley Orgánica del Congreso General.

Discusión y votación

Después de que una comisión ha presentado su dictamen sobre una iniciativa, ésta es leída ante la Cámara, seguida por el dictamen de la comisión y luego por los votos particulares (artículo 95 del Reglamento). Puede requerirse a la comisión que explique su dictamen al inicio del debate (artículo 108 del Reglamento). De cualquier manera, no parece existir alguna regla que obligue a que los dictámenes sean votados. Esta es una omisión importante, porque permite al liderazgo de la Cámara suspender iniciativas que hubieran sido aprobadas por la comisión. El Presidente de la Cámara tiene la facultad de “determinar qué asuntos deben ponerse a discusión, prefiriendo los de utilidad general; a no ser que, por moción que hiciera algún individuo de la Cámara, acuerde ésta [la Cámara] dar la preferencia a otro negocio” (artículo 21, fracción IV del Reglamento).⁴⁹ Esto significa que el Presidente de la Cámara puede decidir cuándo una iniciativa es considerada en el pleno, a menos que la mayoría de la Cámara se oponga a él.

Tanto el Reglamento de 1897 como el de 1934 han detallado las reglas sobre el debate: cómo se compone la lista de oradores, quién puede hablar, por cuánto tiempo y cuántas veces. En este volumen, no discutimos estas reglas de debate, exceptuando, desde luego, aquellas que influyen en el resultado legislativo.

Existen reglas específicas vinculadas con la terminación del debate sobre un dictamen. El artículo 109 del Reglamento de 1934 permite suspender el debate sólo bajo circunstancias específicas, las cuales requieren usualmente de la aprobación de la Cámara. La moción para suspender el debate puede ser introducida por cualquier miembro, que puede hablar a favor, mientras otro lo haga en contra. Después se pregunta a la Cámara si la moción debe ser considerada. De ser así, puede haber hasta tres oradores a favor y tres en contra (artículo 110 del Reglamento). Así pues, debe haber dos votos: el primero para considerar la moción (si la resolución es negativa, entonces la moción es desechada; si es positiva, se procede al segundo voto); el segundo es un voto que suspende el debate. Puede haber sólo una moción suspensiva en cualquier negocio (artículo 111 del Reglamento).

Después de que seis miembros han hablado por cada lado del dictamen de una iniciativa de ley (además de los miembros de la comisión dictaminadora), el Presidente de la Cámara pregunta si ya ha habido suficiente discusión. De no ser así, un par de oradores pueden continuar el debate; una vez finalizado éste, el Presidente puede volver a preguntar (artículo 115 del

⁴⁹Esta facultad ahora recae en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

Reglamento). El Reglamento no especifica cómo debe determinar el Presidente si un punto ha sido “suficientemente discutido”: si cualquier diputado en la lista puede solicitar que continúe el debate, o si el punto debe ser retomado por el voto de la Cámara.

Una vez que el debate sobre una iniciativa ha concluido, se da un voto en lo general. Si el dictamen de la iniciativa es favorable, y el proyecto es rechazado en lo general, entonces existe un segundo voto (por votación económica) para determinar si hay que regresarlo a la Comisión Dictaminadora. Si la Cámara decide rechazar el segundo voto, la iniciativa es desechada (artículo 117). Si la iniciativa fue rechazada en su cámara de origen, no puede volver a presentarse durante ninguna sesión de ese año (artículo 72 constitucional).

Es necesario señalar que existen algunas dudas sobre cómo debe ser interpretado este artículo. Por ejemplo, ¿puede una iniciativa sobre el mismo tema, pero con redacción ligeramente cambiada, ser considerada después de que la iniciativa original fue rechazada?, ¿quién decide si una iniciativa es inelegible para una consideración posterior? Segundo, ¿puede aplicar una restricción temporal a distintas legislaturas en el mismo año? Por ejemplo, suponiendo que una cámara rechazara una iniciativa durante una sesión extraordinaria en la primavera del año, y que hubiera elecciones en el verano, y que la nueva legislatura retomara la misma iniciativa, ¿eso está permitido?

Aunque el Reglamento no especifica los procedimientos para el voto de la Cámara sobre dictámenes desfavorables, las reglas pueden deducirse. Un dictamen desfavorable que es aprobado en lo general debe regresar el proyecto a su iniciador o bien desecharlo. Tal iniciativa no puede volver a ser presentada en el mismo año. Un dictamen desfavorable que es rechazado por la Cámara en lo general tiene un camino menos determinado. Es probable que una iniciativa de ese tipo sea devuelta a la comisión para un nuevo dictamen, aunque esta acción no está especificada en el Reglamento.

Si una iniciativa es aprobada en lo general y existe más de un artículo, entonces la Cámara comienza inmediatamente el debate sobre cada artículo en lo particular (siguiendo los mismos procedimientos del debate como en la discusión en lo general). Si una iniciativa tiene más de 30 artículos, éstos pueden debatirse por secciones, como libros o capítulos, en caso de que dicha moción sea aprobada por la Cámara. La comisión dictaminadora podría proponer esta división. No obstante, un diputado podría solicitar que los votos sean separados por artículo, aunque esta moción requiere de la aprobación de la Cámara (artículo 132).

Si un solo artículo está compuesto de varias propuestas, éstas pueden ser discutidas en forma separada (artículo 120 del Reglamento). El artículo

133 permite a los diputados “apartar los artículos, fracciones o incisos” que quieran impugnar, lo que implica que un artículo puede ser dividido también para su votación.

Antes de 1934, los artículos solamente podían agruparse para debate en lo particular, como se señaló anteriormente. De cualquier forma, el Reglamento de 1934 adiciona dos artículos más (el 133 y el 134), que permiten una mayor flexibilidad sobre el debate y la votación. Cualquier diputado puede reservar ciertos artículos para debate y votación en lo particular, mientras que los artículos restantes pueden ser votados posteriormente como un paquete (artículo 133 del Reglamento). Además, el artículo 134 pareciera estipular que la votación en lo particular puede evitarse, y que la iniciativa completa, con todos sus artículos, puede ser aprobada en la votación en lo general si ninguno de los artículos son impugnados. De igual forma, así como se pueden juntar varios artículos para votarse en un solo acto cuando no dan lugar a discusión, el pleno ha interpretado el artículo 134 para permitir votar de la misma manera un conjunto de dictámenes que no provocan discusión. Entonces, puede haber una sola votación en lo general (que tal vez incluye la votación en lo particular) sobre varias iniciativas de ley en un paquete (éste puede incluir dictámenes e iniciativas declaradas de obvia resolución).

Durante el proceso de votación en lo particular, después de que un artículo (o grupo de artículos) ha sido debatido, se pregunta a la Cámara si el voto sobre ese artículo debe proceder (el Reglamento no especifica los procedimientos sobre esta cuestión). Si no, entonces el artículo es devuelto a la comisión para trabajos posteriores (artículo 118 del Reglamento). Si la Cámara decide que procede, entonces se vota sobre el artículo. Si se aprueba, entonces el debate procede para el siguiente artículo. El Reglamento no especifica qué ocurre si el artículo es rechazado en lo particular; sin embargo, podemos asumir que también será devuelto a la comisión, o bien darse por desechado y no aparecer en la ley definitiva.

Proceso de modificaciones y reformas

El procedimiento para modificar una iniciativa en la Cámara de Diputados es relativamente informal. En general el Reglamento no fomenta reformas a las iniciativas en el pleno. Aunque todos los proyectos de ley están técnicamente abiertos a modificaciones, los procedimientos parecen dificultar mucho cualquier reforma a un dictamen de una comisión.

Durante la sesión, cuando una iniciativa va a ser votada “definitivamente”, cualquier diputado puede proponer adiciones o modificaciones a los

“artículos aprobados” (artículo 124 del Reglamento). Existe un problema en la interpretación de este artículo. Si se entiende “artículo aprobado” en lo general, esta clase de votación no se trata de aprobar artículos, sino el dictamen en su conjunto. Si se entiende por aprobado en lo particular, entonces, están modificando artículos ya aprobados definitivamente. Desde luego, se acepta que quien propone una enmienda puede hablar en favor de ella. Luego se da un voto inmediato sin mayor debate: si la enmienda es aceptada por la Cámara se envía a la comisión dictaminadora y si no, es desechada (artículo 125 del Reglamento).

Este procedimiento de enmienda *ex post* es bastante inusual en la práctica parlamentaria de otros países. Las enmiendas son permitidas sólo después de que un artículo es aprobado (por lo menos en lo general), y las modificaciones aprobadas en el pleno son enviadas a la comisión, la que tiene un veto sobre la enmienda. Debido a que la comisión aprueba la iniciativa original y que la iniciativa ya ha sido aprobada sin enmiendas, es poco probable que la comisión actúe sobre las modificaciones propuestas.

No obstante, el procedimiento parlamentario real agiliza el proceso de enmienda. Durante el debate, si una enmienda es aprobada por el pleno, se pregunta inmediatamente a la comisión dictaminadora si acepta la enmienda; si así lo hace, ésta es incorporada dentro del artículo en ese momento.

Si una iniciativa ha sido rechazada en lo general, o si uno de sus artículos ha sido rechazado en lo particular, entonces cualquier voto particular puede ser debatido, en tanto que haya sido presentado por lo menos un día antes de la discusión por el pleno del dictamen de la mayoría de la comisión (artículo 119). Esto significa que los votos particulares sólo son debatidos si la iniciativa original es rechazada, al menos en parte. Esto desde luego también restringe el proceso de enmienda. Si una iniciativa es votada el mismo día, así como su dictamen, entonces ningún voto particular es técnicamente elegible para discusión.

Todo el proceso de enmienda puede crear efectos inusuales de elección social. La Cámara primero vota la nueva ley contra el *statu quo*. Si es aceptada, entonces se convierte en el nuevo *statu quo*. Después comienza a votarse en lo particular, lo cual podría permitir que varias partes de la iniciativa sean eliminadas por distintas mayorías de la Cámara. Además, las enmiendas pueden hacerse a cualquier artículo *después* de que la iniciativa ha sido aceptada en lo general. Este sistema debe disminuir la probabilidad de que los parlamentarios intercambien sistemáticamente votos en una estrategia de “hoy por ti y mañana por mí”, o *logrolling*, en inglés. *Logrolling* se refiere a que una iniciativa tiene artículos aceptables para algunos legis-

ladores y no aceptables para otros, pero la mayoría de los legisladores reciben en promedio más beneficios que perjuicios con el dictamen final, y así se puede aprobar. El Reglamento de la Cámara de Diputados permite que una iniciativa *logrolled* sea aprobada en lo general, pero subsecuentemente pueda ser desintegrada artículo por artículo en lo particular. Peor aún, cuando los legisladores votan en lo general entre la iniciativa y el *statu quo*, ellos no saben con certeza cómo quedará la iniciativa al final.⁵⁰

OBSERVACIONES DE LA CÁMARA COLEGISLADORA Y DEL EJECUTIVO

Una vez que la iniciativa ha sido aprobada por la Cámara de Diputados, es enviada al Presidente de la República para su publicación, si esta Cámara tiene la jurisdicción exclusiva sobre la iniciativa, o si ha actuado como la cámara revisora y no ha hecho ninguna modificación al proyecto que había sido aprobado por el Senado. Si la Cámara de Diputados es la cámara de origen de la iniciativa, o si ha modificado un proyecto del Senado, entonces avanza la iniciativa al Senado. Si la cámara revisora modifica una iniciativa, se devuelve a la cámara de origen, donde se vuelve a asignar a la comisión dictaminadora que debe reportar un nuevo dictamen (artículo 136 del Reglamento). Así, una iniciativa devuelta por otra cámara, es tratada en la cámara de origen como si se tratara de cualquier otra iniciativa. No obstante, el debate y los votos están limitados sólo a aquellos “artículos observados, modificados o adicionados” (artículo 137 del Reglamento).

Puede volverse a tomar en consideración una iniciativa previamente rechazada si ésta se aprueba por la cámara de origen; de ser aceptada por la cámara revisora, pasará al Ejecutivo para su publicación; de lo contrario no podrá volver a pasarse en el mismo periodo de sesiones. En caso de que una iniciativa se deseche en parte, o bien se modifique o adicione, la revisión en la cámara de origen tratará solamente los puntos desechados. Si la cámara revisora aprueba esta versión se pasa al Ejecutivo. Sin embargo, puede no ser aprobada nuevamente, en cuyo caso puede someterse a segunda revisión, para que de resultar desechada no pueda volver a presentarse hasta el siguiente periodo de sesiones, o bien, ser expedida con los artículos aprobados si así lo acuerdan las dos cámaras (artículo 72 constitucional).

⁵⁰ Véase William B. Heller y Jeffrey A. Weldon, “Reglas de votación y la estabilidad en la Cámara de Diputados”, en Luisa Béjar Algazi y Rosa María Mirón Lince (comps.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, 2003, pp. 85-119.

Los vetos del Presidente son tratados exactamente en la misma forma. Se puede inferir por el artículo 137 del Reglamento que cuando el Presidente veta parte de una iniciativa, no puede publicar el resto de ella, debido a que el Congreso debe aprobar la iniciativa completa, aunque sólo discutiría y votaría los artículos que el Presidente haya vetado o modificado. Además, ya que el Congreso debe aprobar los artículos con modificaciones o adiciones del Presidente, entonces implica que el Presidente no tiene un verdadero veto parcial. El Congreso puede ignorar sus modificaciones a ciertos artículos, pero con ello la iniciativa completa debe morir; o puede revertir su veto (así como sus observaciones) por dos terceras partes del voto. En cualquier caso, el resultado es exactamente igual al del veto total de una iniciativa. O bien, el Congreso, por voto de mayoría, podría aceptar las propuestas del Presidente. Se puede decir que las observaciones del Presidente en realidad son más parecidas a su voto particular respecto al veto total de una iniciativa. Las observaciones del Presidente, como parte de un veto, no tienen mayor peso que el de una iniciativa introducida por él mismo. Éstas no se convierten en el nuevo *statu quo* sin la aprobación del Congreso.

En este caso, el Presidente devuelve la iniciativa a su cámara de origen con observaciones o modificaciones, y la comisión dictaminadora original examina el veto junto con las observaciones. Sin embargo, los procedimientos sobre las votaciones para los dictámenes de vetos presidenciales son distintos. Si el Presidente ha vetado la iniciativa completa, entonces el dictamen de la comisión es sobre si el veto debe ser aceptado. Si el dictamen es favorable (aceptando el veto), y el dictamen es aprobado en el pleno [por voto de mayoría] entonces el veto no es revertido. De hecho, la acción del pleno no es realmente necesaria, puesto que la ley no será publicada a menos de que el Congreso actúe en consecuencia. Debemos asumir que si el pleno rechaza el dictamen favorable, será devuelta a la comisión; sin embargo, el veto sigue con efecto a menos que el Congreso lo revoque. Si el dictamen es desfavorable y si es aceptado por dos terceras partes del voto del pleno, entonces el veto se revoca en esa cámara; si el voto es menor de dos terceras partes (o si el voto es negativo), entonces el veto sobrevive, y el dictamen desfavorable es devuelto a la comisión.

Los mismos procedimientos generales deben tener lugar en caso de que el Presidente haya hecho observaciones a la iniciativa, aunque presumiblemente los artículos individuales en cuestión deben ser discutidos y votados en lo particular. Quizá la forma más simple de tratar con las observaciones del veto es que debe existir una votación en lo general para aceptar o rechazar el veto en sí, y después votaciones en lo particular para tratar las modi-

ficaciones. Por supuesto la comisión dictaminadora debe tener la facultad de eliminar o incluso agregar cualquier observación del Presidente en su dictamen, pues los vetos deben ser tratados como cualquier otra iniciativa (artículos 136 y 137 del Reglamento). Incluso, uno puede aún asumir que la minoría de una comisión también puede promover un voto particular.

LA COMISIÓN PERMANENTE

La mayoría de las iniciativas se presentan mientras el Congreso está sesionando. Sin embargo, cualquier iniciador legal puede introducirlas ante la Comisión Permanente mientras el Congreso está en receso. El artículo 79, fracción III de la Constitución Política otorga a la Comisión Permanente la responsabilidad de “recibir durante el receso del Congreso de la Unión iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, con el fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones”. En otras palabras, después de esta reforma de 1966, la Comisión Permanente sirve como una especie de Oficialía de Partes para el resto del Congreso, y turna las iniciativas a las comisiones de cada cámara durante los recesos del Congreso.

La Comisión Permanente antes de 1966 tenía facultades distintas. Según la Constitución de 1857 (artículo 74, fracción V) la Diputación Permanente tenía la facultad de “dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, á fin de que la legislatura que sigue tenga desde luego de que ocuparse”.⁵⁴ El Reglamento de 1897 menciona en su artículo 93 que todas las comisiones deben enviar sus expedientes a la Secretaría de la Cámara al día siguiente de la terminación del último periodo de sesiones. Estos expedientes eran turnados a la Comisión Permanente. En el artículo 174 del Reglamento de 1897 se estipula que la Comisión Permanente, en el último día de su ejercicio, debe entregar a cada Cámara “los memoriales, oficios o comunicaciones y demás documentos que para cada una de ellas hubiere recibido”. La Constitución de 1917, en la fracción III, original del artículo 79 concede a la Comisión Permanente la facultad de “dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, con el fin de que en el inmediato periodo de sesiones sigan tramitándose”. El artículo 180 del Reglamento de 1934 reitera las facultades otorgadas por el artículo 174 del Reglamento de 1897. Más aún, el artículo

⁵⁴En Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1991*, 16a. ed., México, 1991, p. 620. Ortografía original.

181 del Reglamento de 1934 menciona que la Comisión Permanente debe incluir en los inventarios que envía a las Cámaras, los expedientes a los que hace referencia la fracción III, original del artículo 79 de la Constitución de 1917. Un expediente normalmente incluye una iniciativa de ley, junto con la correspondencia relativa al proyecto. La Comisión Permanente tenía la facultad de dictaminar sobre esta correspondencia. No encontramos evidencia entre 1917 y 1966 en donde la Comisión Permanente hubiera dictaminado directamente sobre alguna iniciativa de ley, excepto en los casos de permisos. Antes de 1966, durante los recesos entre los periodos de una misma legislatura, las comisiones de las cámaras se quedaban con sus expedientes, aunque las comisiones no se reunieran.

Como ya se mencionó, el artículo 79 Constitucional fue reformado en 1966 para que la Comisión Permanente recibiera iniciativas durante los recesos, para enviarlas de inmediato a las comisiones dictaminadoras. Adicionalmente, el artículo 85 del Reglamento fue modificado a finales de 1965 (vía una iniciativa presentada por el Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados) para permitir a todas las comisiones continuar con sus funciones durante el receso del Congreso (anteriormente sólo las Comisiones de Administración, la Inspectoría y las Secciones del Gran Jurado funcionaban durante los recesos).⁵² Con esta reforma, la Comisión Permanente recibió las facultades de “dar curso reglamentario a los negocios y dictar los trámites que deban recabar en los asuntos con que se dé cuenta a la(s) Cámara(s)”, y “excitar a cualquiera de las Comisiones a que presente dictamen si han transcurrido cinco días después de aquél en que se les turne un asunto y, si no fuere suficiente, la emplazará para día determinado y si ni así presentare el dictamen, propondrá que se pase a la Comisión” (artículo 21, fracciones III y XVI, del Reglamento). Estas son facultades de la presidencia de cada Cámara, las cuales fueron adoptadas por la Comisión Permanente en 1966. El artículo 94 del Reglamento también fue modificado para permitir a las comisiones continuar “el estudio de los asuntos pendientes, hasta producir el correspondiente dictamen”.⁵³ La modificación al artículo 179 del Reglamento fue para incluir:

Quando se trate de iniciativas de ley, se imprimirán, se ordenará en el “Diario de los Debates”, y se remitirán para su conocimiento a los diputados o senadores, según el caso, y se turnarán a las Comisiones de la Cámara que corres-

⁵² *Diario de los Debates* de la H. Cámara de Diputados, año II, Per. Ord. XLVI Legislatura, t. I, núm. 30, México, 17 de diciembre de 1965, p. 38 (versión CD-ROM).

⁵³ *Diario de los Debates* de la H. Cámara de Diputados, año II, Per. Ord. XLVI Legislatura, t. I, núm. 30, México, 17 de diciembre de 1965, p. 38 (versión CD-ROM).

ponda para que formulen el dictamen, y éste se distribuya en los términos y para los efectos del artículo 94.⁵⁴

Cuando la iniciativa no incluye una cámara destinataria específica, la Comisión Permanente decide a qué comisión de cuál cámara la enviará.

En ningún momento la Comisión Permanente ha tenido la facultad de emitir dictámenes legislativos sobre iniciativas, excepto para permisos después de 1934, cuando el artículo 37 de la Constitución fue modificado para permitir a la Comisión Permanente decidir sobre permisos relativos a ciudadanos mexicanos que presten servicios oficiales a un gobierno extranjero o acepten condecoraciones, títulos o funciones de un gobierno de otro país. Así, la Comisión Permanente puede decidir sobre iniciativas de permisos durante el receso del Congreso. La Comisión Permanente también recibe permisos no resueltos al final de cada periodo del Congreso, y puede resolverlos durante el receso. Asimismo, la Comisión puede recibir permisos durante el receso y resolverlos. Cualquier permiso sin resolver al final de cada receso debería ser turnado a una de las cámaras del Congreso.

Antes de 1966, algunas iniciativas de ley eran retiradas por su iniciador durante el mismo receso en que las presentó a la Comisión Permanente, y así fueron excluidas de los expedientes antes de que ésta los turnara a las cámaras.

ESQUEMA DIAGRAMÁTICO DEL PROCESO LEGISLATIVO

En las siguientes páginas presentaremos tres pares de esquemas de flujo que describen detalladamente todas las alternativas que puede seguir una acción legislativa una vez que se ha presentado como iniciativa ante la Cámara de Diputados. El primer par de diagramas despliega todas las posibilidades formales de desenlace de una acción legislativa bajo el imperio del Reglamento de 1897. El diagrama 1 se puede leer utilizando las claves presentadas en el cuadro del apartado "Proceso de creación de leyes: estados posibles de una iniciativa". El diagrama 2 reproduce el mismo esquema, pero adjuntando a cada estado y nodo del diagrama el artículo del Reglamento que le da fundamento.

La misma lógica de exposición se aplicó en los diagramas 3 y 4 que despliegan los estados posibles de iniciativas bajo el imperio del Reglamen-

⁵⁴*Ibidem*, pp. 38-39. Esta cláusula también fue incluida, con correcciones gramaticales, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979.

to de 1934. Por último, el par de diagramas 5 y 6 despliega los estados posibles de iniciativas bajo el imperio del Reglamento de 1934, en los periodos de receso del Congreso, cuando se encuentra operando sólo la Comisión Permanente.

Como podrá observarse, en los diagramas fueron incluidas todas las situaciones que desde el punto de vista estrictamente formal podrían producirse, a sabiendas de que muchas de ellas no se presentan bajo ninguna circunstancia práctica. Sin embargo, decidimos presentar el esquema extenso, en vez de una versión sintética del mismo, porque puede servir como un buen instrumento de comprensión de todo el complicado proceso de formación de leyes. De hecho, en el capítulo 3 se irá explicando con detalle cómo la Cámara de Diputados, en su proceso de institucionalización ha ido reduciendo los “senderos legislativos” a unos cuantos, que son los caminos que la experiencia y la práctica han aprobado.

Los diagramas de flujo están constituidos por cinco elementos simbólicos: rectángulos y rombos con textos inscritos; líneas rectas y flechas; rectángulos de esquinas redondeadas con letras mayúsculas inscritas; elipses con letras griegas inscritas. El significado de estos símbolos se explica a continuación.

Rectángulos con textos inscritos. Hemos utilizado rectángulos con un texto inscrito para señalar ciertas actividades realizadas por actores específicos en el proceso de formación de iniciativas. Así, en diversas etapas del proceso se encuentran rectángulos con el texto “Discute el pleno en lo general,” o bien “Comisión Dictaminadora”.

Líneas rectas y flechas. Utilizamos estos elementos para indicar el sentido del flujo, es decir, la secuencia de etapas por las que atraviesa una iniciativa, cada vez que algún actor termina una fase o toma una decisión.

Rombos con letras inscritas. También observará el lector una gran cantidad de rombos que constituyen “nodos de decisión”. Estos nodos siempre tienen una línea de entrada en uno de sus vértices y dos líneas de salida, que son las alternativas posibles de la decisión que representan. En todos los casos, el nodo de decisión tiene inscrito un texto que define qué es lo que se está decidiendo en esa etapa del proceso. Por ejemplo, el nodo más alto del diagrama de flujo dice “Llega en Com. Permanente”, y tiene dos salidas (SÍ y NO) a su izquierda y derecha. Otros nodos nos indican si la iniciativa en cuestión pasó la primera o la segunda lectura, si fue considerada de obvia resolución o no, si una comisión determinada emitió o no un dictamen sobre la iniciativa que recibió, si la Comisión o el pleno la votan favorablemente, etcétera.

Cuadrángulos con esquinas redondeadas y letras mayúsculas inscritas. El diagrama también contiene unos cuadrángulos con esquinas redondeadas que contienen un texto inscrito. Estos nodos simbolizan estados terminales de la iniciativa. El diagrama incluye nodos de la A a la V que constituyen, precisamente, todos los posibles desenlaces de una iniciativa legal. Por ejemplo, después del primer nodo que comentamos (“Llega en Com. Permanente”), siguiendo la alternativa “SÍ”, se encuentra un segundo nodo que dice “Retira el iniciador”. Este nodo tiene también dos salidas, una hacia abajo que dice “NO” y otra hacia arriba que dice “SÍ”. Tras esta última salida se encuentra un cuadrángulo con esquinas redondeadas que tiene inscrita la letra “A+”, que de acuerdo con los códigos que aparecen en el cuadro, significa que se trata de una iniciativa terminal, porque fue retirada por su iniciador tras haberla presentado en la Comisión Permanente. Si el iniciador no la hubiese retirado (lo que se simboliza con la ruta “NO” del nodo), esta iniciativa se hubiese enviado para discusión en el pleno. A partir de ahí se sigue el diagrama de flujo, pasando por diversas etapas que están simbolizadas por otros nodos de decisión, cuadrángulos de actores y actividades, y cuadrángulos de estado final.

Elipses con letras griegas inscritas. Estos elementos se utilizan para simbolizar “saltos” en el diagrama de flujo. Por ejemplo, a la derecha del tercer nodo del flujo, siguiendo la salida “NO” del nodo “Llega en Com. Permanente”, y la salida “SÍ” del nodo “Inicia dips. en comisión”, se encuentra un nodo que reza “Asunto de su área”. Esto significa que estamos revisando el flujo de una iniciativa que *no* llegó a la Cámara a través de la Comisión Permanente (sino durante sesiones de la legislatura), y que *sí* fue iniciada por un diputado en el seno de una comisión (y no ante el pleno). El nodo “Asunto de su área” nos muestra dos salidas. La salida “NO” lleva la iniciativa a la ruta “normal” de una pieza de legislación, que es su estudio en el seno de una comisión (a menos que sea declarada de obvia resolución por el pleno). En el ejemplo que nos interesa, si la iniciativa en cuestión *sí* es un asunto de la competencia de la comisión en que se presentó, entonces la iniciativa llega a la elipse que contiene inscrita la letra alfa (α). De ahí, la iniciativa salta hacia el rectángulo “Discute el Pleno en lo General”, señalando, precisamente, que por ser una iniciativa presentada por una comisión, se presume la aprobación de la misma en el seno de la comisión, y por ello se envía directamente a su discusión en el pleno.

Siguiendo estos códigos, el lector podrá interpretar sin problemas los diagramas de flujo. Ciertamente, el lector se enfrentará a diagramas largos y complejos, tal como se enfrentan a procesos largos las iniciativas de ley que se procesan en la Cámara de Diputados.

DIAGRAMA 4

FLUJO DEL PROCESO LEGISLATIVO DE INICIATIVAS DE LEY,
BAJO EL REGLAMENTO DE 1897

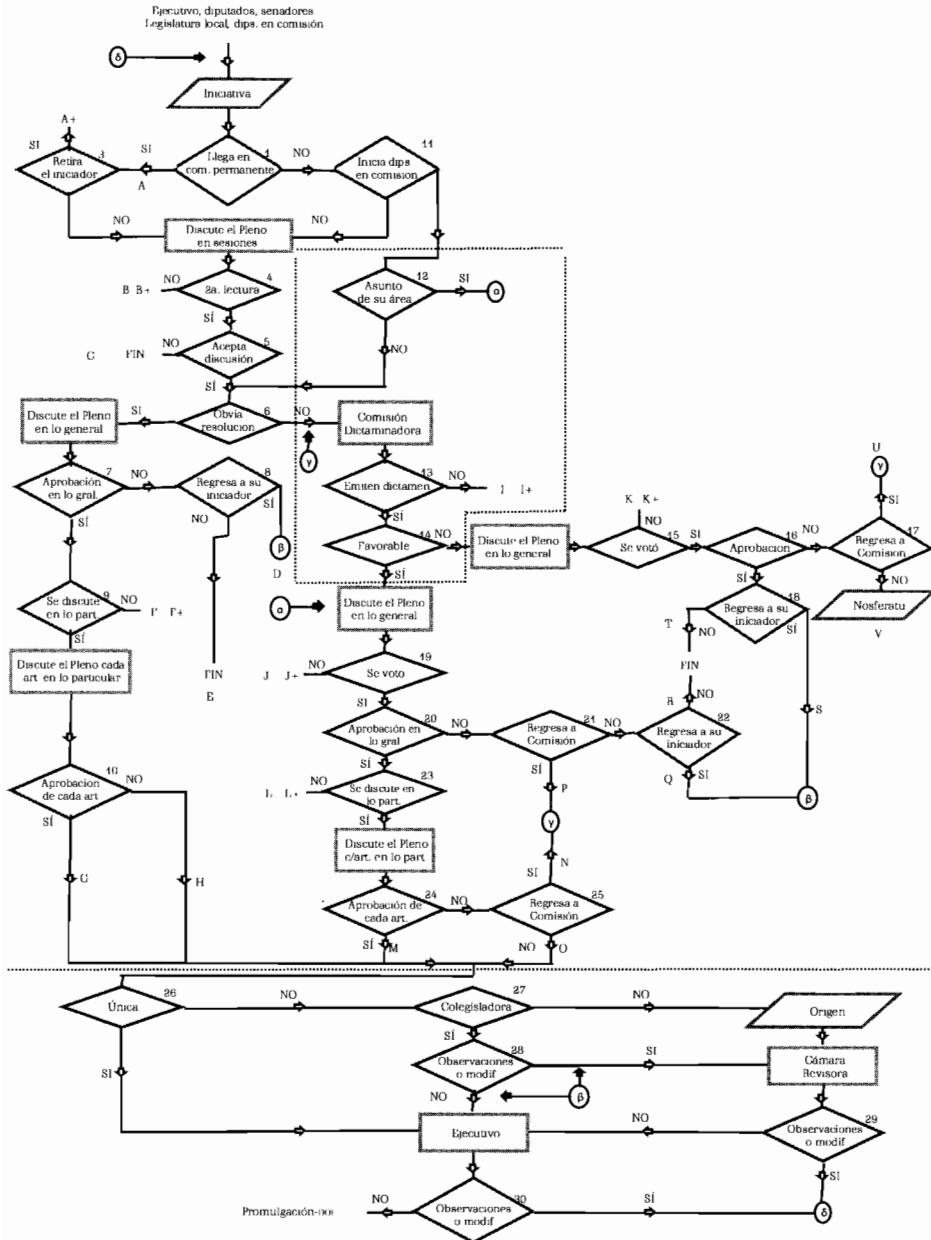


DIAGRAMA 2

FLUJO DEL PROCESO LEGISLATIVO DE INICIATIVAS DE LEY,
BAJO EL REGLAMENTO DE 1897 FUNDAMENTO LEGAL

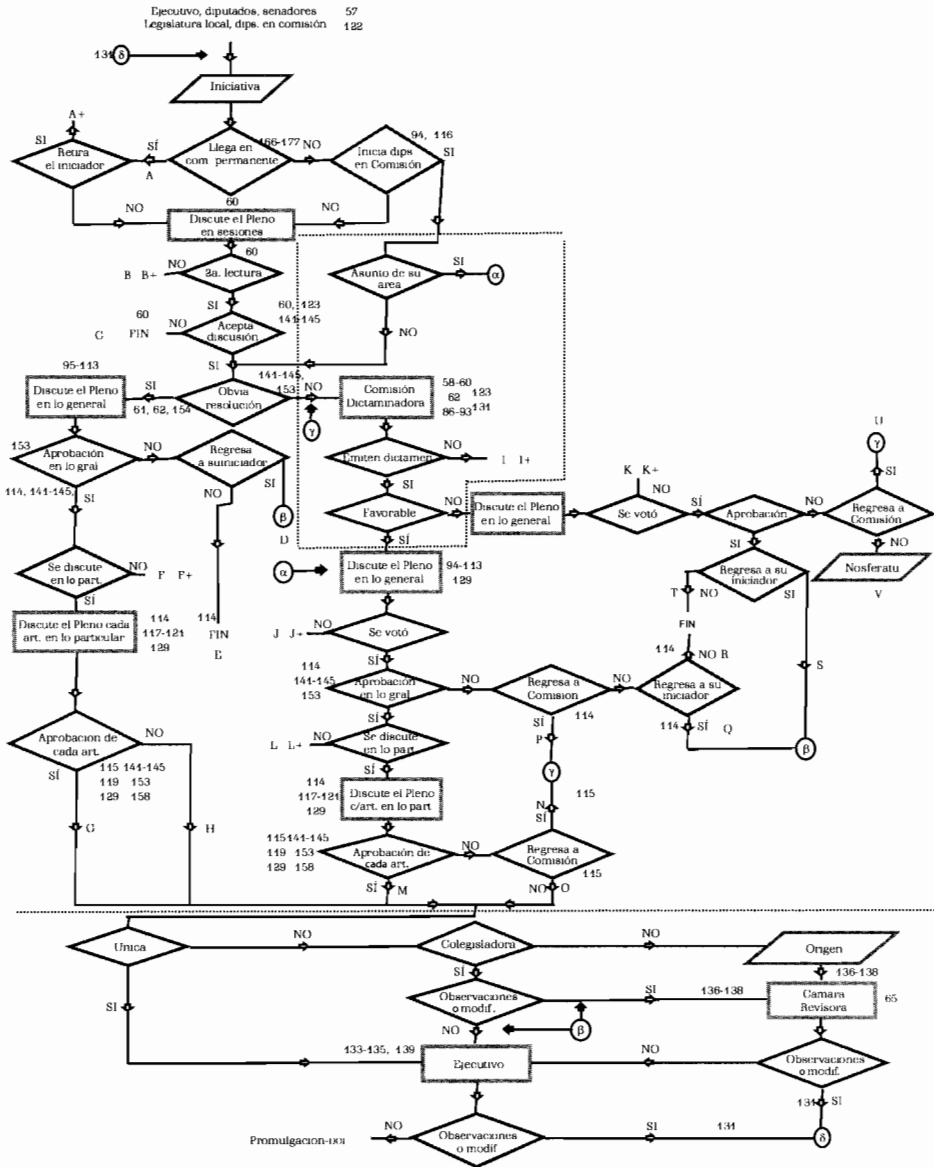


DIAGRAMA 3

FLUJO DEL PROCESO LEGISLATIVO DE INICIATIVAS DE LEY,
BAJO EL REGLAMENTO DE 1934

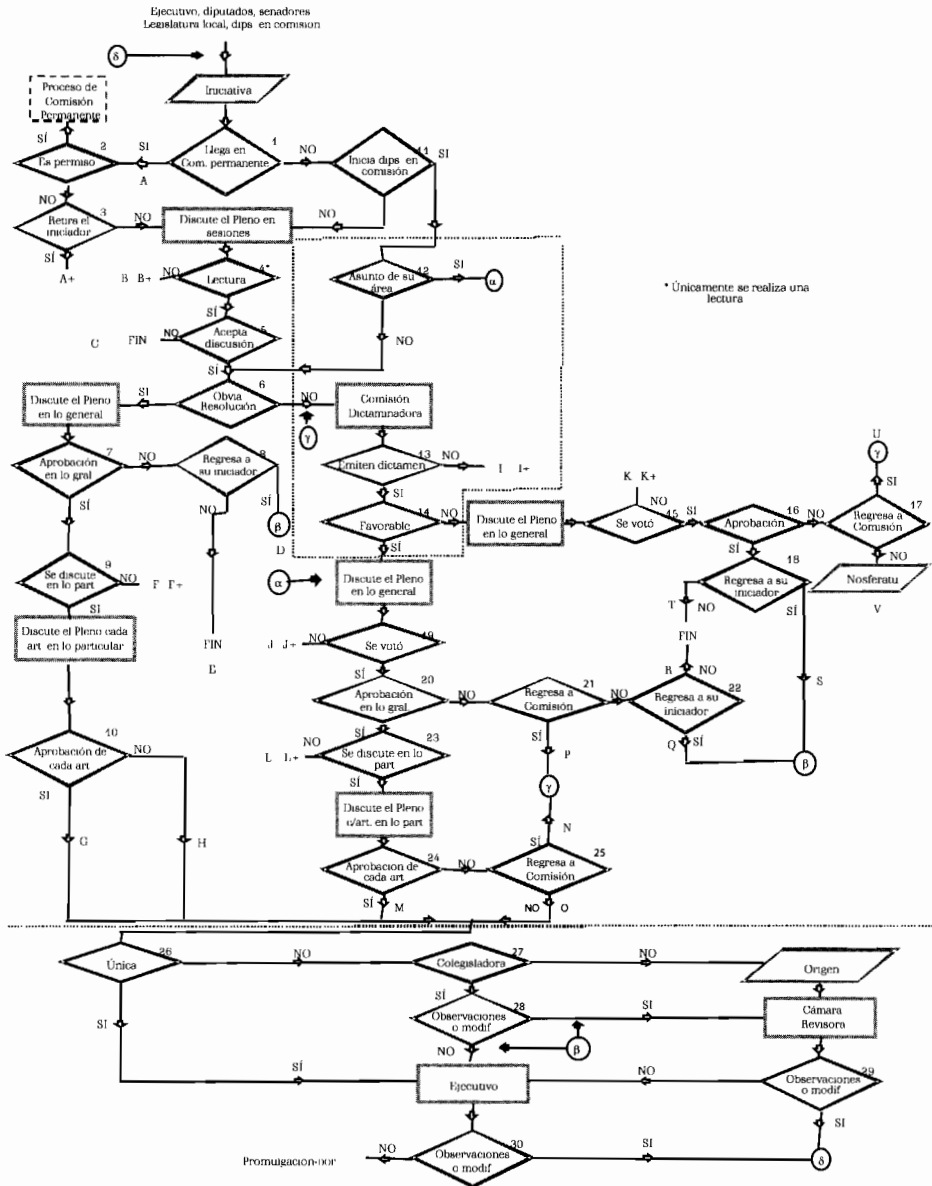


DIAGRAMA 4

FLUJO DEL PROCESO LEGISLATIVO DE INICIATIVAS DE LEY,
BAJO EL REGLAMENTO DE 1934. FUNDAMENTO LEGAL

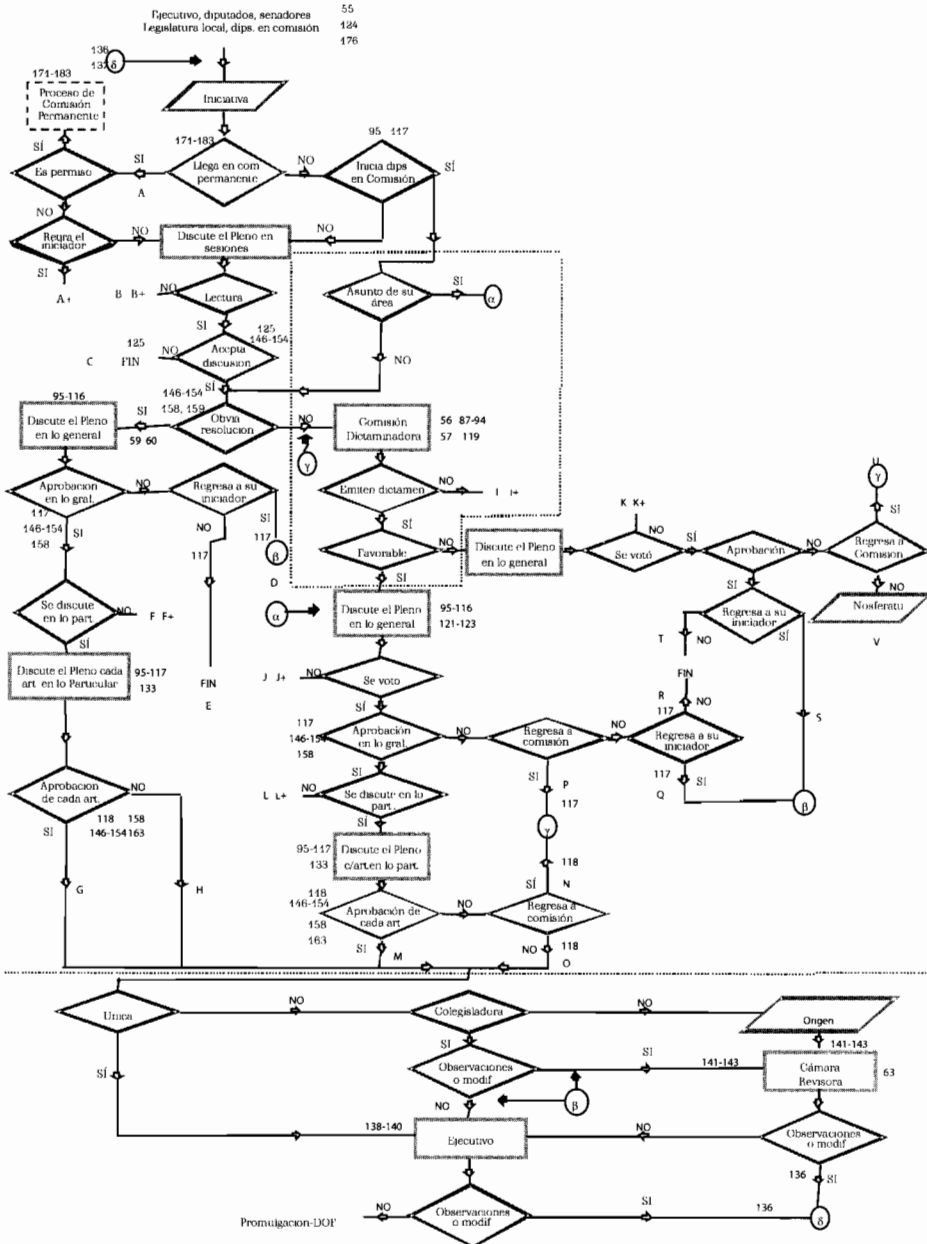


DIAGRAMA 5

FLUJO DEL PROCESO LEGISLATIVO DE INICIATIVAS DE LEY, BAJO EL REGLAMENTO DE 1934. BAJO COMISIÓN PERMANENTE

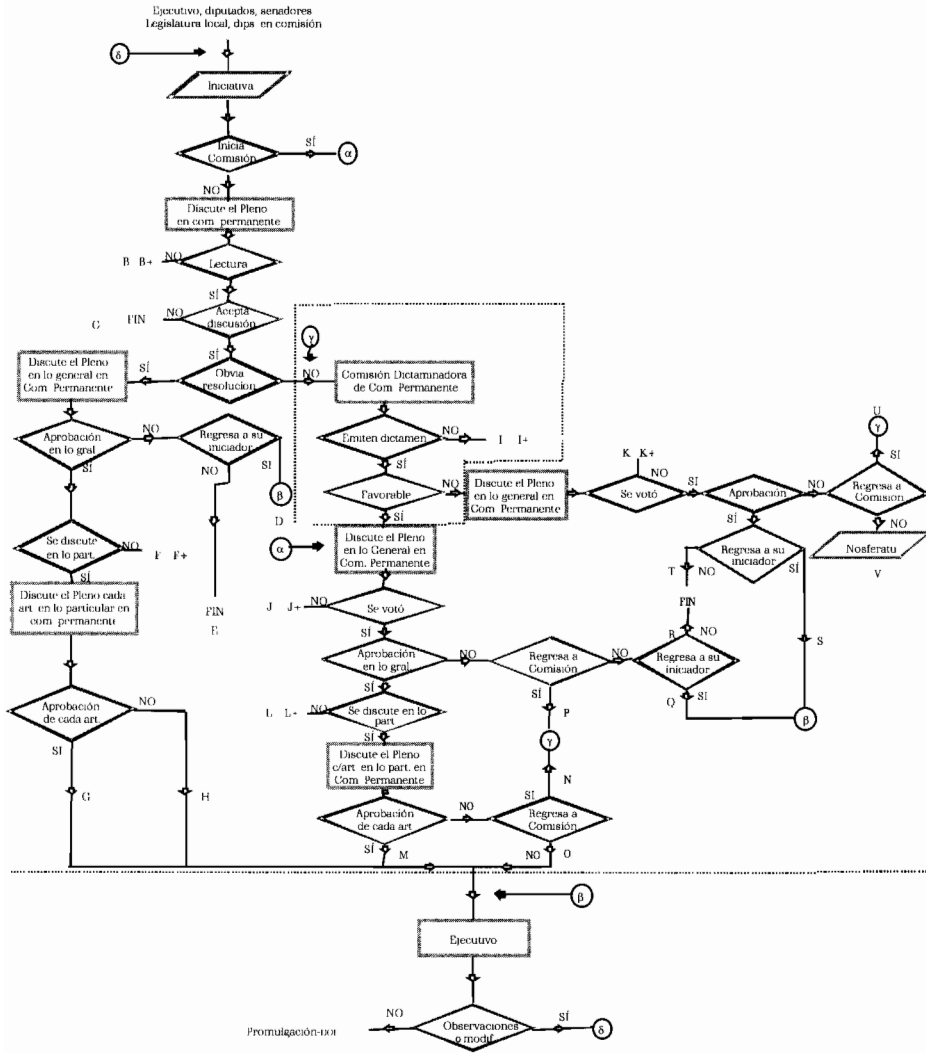
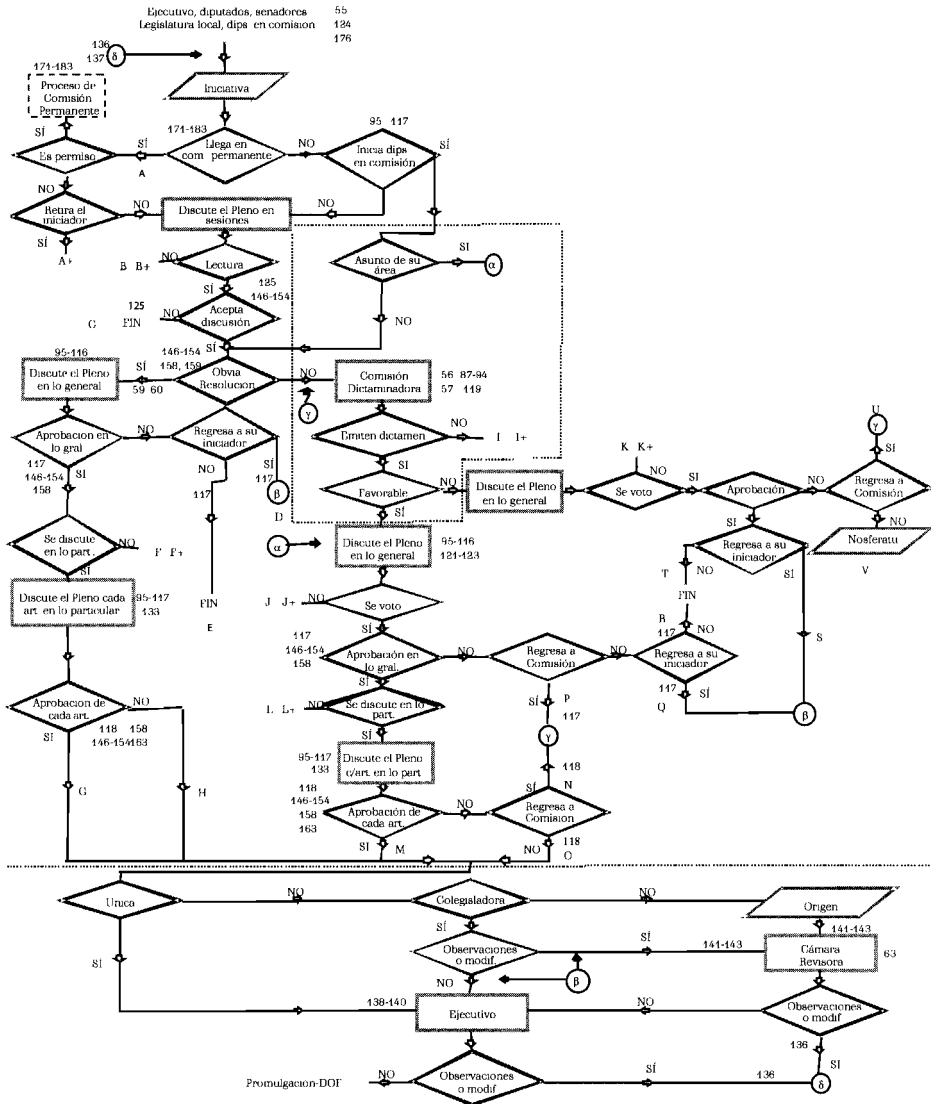


DIAGRAMA 6

FLUJO DEL PROCESO LEGISLATIVO DE INICIATIVAS DE LEY, BAJO EL REGLAMENTO DE 1934.
BAJO COMISIÓN PERMANENTE. FUNDAMENTO LEGAL



PROCESO DE CREACIÓN DE LEYES: ESTADOS POSIBLES DE UNA INICIATIVA

En total son 29 estados donde pueden ubicarse las distintas iniciativas. Se considerarán *Nosferatu* a las iniciativas que están en el limbo, que pueden retomarse en Legislaturas posteriores. Se hablará de *Panteones* cuando las iniciativas se consideran en estado terminal, cuando se les da por “muertas”. Hay siete estados plus.

Estados

- A Iniciativa que llega en la Comisión Permanente y entra al inventario de la Cámara. Se entrega cuando inicia el Periodo Ordinario de Sesiones.
- A+ Iniciativa que llega en la Comisión Permanente y que es retirada por el iniciador antes de atenderse en el Periodo Ordinario.
- B 1a. o 2a. lectura de la iniciativa.
Nosferatu
- B+ 1a. o 2a. lectura de la iniciativa. No terminó el proceso legislativo y se sabe que ya está desechada (por análisis sustantivo).
FIN-Panteón
- C El pleno no la toma en consideración.
FIN-Panteón
- D Declarada en obvia resolución, no se aprueba en lo general, va a Cámara Revisora o el Ejecutivo.
- E Declarada en obvia resolución, no se aprueba en lo general.
FIN-Panteón*
- F Declarada en obvia resolución, se aprueba en lo general.
- F+ Declarada en obvia resolución, se aprueba en lo general. No terminó el proceso legislativo y se sabe que ya está desechada (por análisis sustantivo).
FIN-Panteón
- G Declarada en obvia resolución, se aprueba en lo general, se aprueba cada artículo en lo particular, va a C. R. o E. con o sin enmienda.
- H Declarada en obvia resolución, se aprueba en lo general, se rechaza algún artículo en lo particular, va a C. O. o E. con enmienda.
- I No es de obvia resolución, se queda en Comisión.
Nosferatu
- I+ No es de obvia resolución, se queda en Comisión. No terminó el proceso legislativo y se sabe que ya está desechada (por análisis sustantivo).
FIN-Panteón
- J Dictamen favorable 1a. o 2a. lectura.
Nosferatu
- J+ Dictamen favorable 1a. o 2a. lectura. No terminó el proceso legislativo y se sabe que ya está desechada (por análisis sustantivo).
FIN-Panteón
- K Dictamen desfavorable 1a. o 2a. lectura.
Nosferatu

(Continuación)

Estados

- K+ Dictamen desfavorable 1a. o 2a. lectura. No terminó el proceso legislativo y se sabe que ya está desechada (por análisis sustantivo).
FIN-Panteón
- L Dictamen favorable, se aprueba en lo general.
- L+ Dictamen favorable, se aprueba en lo general. No terminó el proceso legislativo y se sabe que ya está desechada (por análisis sustantivo).
FIN-Panteón
- M Dictamen favorable, se aprueba en lo general, se aprueba cada artículo en lo particular, va a C. R. o E. con o sin enmienda.
- N Dictamen favorable, se aprueba en lo general, se rechaza algún artículo en lo particular, regresa a Comisión para enmienda.
- O Dictamen favorable, se aprueba en lo general, se rechaza algún artículo en lo particular, va a C. O. o E. con enmienda.
- P Dictamen favorable, se rechaza en lo general, regresa a Comisión para enmienda.
- Q Dictamen favorable, se rechaza en lo general, va a C. O. o E.
- R Dictamen favorable, se rechaza en lo general, se desecha.
FIN-Panteón*
- S Dictamen desfavorable, se aprueba en lo general, va a C. O. o E.
- T Dictamen desfavorable, se aprueba en lo general, se desecha.
FIN-Panteón*
- U Dictamen desfavorable, se rechaza en lo general, regresa a Comisión para enmienda.
- V Dictamen desfavorable, se rechaza en lo general, va a zona desconocida.
Nosferatu

Nota: C. O. = Cámara de Origen C. R. = Cámara Revisora E. = Ejecutivo

La evolución de los procedimientos parlamentarios, 1917-1964

El funcionamiento de la Cámara de Diputados a lo largo de las casi seis décadas que cubre este estudio ha tenido fluctuaciones importantes, a pesar de que durante ese periodo ha estado en vigor el mismo Reglamento. Por ejemplo, a la luz de los datos, parece claro que el periodo en el que se legisló más “al vapor” fue el de la década de los años cincuenta, especialmente cuando las iniciativas eran presidenciales. Ese comportamiento de la Cámara se ha convertido en el estereotipo usado para describir al Poder Legislativo mexicano en buena parte de la literatura, aunque no es constante a lo largo de todo el periodo posrevolucionario. De hecho, esta investigación muestra que si bien no podemos decir que el estereotipo de la Cámara de Diputados sea falso o excepcional, al menos no encaja perfectamente con el comportamiento realmente observado a lo largo de todo el periodo, por lo que debería revisarse. Es el caso, por ejemplo, que las tareas legislativas presentan una gran variedad de comportamientos que después desaparecen de la escena. Resulta particularmente significativo el hecho de que el Presidente de la República fuese tan poco exitoso en la promoción de sus iniciativas legislativas durante los primeros años posrevolucionarios. También vale la pena subrayar el hecho de que durante ese periodo la Cámara rechazaba o dejaba congeladas un muy alto porcentaje de las iniciativas de ley que se presentaban ante ella, comparado con los datos que se observan en periodos posteriores. Esta evolución muestra un proceso de cambio interesante, que seguramente se asocia a dos factores: por un lado, al creciente papel del partido político como institución organizadora del trabajo de la Cámara de Diputados, y por el otro, a la creciente hegemonía de un solo partido en la Cámara.

Este capítulo presentará la evolución de los procedimientos parlamentarios en la Cámara de Diputados en el periodo posrevolucionario. En él examinaremos el desahogo de los trabajos legislativos a través de una presentación esquemática, que se basan en los diagramas de flujo legislativo

expuestos en el capítulo anterior. Esos diagramas, como ya se ha explicado, nos permiten analizar el destino que encuentra cada iniciativa y el camino que recorrió para llegar a él, pues hemos aprendido que no sólo es importante encontrar cuántas iniciativas fueron aprobadas, rechazadas o congeladas, sino también qué rutas de aprobación o rechazo se escogieron.

La fuente principal de los datos aquí analizados es el *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados.⁵⁵ La base de datos que construimos a partir de esa fuente incluye todas las iniciativas de leyes o decretos que han sido introducidas en la Cámara de Diputados entre 1917 y 1964.⁵⁶ La fecha de inicio fue escogida para garantizar que los procedimientos se siguieron bajo el mismo sistema constitucional.⁵⁷ Se seleccionó la última fecha porque en ese año se introdujo el sistema de diputados de partido, que constituye el primer esquema de representación proporcional en la Cámara de Diputados.⁵⁸ Incluimos este primer periodo porque permite comparar el comportamiento de la Cámara agregado bajo esquemas variables de equilibrio gobierno-oposición. Desde este punto de vista, nuestro periodo de estudio incluye los años anteriores a la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), cuando existía en el Congreso una multiplicidad de partidos no totalmente consolidados, pasando por los años de formación del PNR y el Maximato, luego por los años de predominancia casi unipartidaria del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el periodo clásico del partido oficial, que incorpora unos cuantos diputados de oposición, y termina con el primer intento de abrir la Cámara a la oposición, con la llegada de un contingente inusitadamente grande de diputados opositores a ella. Esto da una buena variación en los niveles de oposición en la Cámara, pero con la ventaja de que cada legislatura fue electa bajo el mismo sistema electoral.

Desde aquí resulta evidente que una de las variables que más importancia tiene en nuestro análisis es este balance gobierno-oposición, pues partimos de la hipótesis de que los patrones de comportamiento agregado de la Cámara de Diputados cambiarán notoriamente conforme aumente o

⁵⁵ *Diario de los Debates* de la H. Cámara de Diputados, 1916-1994 (versión CD-ROM), México, 1994.

⁵⁶ La base de datos fue elaborada por María del Carmen Nava Polina y Jorge Yáñez López, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

⁵⁷ Seguramente sería interesante analizar los procedimientos legislativos y los resultados de la XXVI Legislatura (1912-1913), debido a que el pluralismo de esa legislatura no ha vuelto a presentarse hasta la LVII Legislatura (1997-2000). Sin embargo, este objetivo está más allá del alcance de este libro. Véase McGregor, *op. cit.*, y Piccato, *op. cit.*

⁵⁸ Alonso Lujambio, 1987; y Juan Molinar Horcasitas, 1994, pp. 63-92.

disminuya el número de diputados de oposición. Cuando éstos aumentan, observamos un incremento notorio en la carga de trabajo agregada de la Cámara, pero también veremos crecer la frecuencia de iniciativas de legisladores que son rechazadas.

Antes de continuar es necesario aclarar algunos aspectos importantes sobre la base de datos que constituye el centro de nuestro trabajo. Ésta incluye todas las iniciativas de leyes o decretos, incluyendo las leyes regulares, así como permisos y pensiones personales. Además, abarca todos los votos particulares que fueron presentados como sustitutos a las iniciativas dictaminadas. También incluye el presupuesto anual de egresos o de varios ramos del presupuesto. Antes de 1934, el presupuesto normalmente era enviado a la Cámara en ramos distintos, generalmente en paquetes con varios ramos cada uno. Una vez que los ramos eran enviados a la comisión, a menudo éstos eran “reempaquetados” en diferentes grupos para el dictamen. En la votación; sin embargo, los ramos de un dictamen podían votarse juntos o por separado.⁵⁹ Por tanto, en el periodo 1917-1933 el presupuesto se divide en ramos separados y cada uno de ellos lo tratamos como una iniciativa separada, aun cuando eran tratadas conjuntamente con otros ramos por la Cámara. Empezando en 1934, se somete un presupuesto unitario, hay sólo un dictamen y una votación en lo general. Así que, en el periodo 1934-1964, el presupuesto de egresos se trata como una sola iniciativa.

En contraste, no incluimos proyectos de reforma constitucional y omitimos acciones de resolución de vetos así como de iniciativas devueltas por el Senado. En estos últimos casos se considera en la base de datos la iniciativa original, pero cualquier acción requerida en la misma debido a observaciones hechas por el Senado o por el Presidente, no se toma en cuenta. Esto evita el conteo múltiple de iniciativas a causa de acciones tomadas por otros poderes.

También fueron excluidas de esta base las proposiciones de la Cámara referidas a asuntos de procedimiento, así como acuerdos internos, o para mandar y recibir mensajes entre poderes. Estas proposiciones siguen disposiciones reglamentarias distintas a las de las iniciativas. Por la misma razón excluimos elecciones dentro de la Cámara, la aprobación de nombramientos del Ejecutivo, o nombramientos de la Cámara. Tampoco incluimos acciones de juicio político, desafuero, o del Colegio Electoral, ni los permisos que fueron exclusivamente tratados en la Comisión Permanente; sin

⁵⁹ Además, el Presidente en este periodo frecuentemente decretaba los ramos faltantes vía sus facultades extraordinarias de Hacienda.

embargo, sí incluimos los permisos que se originaron en la Cámara de Diputados, pero se enviaron a la Comisión Permanente, o si la Comisión Permanente recibió una petición de permiso y la envió a la Cámara de Diputados al principio del siguiente periodo (en cualquier caso, la Cámara de Diputados hubiera considerado la iniciativa).

Las acciones legislativas que sí fueron incluidas en la base de datos se clasifican en proyectos de *leyes* y de *permisos y pensiones*. Los *permisos y pensiones* son decretos dirigidos a individuos específicos. Se trata exclusivamente de pensiones o permisos para condecoraciones extranjeras o para prestar servicios para algún gobierno de otro país (o en el exterior o en algún contexto diplomático dentro del país). En el caso de las pensiones, la ley de pensiones para burócratas de una secretaría en particular, por ejemplo, sería clasificada como una *ley*, porque se aplica a una clase de personas, no a personas específicas. Sin embargo, una ley que autoriza una pensión a personas específicamente nombradas, como descendientes de Benito Juárez, por ejemplo, sería clasificada entre los *permisos y pensiones*, aun si varias personas son mencionadas. El siguiente análisis estadístico incluirá dos grupos de iniciativas: todas las iniciativas (de leyes y de permisos, y pensiones) y leyes solamente.

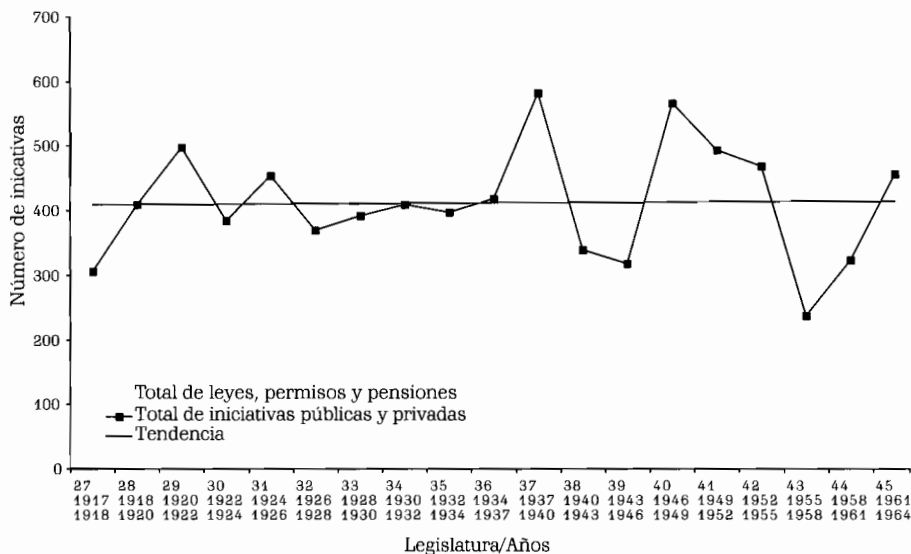
En la primera sección de este capítulo revisamos la evolución de la “carga legislativa” de la Cámara de Diputados; es decir, de las iniciativas que se introducen en la Cámara, sin hacer, en esta fase, distingo alguno sobre el origen de las mismas (quién fue el iniciador) ni sobre su desenlace (si fue aprobada, rechazada, congelada o relegada). La segunda sección se refiere a la producción legislativa, es decir, el desenlace de las iniciativas. La tercera sección se aboca al análisis de los iniciadores, distinguiéndolos en Ejecutivo, legisladores, comisiones legislativas de la Cámara, colegisladora y legislaturas estatales, que son los actores legitimados por la Constitución y las leyes reglamentarias. En esta sección no separamos las iniciativas aprobadas de las demás, pues ese análisis se realiza en la sección cuarta del presente capítulo. Las secciones quinta, sexta y séptima concentran más el enfoque para analizar, respectivamente, el éxito relativo que tienen como iniciadores de legislación el Poder Ejecutivo, los diputados ante el pleno y las comisiones de la propia Cámara. En la sección octava presentamos un balance general de la Cámara de Diputados como promotora de la legislación aprobada. La sección novena abandona el enfoque de origen para dar cuenta del proceso legislativo que siguen las diversas acciones legislativas en la Cámara de Diputados, revisando separadamente cuáles son las “rutas” legislativas típicas de las iniciativas aprobadas, rechazadas y relegadas. Además incluimos un breve apartado sobre casos atípicos.

CARGA LEGISLATIVA

Iniciaremos el análisis con la carga legislativa, es decir, revisando el número de iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados en cada legislatura. Se debe hacer notar que un proyecto de ley puede ser introducido en una legislatura y, si no se resuelve en esa, puede revivirse en una futura. Si una iniciativa se retoma en una legislatura posterior, la contamos como una iniciativa adicional (de esta manera la misma iniciativa puede aparecer varias veces, aunque las primeras apariciones inevitablemente terminarán con un estatus de relegado). Sin embargo, no todos los proyectos son retomados por razones diversas, y otros, como los presupuestos y las leyes anuales de ingresos, se convierten automáticamente en extemporáneos después de que termina esa legislatura.

El primer dato agregado importante es que entre 1917 y 1964 se presentaron 7,828 iniciativas en la Cámara de Diputados. Encontramos que el número de iniciativas presentadas varió significativamente durante el periodo bajo estudio. Estos datos se pueden ver en la gráfica 1, que presenta el total de iniciativas introducidas en cada legislatura.

GRÁFICA 1
TOTAL DE INICIATIVAS PRESENTADAS
(LEYES, PERMISOS Y PENSIONES), 1917-1964



Antes de comentar los primeros datos conviene recordar que las Legislaturas XXVIII a XXXV (1918-1934) duraron dos años, mientras que las Legislaturas XXXVI a XLV (1934-1964) duraron tres años, por lo que debemos considerar el tiempo de duración cuando examinemos el número de iniciativas presentadas. La primera legislatura en nuestro estudio, la XXVII Legislatura (1917-1918), tiene el segundo menor número de iniciativas presentadas (306), pero debemos considerar que ésta también fue la legislatura más corta, con un periodo extraordinario de mayo a agosto de 1917, y un periodo ordinario durante el otoño de 1917, lo que la hace una de las más activas de todas en promedio. La legislatura más activa fue la XXIX (1920-1922), con 498 iniciativas presentadas en sólo dos años. Otras legislaturas con muchas iniciativas presentadas fueron la XXXVII (1937-1940) con 583, la XL (1946-1949) con 566, aunque los promedios por año fueron mayores en la XXVIII Legislatura (1918-1920) con 409 iniciativas, la XXXI (1924-1926) con 454, y la XXXIV (1930-1932) con 410.

Como puede verse, la tendencia de largo plazo de la carga legislativa total es casi plana, lo que iría en contra del estereotipo que habla de la atrofia de la Cámara de Diputados. Sin embargo, un análisis separado de la evolución de la carga legislativa de leyes y de permisos y pensiones, que realizaremos más adelante, resultará iluminador, puesto que demostrará que esta tendencia total es sólo el promedio de dos tendencias opuestas: la de la frecuencia de introducción de leyes, que decrece acentuadamente, mientras que el número de iniciativas de permisos y pensiones aumenta constantemente.

También resulta muy notoria la presencia de picos y valles pronunciados a lo largo de la distribución. Es particularmente notorio el efecto de dos grandes picos legislativos ocurridos en las XXXVII (1937-1940) y la XL (1946-1949) Legislaturas. En contraste, las Legislaturas XXXVIII (1940-1943), XXXIX (1943-1946) y especialmente la XLIII (1955-1958), forman profundos valles.

Desde luego, existen varias explicaciones *ad hoc* muy razonables a la variación en la carga legislativa que se impone cada legislatura. Por ejemplo, la disminución durante la XXX Legislatura (1922-1924) se debió probablemente a la rebelión delahuertista, además del hecho de que el Presidente A. Obregón tenía facultades extraordinarias para legislar (en parte por la misma rebelión). La disminución en la XXXVIII Legislatura (1940-1943) se debió en parte a que el segundo utilizó las facultades extraordinarias garantizadas a causa de la Segunda Guerra Mundial.⁶⁰ En cambio, no dispo-

⁶⁰Sobre el uso de facultades extraordinarias en este periodo, véase Jeffrey A. Weldon, 2002.

nemos de una explicación clara de la dramática caída en la XLIII Legislatura (1955-1958), donde solamente 238 iniciativas fueron presentadas.

Por otra parte, se observa que casi todas las legislaturas siguen un patrón sexenal interesante, consistente en que se presentan más iniciativas durante la primera parte del periodo presidencial que en la final, lo que da más sentido desde el punto de vista presidencial, si se supone que el Presidente necesita reformar leyes para imprimir su sello a la administración. Dicha estacionalidad, que sigue claramente el ritmo interno de la política presidencial, nos ha permitido explicar parte de la varianza en el número de iniciativas presentadas. Este patrón se cumple en seis de los ocho periodos presidenciales que corren desde Carranza hasta López Mateos, excluyendo al Maximato.⁶¹ Las dos excepciones son Cárdenas (1934-1940), en el que hubo mucho más activismo legislativo en el segundo trienio, y López Mateos (1958-1964), donde ocurrió algo similar, aunque en este último caso el análisis separado de iniciativas de leyes de carácter general y de permisos y pensiones tiene efectos especialmente pronunciados, como veremos enseguida.

Si separamos en nuestro análisis las iniciativas de leyes de carácter general de las iniciativas de permisos y pensiones, obtendremos mayor claridad. Empezando con las iniciativas de mayor trascendencia, las leyes, el patrón secuencial de mayor activismo en la segunda legislatura sexenal se acentúa, y el sexenio de López Mateos atempera su excepcionalidad (véase gráfica 2, que presenta el número de iniciativas de ley presentadas por legislatura). En efecto, bajo este criterio, resulta que en siete de los ocho periodos presidenciales hubo un activismo legislativo mayor en la primera legislatura que en la segunda. Si solamente consideramos las iniciativas de leyes de carácter general, incluso el sexenio de López Mateos se ajusta al patrón, pues se presentaron 14 iniciativas más en el primer trienio que en el segundo. El sexenio de Cárdenas queda así como la única, pero muy notable, excepción a esta regla, pues mientras que durante la primera legislatura de su sexenio se presentan sólo 236 iniciativas, en línea con la tendencia decreciente iniciada desde 1920, durante la segunda legislatura el número de iniciativas aumenta hasta 434, que constituye el punto más alto de toda la distribución, que a partir de ahí declina sistemáticamente.

De hecho es en este aspecto donde el análisis separado de iniciativas de leyes y de permisos y pensiones resulta más aleccionador. Efectivamen-

⁶¹ El Maximato es excluido porque hubo tres presidentes diferentes quienes no coincidieron perfectamente con los periodos legislativos.

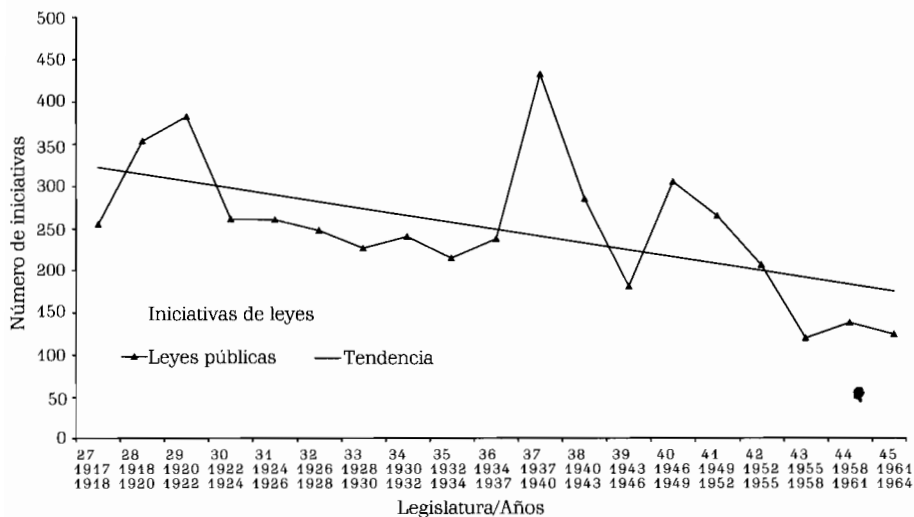
te, cuando se revisa la tendencia de largo plazo aparece con claridad una imagen que da sustento a la idea de la atrofia del Poder Legislativo. La representación visual de esa atrofia está en la gráfica 2, en la que se observa la acentuada tendencia decreciente en la carga legislativa entre 1917 y 1964. La interpretación canónica de este fenómeno consiste en reducirlo a un concomitante crecimiento del presidencialismo. Tal interpretación es fácticamente cierta, pero teóricamente incompleta, ya que omite mencionar la evolución del balance gobierno-oposición en el Congreso y la formación de un sistema de partido hegemónico. Nosotros consideramos que ésta es una de las causas efectivas tanto de la atrofia legislativa como del fortalecimiento presidencial.

El comportamiento de los decretos de permisos y pensiones es simétrico al de las leyes, como puede verse en la gráfica 3. Esto implica que la Cámara de Diputados fue concentrándose cada vez más en las funciones ejecutivas y administrativas, en descargo de las puramente legislativas. Vale la pena mencionar que esto ocurre a pesar de que se puede constatar que el número de iniciativas relacionadas con pensiones que atendió la Cámara empezó a declinar después de la XL Legislatura (1946-1949). Esto se debió a que la creación de los institutos de seguridad social del Estado implicó una delegación de las actividades de índole administrativo de la Cámara hacia el Ejecutivo. En cambio, el número de iniciativas relacionadas con permisos constitucionales continuó al alza. Como puede observarse en la gráfica 4, la evolución del número de iniciativas sobre pensiones y permisos refleja un cambio en la atención de la Cámara: entre 1917 y 1934, la Cámara atendió más asuntos de pensiones que de permisos, con la excepción de la XXXII Legislatura (1926-1928), mientras que en el periodo 1935-1961 ocurre lo inverso, con la excepción de la XLIV Legislatura (1958-1961). De hecho, la evolución de estos asuntos muestra que la tendencia de largo plazo de atención a pensiones es casi plana, mientras que la de permisos es claramente creciente.

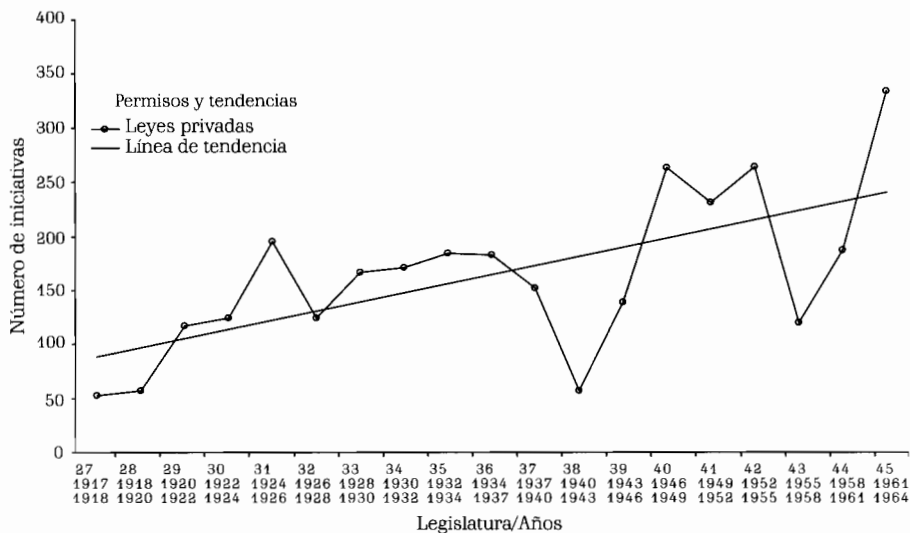
APROBACIÓN DE INICIATIVAS

Para evaluar cuantitativamente el trabajo de la Cámara de Diputados conviene desagregar las iniciativas que fueron aprobadas de las que fracasaron, por diversos motivos. Si consideramos el rendimiento actual de la Cámara de Diputados, tendremos un patrón un poco distinto, especialmente en los años anteriores a la fundación del PNR en 1929. En este caso, nos

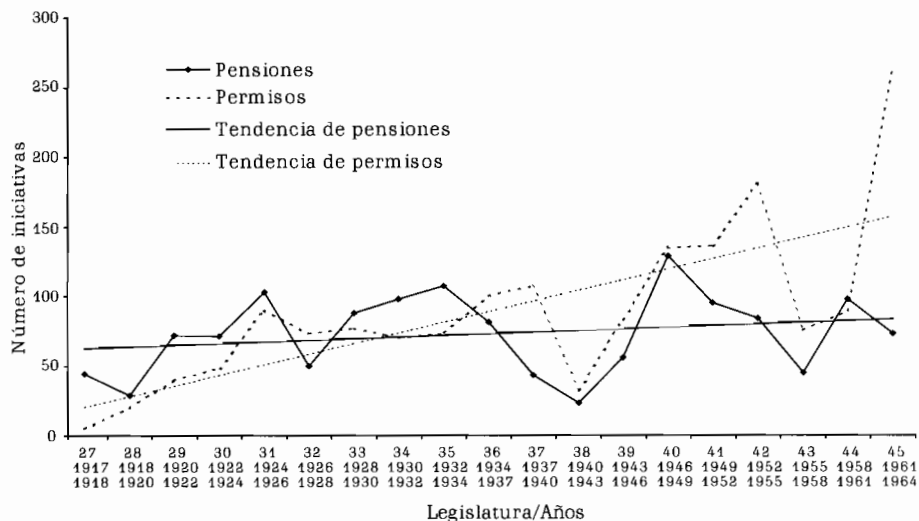
GRÁFICA 2
TOTAL DE INICIATIVAS DE LEYES PRESENTADAS, 1917-1964



GRÁFICA 3
TOTAL DE INICIATIVAS DE PERMISOS Y PENSIONES PRESENTADAS,
1917-1964



GRÁFICA 4
 INICIATIVAS DE PERMISOS Y PENSIONES,
 1917-1964

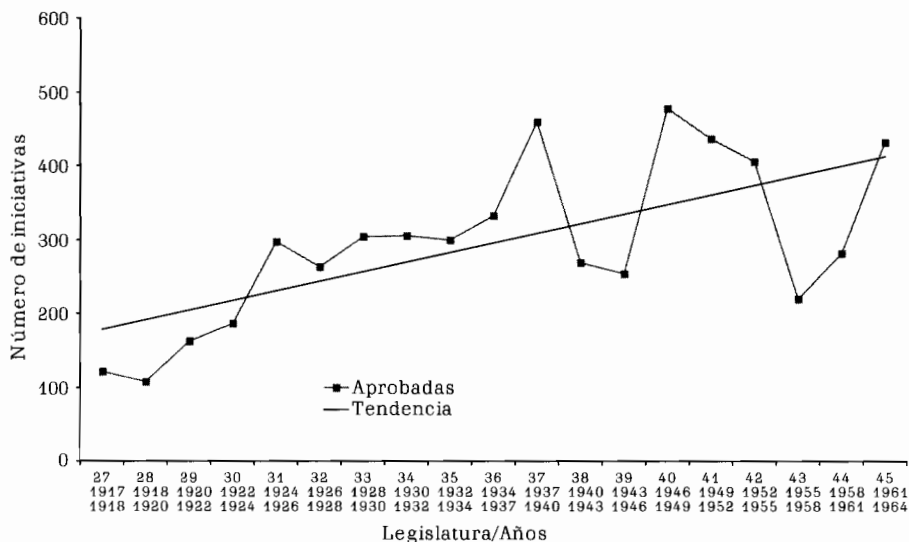


interesa el número de iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados. Antes de continuar, es importante recordar que la información en nuestra base de datos no nos indica si la iniciativa que pasó por la Cámara de Diputados llegó a ser ley. Esto es porque tenemos información incompleta acerca de si las iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados fueron aprobadas o incluso consideradas por el Senado, o si los vetos presidenciales fueron revertidos por el Senado.⁶² Por tanto, éste no es un análisis del número de leyes que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión, sino sólo de los proyectos de leyes aprobados por la Cámara de Diputados.

Lo que encontramos en la gráfica 5 es que la Cámara de Diputados aprobó 5,616 iniciativas (leyes, permisos y pensiones) entre 1917 y 1964. La legislatura con el mayor número de iniciativas aprobadas fue la XL (1946-1949) con 478, número un poco mayor que el de la XXXVII (1937-1940) que

⁶² Es posible derivar parte de esta información de la base de datos. Por ejemplo, si una iniciativa está entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, y no hay veto, podemos asumir que llegó a ser ley. Igualmente, si una iniciativa es aprobada primero por el Senado y es también aprobada por la Cámara de Diputados, sin cambios, y tampoco hay evidencia de veto, entonces también puede haber llegado a ser ley. Sin embargo, estos casos son una minoría, por lo que seguimos teniendo información incompleta.

GRÁFICA 5
 INICIATIVAS APROBADAS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS
 (LEYES, PERMISOS Y PENSIONES), 1917-1964



tuvo 460 iniciativas aprobadas. La legislatura con el menor número de iniciativas aprobadas fue la XXVIII (1918-1920), con sólo 108. Existe un aumento prácticamente constante en el rendimiento legislativo de la Cámara de Diputados entre 1917 y 1934, con sólo un pequeño decremento –en la XXXII Legislatura (1926-1928). Hubo incrementos muy marcados para la XXXI Legislatura (1924-1926), de 186 proyectos aprobados hasta 297, y en la XXXVII Legislatura (1937-1940) de 333 a 460. Después de 1940, el patrón varía un poco más, con grandes decrecimientos en la XXXVIII Legislatura (1940-1943), de 460 a 269, un gran incremento en la XL Legislatura (1946-1949) de 254 a 478. Hubo otra caída significativa en la XLIII Legislatura (1955-1958), desde 406 hasta 220 y otro aumento en la XLV (1961-1964), de 281 a 432. El patrón de las iniciativas aprobadas difiere del de iniciativas presentadas en el periodo anterior a 1928, porque había un alto porcentaje de iniciativas no aprobadas antes de este año. Después de la fundación del PNR, las dos gráficas (1 y 3) se ven muy similares.

En sólo cinco de los ocho periodos presidenciales (excluyendo de nuevo al Maximato), hubo más iniciativas aprobadas en la primera legislatura que en la segunda. Dos de las excepciones son las mismas que en las grá-

ficas de iniciativas presentadas (Cárdenas y López Mateos), pero si consideramos las iniciativas aprobadas, encontramos que se aprobaron más en el segundo bienio de Obregón que en el primero. Esto se debe probablemente a la gran cohesión existente en la Cámara de Diputados como resultado de los efectos de la rebelión delahuertista.

Si consideramos sólo las iniciativas de ley, en la gráfica 6, tenemos casi la misma imagen. Entre 1917 y 1964, la Cámara de Diputados aprobó exactamente 3,000 iniciativas. De nuevo, encontramos un constante, aunque lento, incremento en el número de iniciativas de 1917 a 1937, con un significativo aumento en la XXXVII Legislatura (1937-1940), donde el número de proyectos aprobados se incrementa de 178 a 334. Por mucho, esta es la legislatura con más iniciativas aprobadas. Existe otro aumento en la XL Legislatura (1946-1949), y después el número de iniciativas aprobadas disminuye. De hecho, entre 1955 y 1964, solamente 36.6 iniciativas fueron aprobadas en promedio por año, una cifra aún menor que entre 1917 y 1922, donde el promedio fue de 52.8 por año aproximadamente.

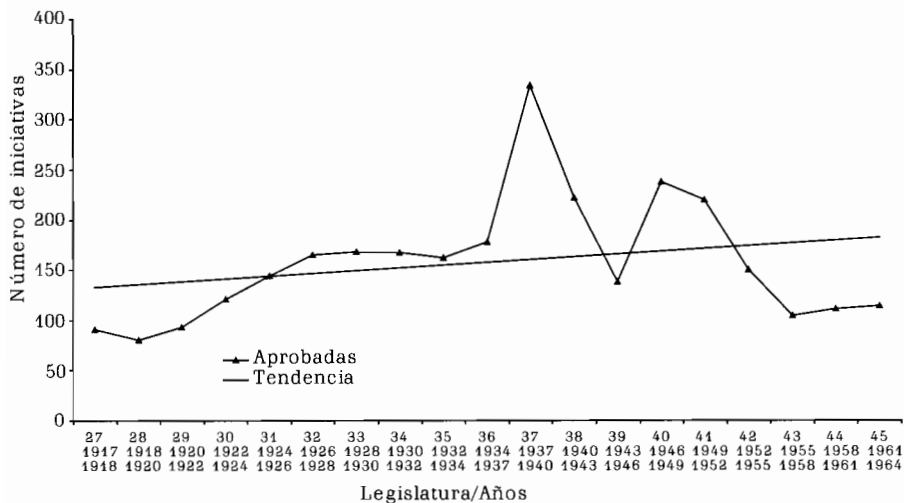
De los ocho periodos presidenciales considerados, únicamente en la mitad de ellos hubo más iniciativas aprobadas en la primera mitad que en la segunda. Durante las presidencias de Obregón (93 *versus* 131), Calles (144 *versus* 165), Cárdenas (178 *versus* 334) y López Mateos (una pequeña diferencia de 111 *versus* 114) hubo más iniciativas de leyes aprobadas en la segunda mitad que en la primera.

INICIADORES

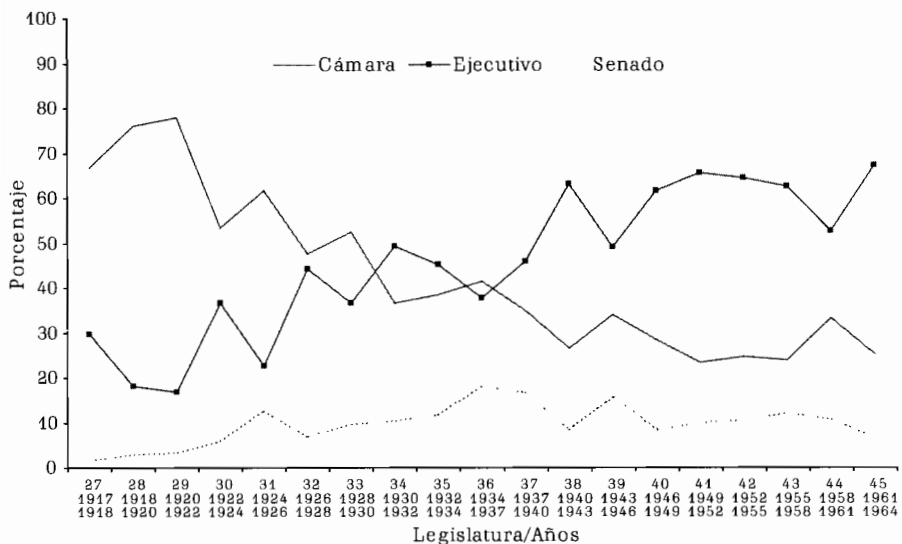
La siguiente cuestión es quién ha presentado las iniciativas en la Cámara de Diputados. La gráfica 7 muestra la distribución de la proporción de iniciativas introducidas en cada legislatura por tres actores: diputados, el Ejecutivo y el Senado. "Cámara" se refiere a las iniciativas presentadas por los miembros de la Cámara de Diputados, así como también aquellas que presentaron las comisiones de la Cámara. "Ejecutivo" se refiere tanto a proyectos presentados por el Presidente de la República en la Cámara de Diputados, como aquellos que fueron primero introducidos en el Senado y sobre los cuales tenemos información de que las iniciativas fueron propuestas a esa cámara por el Ejecutivo.⁶³ Las iniciativas clasificadas con "Senado" son aquellas que han sido enviadas a la Cámara de Diputados pero no hay la suficiente infor-

⁶³Esta información se encuentra normalmente en los dictámenes.

GRÁFICA 6
 INICIATIVAS DE LEYES APROBADAS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS,
 1917-1964



GRÁFICA 7
 INICIADORES DE PROYECTOS
 (LEYES, PERMISOS Y PENSIONES), 1917-1964



mación para identificarlas como iniciativas del Poder Ejecutivo. Por tanto, algunas de las que hemos clasificado como "Senado" pueden incluir iniciativas que habían sido presentadas por el Presidente. El otro iniciador legal fueron las legislaturas locales. Éstas juntas sólo representan 2.0 por ciento de todas las iniciativas, así que han sido excluidas del análisis.

Encontramos que en las tres primeras legislaturas (1917-1922), entre dos tercios y tres cuartos de todas las iniciativas fueron presentadas por los miembros de la Cámara. El Presidente fue mucho menos activo; en la XXIX Legislatura (1920-1922) introdujo por debajo de 17 por ciento de todas las iniciativas. La proporción de las iniciativas presentadas por los diputados cayó de 53 por ciento para la XXX Legislatura (1922-1924), aunque creció a casi 62 por ciento en el siguiente bienio. La proporción de las iniciativas presentadas por los miembros de la Cámara cayó dramáticamente a 47.6 por ciento durante la XXXII Legislatura (1926-1928), aunque esto todavía representa una proporción más alta que la del Presidente en la misma legislatura (44.3 por ciento). La última vez que los diputados presentaron una mayoría absoluta de las iniciativas fue en la XXXIII Legislatura (1928-1930), con 52.6 por ciento. Durante las dos últimas legislaturas del Maximato, el Ejecutivo presentó la mayoría de las iniciativas (49.3 y 45.3 por ciento respectivamente), aunque esto permaneció sólo como una mayoría relativa. Durante la XXXVI Legislatura (1934-1937), la primera de Cárdenas, es sorprendente encontrar que los diputados presentaron más iniciativas que el Presidente (41.5 *versus* 37.7 por ciento). En la siguiente legislatura, Cárdenas presentó más iniciativas que los diputados (46.0 por ciento a 35.0 por ciento), pero todavía no fue la mayoría absoluta de proyectos de ley. No se espera encontrar que casi un tercio de todas las iniciativas fueran introducidas por los miembros de la Cámara de Diputados durante el sexenio cardenista, primer apogeo del presidencialismo.

La primera vez que un presidente introduce una mayoría absoluta de iniciativas es en la XXXVIII Legislatura (1940-1943), con cerca de 63 por ciento contra 26.5 por ciento para la Cámara. Durante la segunda mitad de su sexenio Ávila Camacho presentó sólo un poco menos de la mitad (49.1 por ciento) de todos los proyectos, la última vez que el Presidente no presentó una mayoría absoluta de todas las iniciativas. Entre 1946 y 1964, el Poder Ejecutivo siempre presentó alrededor de la mitad de todas las iniciativas, generalmente entre 61 y 67 por ciento, mientras que los diputados introdujeron alrededor de uno de cada cuatro proyectos, excepto en la XLVI Legislatura (1958-1961), cuando las cifras cayeron a 52.8 por ciento para el Presidente y crecieron a un tercio para los miembros de la Cámara.

Los números para el Senado variaron ampliamente en el tiempo. Entre 1917 y 1924, la proporción de proyectos considerados en la Cámara de Diputados que habían sido primero aprobados por el Senado siempre fue abajo de 6 por ciento. Esto aproximadamente se duplicó durante la década siguiente, y en 1934-1937, cerca de 18 por ciento de todas las iniciativas habían sido primero consideradas en el Senado.⁶⁴ Después de 1946, la proporción de las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados por el Senado anduvieron alrededor de 10 por ciento.

Durante todo el periodo (1917-1964), 42.4 por ciento de todas las iniciativas habían sido introducidas por los diputados, 45.8 por ciento por el Ejecutivo y 9.8 por ciento habían sido enviadas por el Senado. Debido a que el margen a favor del Presidente es bastante pequeño, esto es una buena evidencia en contra de los argumentos del dominio presidencial. Los diputados, aun en el peor de los periodos (1949-1952), todavía presentaron 23.3 por ciento de todos los proyectos.

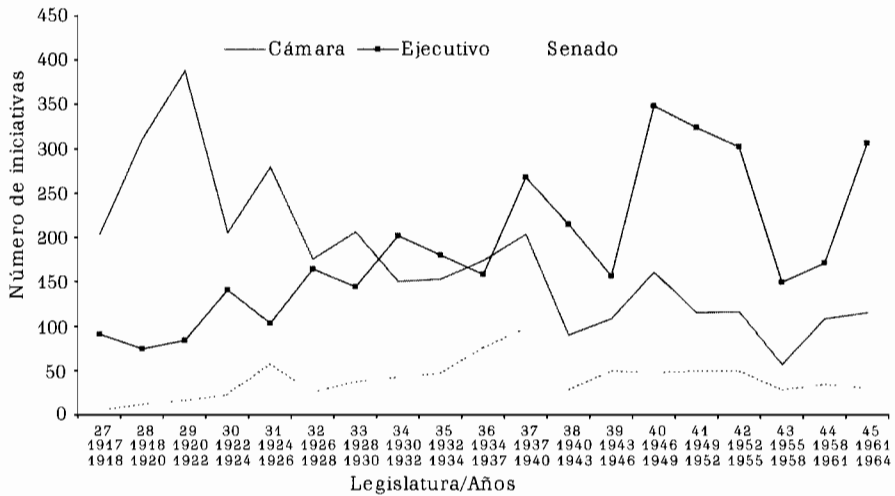
Si consideramos números absolutos, el número de iniciativas presentadas por los diputados varió ampliamente hasta aproximadamente 1940, cuando se estabilizó, mientras que el número de iniciativas introducidas por el Poder Ejecutivo mantuvo una tendencia positiva a través de todo el periodo. La gráfica 8 muestra que el número más grande de iniciativas presentadas por los diputados fue 388, durante la XXIX Legislatura (1920-1922), y con sólo una excepción (1926-1928), el número de iniciativas introducidas por los diputados permaneció por arriba de 200 hasta 1930. Después de esa fecha, sólo una vez (1937-1940) los diputados sí presentaron más de 200 proyectos. Únicamente en dos ocasiones el número de iniciativas presentadas por los diputados cayó por abajo de 100, en la XXXVIII Legislatura (1940-1943), con 90, en tanto que en la XLIII (1955-1958), con sólo 57.

El Presidente siempre ha presentado al menos 100 iniciativas en cada legislatura excepto para las primeras tres (1917-1922). En cuatro legislaturas, el Ejecutivo ha presentado alrededor de 300 iniciativas (1946-1955, 1961-1964). De los ocho periodos presidenciales que se revisan en este estudio, en cuatro (Carranza, Ávila Camacho, Alemán y Ruiz Cortines) el Presidente presentó más iniciativas en la primera mitad de su periodo que en el segundo.

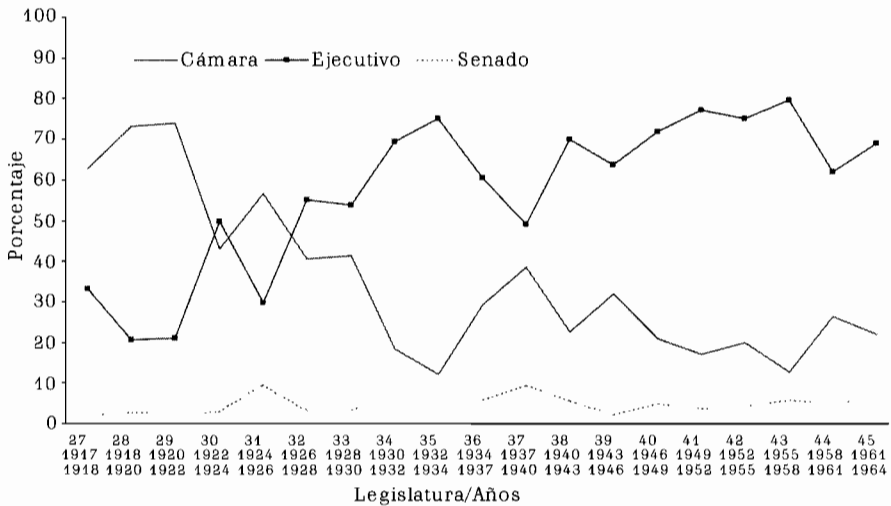
Si analizamos sólo iniciativas de leyes (excluyendo los permisos y pensiones), obtenemos un panorama distinto (véase gráfica 9). De las 4,706 iniciativas de ley presentadas entre 1917 y 1964, los diputados in-

⁶⁴ Ciertamente muchas de éstas habían sido presentadas por el Ejecutivo, lo que explica en parte lo bajo de las cifras para el Presidente durante esa legislatura.

GRÁFICA 8
 INICIADORES DE PROYECTOS
 (LEYES, PERMISOS Y PENSIONES, NÚMERO DE INICIATIVAS), 1917-1964



GRÁFICA 9
 INICIADORES DE PROYECTOS DE LEY
 (PORCENTAJES), 1917-1964



trodijeron 38.3 por ciento, el Presidente 53.8 y 4.9 por ciento vinieron del Senado.⁶⁵ Al comparar esto con los números de todas las iniciativas (leyes más permisos y pensiones), el margen entre la proporción de las iniciativas del Presidente y los diputados se incrementa de 3.4 puntos porcentuales a 15.5. El Presidente obviamente ha presentado una proporción mayor de iniciativas de ley de carácter general. Sin embargo, en los primeros años (1917-1922), los diputados mantuvieron un margen alto (entre 62.8 y 74.0 por ciento), mientras que el Presidente solamente presentó entre uno de cada cinco y uno de cada tres de los proyectos de leyes de carácter general. No obstante, el Ejecutivo presentó exactamente la mitad de todas las iniciativas de ley en la XXX Legislatura (1922-1924). Los diputados presentaron una mayoría absoluta de las iniciativas de ley en la XXXI Legislatura (56.8 por ciento contra 29.7 por ciento), pero después de 1926, el Presidente siempre presentó más proyectos que los diputados. De hecho, entre 1926 y 1964, el Poder Ejecutivo presentó una mayoría absoluta de las iniciativas excepto en la XXXVII Legislatura (1937-1940), cuando Cárdenas presentó 49.2 por ciento (*versus* 38.5 por ciento de los diputados). El punto más bajo para los diputados fue en la XXXV Legislatura (1932-1934), cuando sólo presentaron 12.2 por ciento de las iniciativas de ley (el siguiente punto más bajo fue la notoria XLIII Legislatura, 1955-1958, con 12.7 por ciento). El Presidente ha introducido más de 60 por ciento de las iniciativas de ley durante 11 legislaturas (1930-1937, 1940-1964) y más de 70 por ciento en seis legislaturas (1932-1934, 1940-1943, 1946-1958). Las proporciones más altas para el Ejecutivo fueron en la XLI Legislatura (1949-1952), con 77.2 por ciento, y la XLIII (1955-1958), con 79.7 por ciento.

En términos absolutos, podemos observar en la gráfica 10 un patrón similar. Los miembros de la Cámara presentaron alrededor de 100 iniciativas de ley durante cada legislatura entre 1917 y 1928, pero sólo una vez más, posteriormente (1937-1940) con 166. Entre 1918-1922, los diputados presentaron 258 y 282 iniciativas de ley en cada una de las dos legislaturas. Pero en 1932-1934, ellos registraron únicamente 26, en 1955-1958 sólo 15, y en 1961-1964, 27. El Presidente incrementó constantemente el número de iniciativas de ley por legislatura hasta 1940. Después de 1949, hubo un decremento permanente en el número de iniciativas presentadas por el Presidente, aunque todavía así, él presentó casi cuatro veces más el número de iniciativas en este periodo que las que fueron introducidas por los

⁶⁵ Las legislaturas locales presentaron 2.9 por ciento de las iniciativas de leyes.

diputados. En cada legislatura entre 1926 y 1955, el Presidente introdujo al menos 100 iniciativas.

ORIGEN DE INICIATIVAS APROBADAS

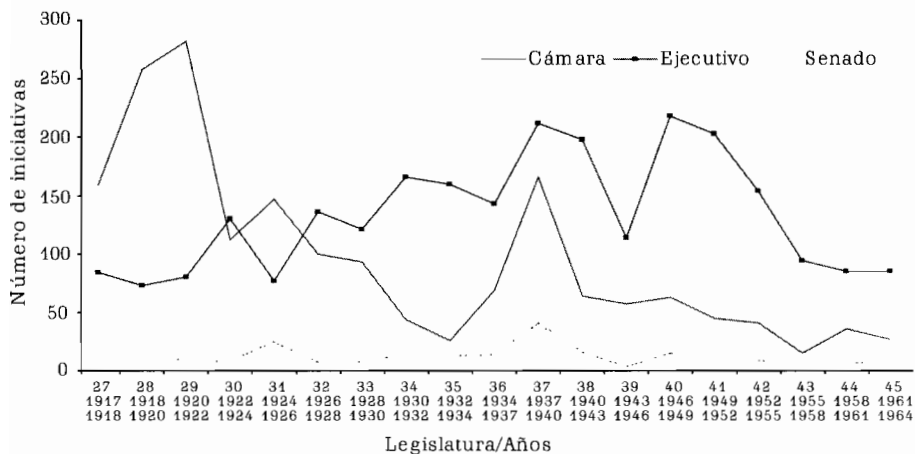
En esta sección examinamos quién ha presentado las iniciativas que fueron eventualmente aprobadas por la Cámara de Diputados.⁶⁶ De las 5,616 iniciativas de ley y de permisos y pensiones aprobadas por la Cámara de Diputados (véase gráfica 11), 42.4 por ciento habían sido presentadas por los diputados (ya sea individualmente o como miembros de las comisiones), 52.5 por ciento fueron presentadas por el Poder Ejecutivo, y 9.8 por ciento provenían del Senado. Sólo 12 iniciativas de las legislaturas locales habían sido aprobadas por la Cámara de Diputados (0.2 por ciento), así que seguiremos retirándolas del análisis. Encontramos que entre 1917 y 1930, una mayoría absoluta de las iniciativas aprobadas había sido presentada por los diputados. Después de 1930, el Presidente había presentado más de las iniciativas aprobadas que los diputados; en el periodo 1930-1937, el Presidente había registrado una mayoría relativa de las iniciativas aprobadas, y en las otras legislaturas, había introducido más de la mitad de las iniciativas que la Cámara de Diputados había aprobado.

Las cifras son a veces inesperadas. Por ejemplo, en la XXIX Legislatura (1920-1922), 86.4 por ciento de las iniciativas aprobadas por la Cámara había sido introducidas por los diputados, mientras que sólo 8.6 por ciento de las iniciativas con éxito habían sido introducidas por el Poder Ejecutivo. En 1924-1926, sólo 18.5 por ciento de las iniciativas aprobadas habían sido presentadas por el Ejecutivo. Otro hecho notable es que en la XXXVI Legislatura, la primera de Cárdenas, el Presidente había expuesto 42.6 por ciento de las iniciativas aprobadas, y los diputados 41.7 por ciento, una mínima diferencia.

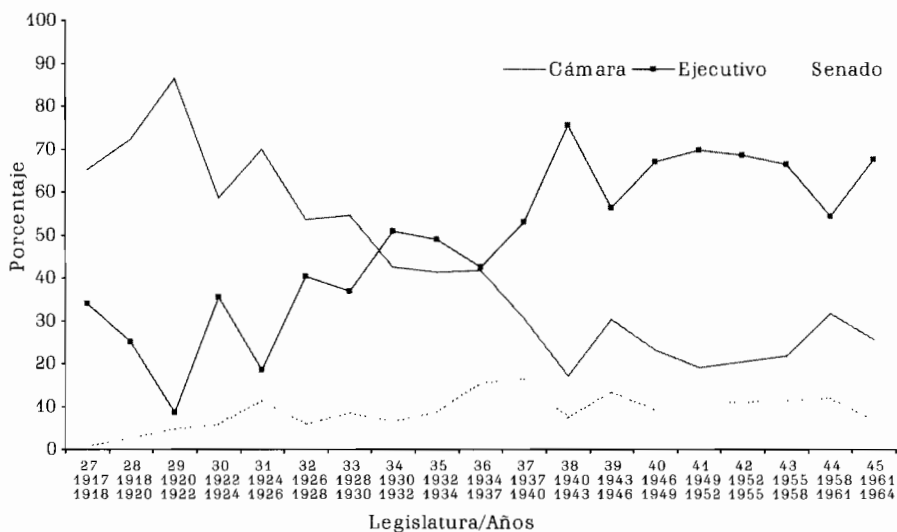
Si Cárdenas es conocido como un distinguido legislador, debemos también reconocer que frecuentemente tuvo que compartir el crédito con los diputados. Los presidentes habían introducido al menos dos de cada tres de todas las iniciativas aprobadas durante seis legislaturas (1940-1943, 1946-1958, y 1961-1964), y sólo en una ocasión el Ejecutivo fue el responsable de cerca de tres de cada cuatro de las iniciativas aprobadas (1940-1943).

⁶⁶ Nuevamente es importante recordar que el hecho de que una iniciativa haya sido aprobada por la Cámara de Diputados no necesariamente significa que se convirtió en ley.

GRÁFICA 10
 INICIADORES DE PROYECTOS DE LEY
 (NÚMERO DE INICIATIVAS), 1917-1964



GRÁFICA 11
 INICIADORES DE PROYECTOS APROBADOS
 (LEYES, PERMISOS Y PENSIONES), 1917-1964

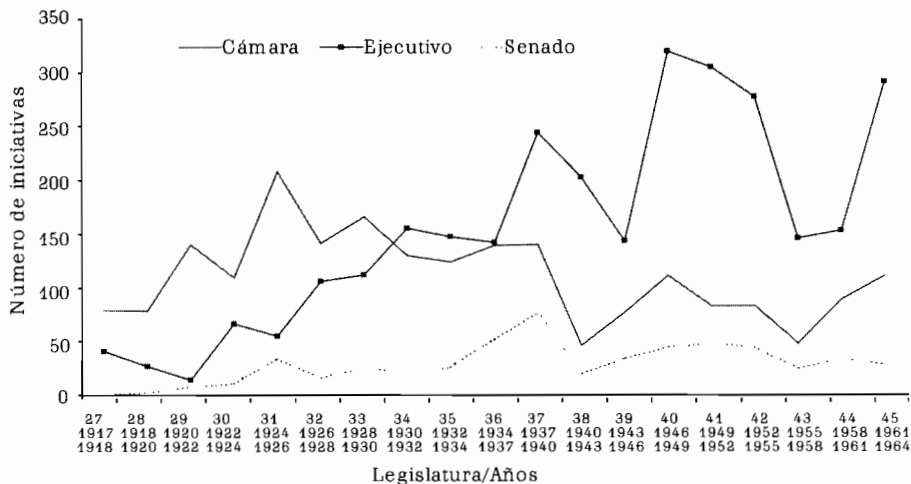


Si consideramos los números absolutos en la gráfica 12, nuevamente encontramos dos niveles generales para los diputados: entre 1917 y 1940 los diputados habían sido responsables de un promedio de 63.2 iniciativas aprobadas por año; sin embargo, entre 1940 y 1964, sólo 27.0 de las iniciativas aprobadas por año en promedio habían sido presentadas por los diputados, una caída notable en la productividad. Por otro lado, entre 1917 y 1926, el Presidente fue responsable de 22.6 de las iniciativas aprobadas por año. Entre 1926 y 1937, el Presidente había introducido un promedio de 60.2 de las iniciativas aprobadas por año. Entre 1937 y 1964, el Presidente fue responsable de 76.8 de las iniciativas aprobadas en promedio por año. De los ocho periodos presidenciales, cuatro presidentes habían aprobado más iniciativas en la primera mitad de sus periodos (Carranza, Ávila Camacho, Alemán y Ruiz Cortines).

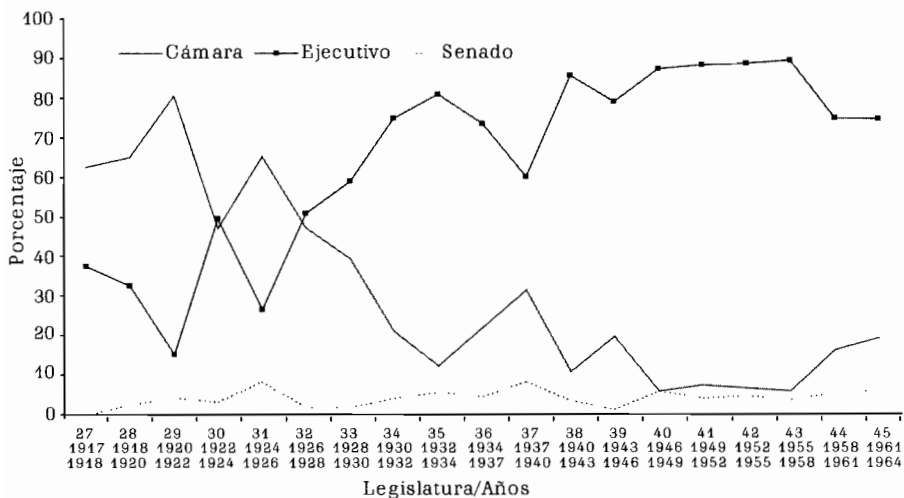
La gráfica 13 muestra la distribución de iniciativas de ley (excluyendo a los permisos y pensiones) aprobadas por iniciador. De los 3,000 proyectos de ley aprobados entre 1917 y 1964, 67.9 por ciento habían sido presentados por el Poder Ejecutivo, 27.2 por ciento fueron introducidos por los diputados, y 4.6 por ciento venían del Senado. Sólo 10 de estas iniciativas habían sido propuestas por las legislaturas locales (0.3 por ciento).

Los diputados fueron responsables de la presentación de más iniciativas de ley de carácter general aprobadas que el Ejecutivo durante sólo cuatro legislaturas (1917-1922 y 1924-1926). Casi 70 por ciento de las iniciativas de ley aprobadas en 1917-1922 habían sido presentadas por los diputados, con 80.6 por ciento en la XXIX Legislatura (1920-1922). En la XXX Legislatura (1922-1924), 47.1 por ciento de las iniciativas habían sido introducidas por los diputados, mientras que 49.6 por ciento habían llegado del Presidente. En la siguiente legislatura, 65.3 por ciento fueron presentadas por los miembros de la Cámara. Sin embargo, después de 1926, en cada legislatura, el Presidente había sido responsable de alrededor de la mitad de las iniciativas aprobadas. El Ejecutivo rápidamente se volvió dominante en esta área, con casi 81 por ciento de las iniciativas aprobadas en la XXXV Legislatura (1932-1934). Después de caer a 73.6 y 60.2 por ciento durante el sexenio cardenista, la proporción de leyes aprobadas que habían sido introducidas por el Poder Ejecutivo permaneció arriba de por lo menos tres cuartos hasta 1964. Entre 1946 y 1958, 88.2 por ciento de las iniciativas de ley aprobadas fueron presentadas por el Presidente. En el mismo periodo, sólo 6.4 por ciento de los proyectos aprobados fueron presentados por los diputados. La XXXVII Legislatura (1937-1940) se destacó en este periodo como una legislatura de relativo éxito para los dipu-

GRÁFICA 12
 INICIADORES DE PROYECTOS APROBADOS
 (LEYES, PERMISOS Y PENSIONES, NÚMERO DE INICIATIVAS), 1917-1964



GRÁFICA 13
 INICIADORES DE PROYECTOS DE LEY APROBADOS
 (PORCENTAJES), 1917-1964



tados (31.4 *versus* 60.2 por ciento para el Presidente). Este es otro ejemplo de que el Poder Legislativo no estaba en un letargo, aun en los años dorados del cardenismo.

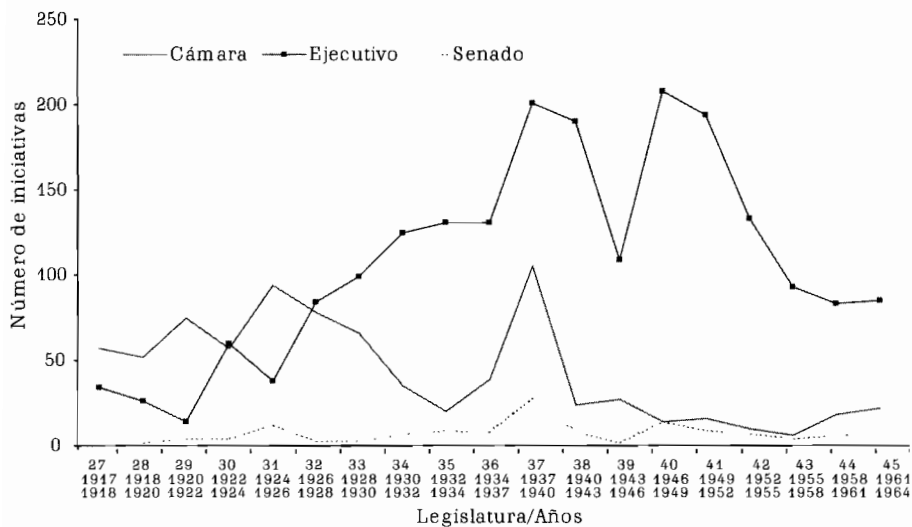
Un vistazo en las cifras absolutas en la gráfica 14 nos da un panorama similar. Hay una tendencia general de la Cámara a presentar menos iniciativas de ley a través de los años. Por otro lado, la tendencia de la productividad legislativa del Ejecutivo se incrementa hasta 1940, y constantemente cae después de 1949. De los ocho periodos presidenciales que investigamos, en sólo cuatro los presidentes tienen más leyes aprobadas en la primera mitad de su periodo, que en el segundo (Carranza, Ávila Camacho, Alemán y Ruiz Cortines).

ÉXITO LEGISLATIVO DEL EJECUTIVO

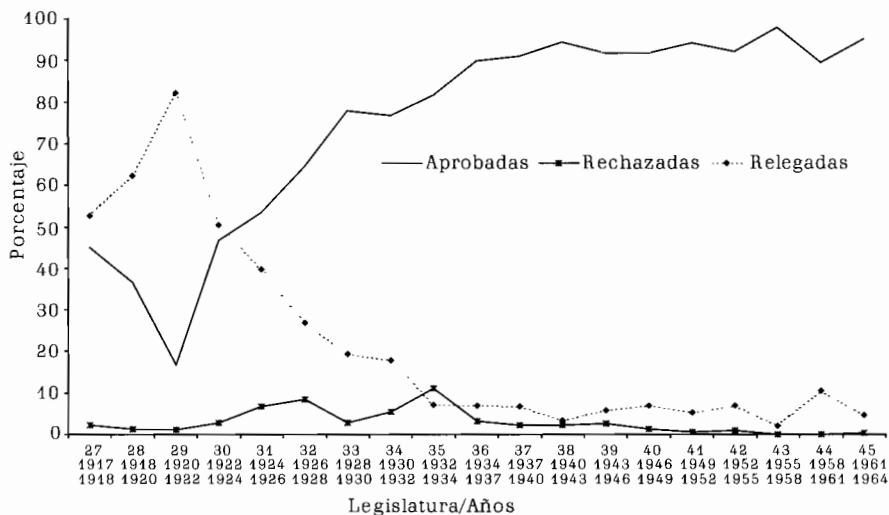
El éxito legislativo del Presidente fue bastante irregular al principio del periodo en estudio, pero para mediados del Maximato, el presidencialismo como lo conocemos hoy día casi había tenido lugar. Los presidentes llegaron a ser aún más fuertes durante el periodo clásico de la Revolución Institucionalizada, en apogeo hasta finales de la década de los años cincuenta. La gráfica 15 muestra los resultados de todas las iniciativas presentadas por el Presidente entre 1917 y 1964. Hay tres posibles resultados generales para ellas: aprobada, rechazada y relegada. La segunda de éstas generalmente ocurre cuando el pleno acepta un dictamen desfavorable, o mucho menos probable, cuando rechaza un dictamen favorable. El último término, "relegada", se refiere a las iniciativas que habían sido congeladas: ni aprobadas, ni rechazadas. La gran mayoría de esas iniciativas fue enviada a comisión, pero nunca fue dictaminada. Con menos frecuencia, una iniciativa recibió un dictamen, pero este dictamen nunca fue votado por el pleno. Otra posibilidad es que la iniciativa hubiera sido enviada a la Comisión Permanente pero no considerada posteriormente por la Cámara de Diputados.

Encontramos que el Presidente no tuvo mucho éxito antes de la fundación del PNR. En la XXVII Legislatura (1917-1918), 45.1 por ciento de todas las iniciativas presidenciales fueron aprobadas por la Cámara de Diputados, mientras que 52.7 por ciento habían sido relegadas. La tasa de aprobación cayó a 36.5 por ciento en la XXVIII Legislatura (1918-1920), y la proporción de relegadas se incrementó a 62.2 por ciento. La XXIX Legislatura (1920-1922), que cubre la mayor parte del interinato de De la Huerta y los primeros dos años de Obregón, fue la legislatura con el menor apoyo

GRÁFICA 14
 INICIADORES DE PROYECTOS DE LEY APROBADOS
 (NÚMERO DE INICIATIVAS), 1917-1964



GRÁFICA 15
 RESULTADO DE INICIATIVAS DEL EJECUTIVO
 (LEYES, PERMISOS Y PENSIONES), 1917-1964



para el Presidente. Sólo 16.7 por ciento de las iniciativas del Poder Ejecutivo fueron aprobadas, mientras que un abrumador 82.1 por ciento fueron relegadas. El éxito legislativo del Presidente se incrementó en el segundo bienio de Obregón, aunque todavía hubieron más iniciativas relegadas que aprobadas (50.4 *versus* 46.8 por ciento).

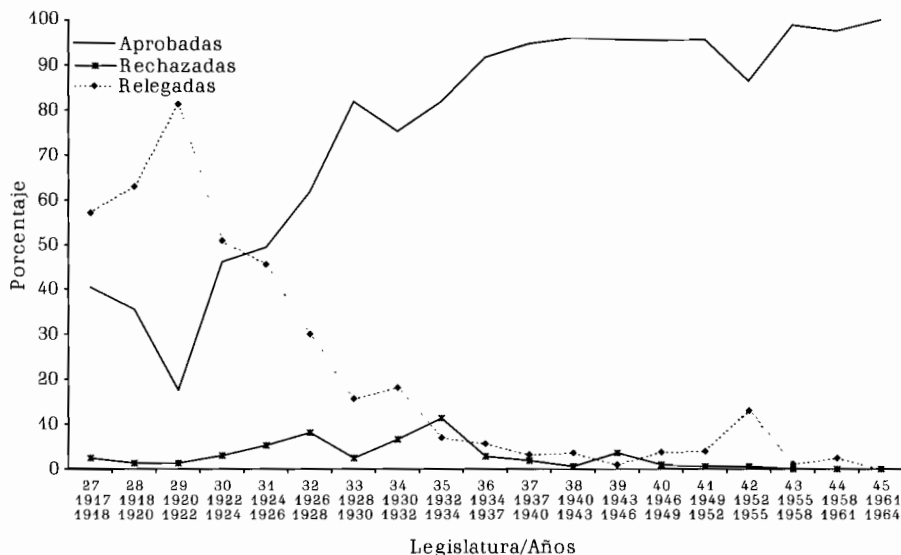
En la XXXI Legislatura (1924-1926), por primera vez el Presidente tuvo más iniciativas aprobadas que relegadas (53.4 a 39.8 por ciento). Esta tendencia continuó en la siguiente legislatura, con 64.6 por ciento de las iniciativas aprobadas del Presidente, aunque todavía más de un cuarto de sus iniciativas fueron congeladas. Durante los primeros cuatro años del Maximato, el éxito presidencial se incrementó hasta 76-78 por ciento, y durante los dos últimos años, alcanzó 81.7 por ciento. Durante los dos trienios cardenistas, la tasa de éxito fue 89.9 y 91.7 por ciento. Después de 1940, las tasas de aprobación de las iniciativas presidenciales permanecieron entre 89 y 95 por ciento, con la excepción de la XLIII Legislatura (1955-1958), cuando se remontó a 98 por ciento.

El número de iniciativas del Poder Ejecutivo que fueron rechazadas permaneció muy abajo durante todo el periodo. La variación fue principalmente entre aprobadas y relegadas. El nivel más alto de las iniciativas rechazadas fue en la XXXV Legislatura (1932-1934), 11.1 por ciento, debido en parte a los rechazos de las leyes que dejó pendientes Ortiz Rubio. También fue alto en la XXXI y XXXII legislaturas, durante la presidencia de Calles, con 6.8 y 8.5 por ciento respectivamente. Los rechazos disminuyeron asintóticamente después de 1934, llegando a cero en la XLIII y XLIV Legislaturas (1955-1961), y un sólo caso en la XLV (1961-1964). Durante todo el periodo, 82.3 por ciento de las iniciativas presentadas por el Presidente fueron aprobadas, mientras que 15 por ciento fueron relegadas.

El patrón del éxito presidencial siguió un claro camino de fases, en forma de escalones. Los presidentes fueron muy débiles legislativamente antes de 1924. Calles tuvo considerablemente mayor éxito como legislador que sus predecesores. Esto fue seguido por otro dramático incremento durante el Maximato, siendo Rodríguez más exitoso legislativamente que Portes Gil u Ortiz Rubio. Así, se presentó otro paso que se incrementa bajo Cárdenas, mismo que se mantuvo por el resto del periodo.

El modelo es similar si consideramos sólo las iniciativas de ley (excluyendo los permisos y pensiones) presentadas por los presidentes (véase gráfica 16). Antes de 1924, más iniciativas presidenciales fueron relegadas que aprobadas, con el peor periodo 1920-1922 (sólo 17.5 por ciento aprobadas *versus* 81.3 por ciento relegadas). Calles tuvo más éxito, con 49.4 y

GRÁFICA 16
 RESULTADO DE INICIATIVAS DE LEY DEL EJECUTIVO
 (PORCENTAJES), 1917-1964



61.8 por ciento en cada una de sus legislaturas. Durante el primer bienio del Maximato (1928-1930), el éxito presidencial se incrementó a 81.8 por ciento. Se cayó a 75.3 por ciento durante el segundo bienio con Ortiz Rubio, pero se recuperó a 81.9 por ciento durante los dos últimos años del Maximato. Los trienios de Cárdenas dieron al Presidente una tasa de éxito legislativo de 91.6 y 94.8 por ciento. Durante los siguientes dos sexenios, anduvo alrededor de 95 por ciento. Durante el primer trienio de Ruiz Cortines, la proporción de las ley del Poder Ejecutivo aprobadas cayó a 86.4 por ciento, pero se incrementó a 98.9 por ciento en 1955-1958. El primer trienio de López Mateos dio al Presidente una tasa de éxito de 97.6 por ciento, pero en 1961-1964, 100 por ciento de las iniciativas sometidas por el Ejecutivo fueron aprobadas por la Cámara de Diputados.

El número de iniciativas de ley de carácter general del Ejecutivo rechazadas siguió un patrón similar, con un punto alto en 1932-1934 (en 11.3 por ciento). Ninguna de las iniciativas de ley fue rechazada entre 1955 y 1964. Durante los 47 años que estudiamos, 80.5 por ciento de las iniciativas introducidas por el Ejecutivo fueron aprobadas, mientras que 16.7 por ciento fueron relegadas, y sólo 2.8 por ciento rechazadas.

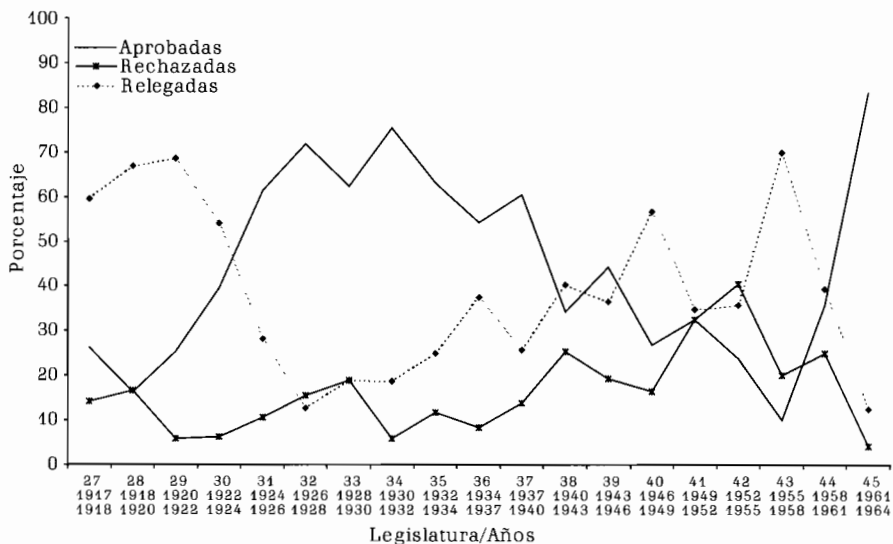
El modelo general de éxito legislativo, es claro. Sin éxito legislativo fueron las presidencias de Carranza, De la Huerta y Obregón; mejor apoyo legislativo para Calles; un amplio incremento se dio en el Maximato; y un empuje final ascendente tuvo lugar con la presidencia de Cárdenas. Las únicas diferencias son que hay un notable decremento en el éxito presidencial en la XXXIV Legislatura (1930-1932), principalmente cubriendo los años de Ortiz Rubio, en que la tasa de aprobación cayó cerca de 75 por ciento. ¿Pudo esto haber contribuido a la renuncia de este Presidente? Otro decremento más sorprendente ocurrió en la XLII Legislatura (1952-1955), el primer trienio de Ruiz Cortines, aunque todavía mantuvo un decente 86 por ciento de aprobación.

ÉXITO LEGISLATIVO DE LOS DIPUTADOS

Un panorama muy diferente se presenta cuando examinamos la tasa de éxito de las iniciativas introducidas por los diputados. En esta sección revisaremos sólo aquellas iniciativas presentadas por uno o varios diputados, pero no diputados en comisión. La gráfica 17 muestra cómo las tasas de aprobación, rechazo y demora han variado significativamente con el tiempo para las iniciativas de ley y de permisos y pensiones presentadas por los diputados. En los primeros años (1917-1922) relativamente pocas iniciativas fueron aprobadas, con las cifras más bajas en la XXVIII Legislatura (1918-1920), 16.5 por ciento. Es importante señalar que los números tan bajos del Presidente fueron en la XXIX Legislatura (1920-1922); entonces, no hay una correspondencia directa entre los dos. En la XXX Legislatura (1922-1924), la proporción de las iniciativas aprobadas mejoró cerca de 40 por ciento. Empezando en la XXXI Legislatura (1924-1926), como fue también con el Presidente, una mayoría de iniciativas presentadas por los diputados fue aprobada (61.4 por ciento). Entre 1924 y el fin del Maximato, el porcentaje de las iniciativas aprobadas varió entre 61 y 75 por ciento. Es importante hacer notar que el nivel más alto corresponde a la XXXIV Legislatura, cuando Ortiz Rubio evidentemente tuvo más dificultades en lograr la aprobación de sus proyectos de ley.

La tasa de aprobación de las iniciativas presentadas por los diputados empezó a declinar después de 1934. En la XXXVI Legislatura (1934-1937), cayó a 54.2 por ciento, y en la siguiente, creció un poco llegando al 60.4 por ciento. Sin embargo, en el primer trienio de Ávila Camacho, más iniciativas fueron relegadas que aprobadas. Esta tendencia se revirtió ligeramente en

GRÁFICA 17
 RESULTADO DE INICIATIVAS DE DIPUTADOS
 (LEYES, PERMISOS Y PENSIONES), 1917-1964



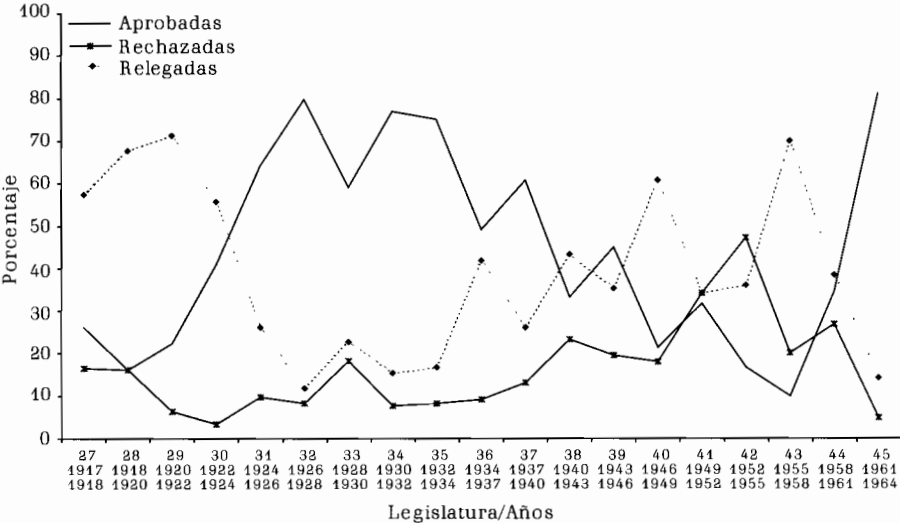
el siguiente trienio, pero la tasa de aprobación cae a 26.9 por ciento en la XL Legislatura (1946-1949). Esto varió entre 24 y 33 por ciento durante los dos siguientes trienios, aunque cayó a un desastroso 10 por ciento en la notoria XLIII Legislatura (1955-1958). De hecho, en esa Legislatura, los diputados presentaron únicamente 10 iniciativas, y sólo una fue aprobada (dos fueron rechazadas y siete relegadas). Sin embargo, esta tendencia negativa cambió durante el sexenio de López Mateos, cuando la tasa de aprobación se incrementó a 35.7 por ciento en el primer trienio, y a un sorprendente 83.3 por ciento en el periodo 1961-1964. Durante todo este periodo, más iniciativas fueron relegadas que aprobadas (44.3 versus 41.8 por ciento).

A diferencia de las gráficas para las iniciativas presidenciales, la tasa de rechazo para las iniciativas de los diputados fue generalmente mucho más alta, y tuvo una varianza mayor. Durante todo el periodo, 13.9 por ciento de las iniciativas presentadas por los diputados fueron rechazadas. En los primeros años, las tasas más altas de rechazo se pueden encontrar en 1918-1920 (16.7 por ciento), 1926-1928 (15.5 por ciento) y 1928-1930 (18.9 por ciento). La formación del partido oficial parece haber disminuido la tasa de rechazo que permaneció por debajo de 15 por ciento hasta el sexe-

nio de Ávila Camacho, cuando creció a 25.4 por ciento en el primer trienio y 19.2 por ciento en el segundo. Permaneció alta hasta 1961, con tasas especialmente altas como 32.6 por ciento en 1949-1952 y 40.5 por ciento en 1952-1955. De hecho, en este primer trienio de Ruiz Cortines, más iniciativas de los diputados fueron rechazadas (40.5 por ciento) que relegadas (35.7 por ciento), o aprobadas (23.8 por ciento). Nuevamente es sorprendente encontrar que en 1961-1964, solamente un proyecto de 24 fue rechazado.

Si revisamos sólo iniciativas de ley (sin permisos y pensiones) introducidas por diputados en la gráfica 18, encontramos un panorama similar. Más iniciativas fueron relegadas que aprobadas entre 1917 y 1924. Después, la gráfica sigue generalmente el mismo patrón, con una profunda declinación en la aprobación en el periodo de 1928-1930 (de un promedio de alrededor de 75 por ciento, se cayó por abajo de 60 por ciento en esta legislatura). La tasa de aprobación de las iniciativas de ley cae durante el sexenio de Cárdenas y luego durante el primer trienio de Ávila Camacho, más iniciativas son relegadas que aprobadas (43.3 *versus* 33.3 por ciento). Los años restantes siguen casi el mismo patrón (principalmente porque los diputados están presentando pocas iniciativas de permisos o pensiones). El mismo 10 por ciento de aprobación aparece para 1955-1958.

GRÁFICA 18
 RESULTADO DE INICIATIVAS DE LEY DE DIPUTADOS
 (PORCENTAJES), 1917-1964



Asimismo, la tasa de rechazo es similar, aunque el punto alto es un increíble 47.2 por ciento en la etapa de 1952-1955. Durante todo el periodo (1917-1964), 39.8 por ciento de las leyes presentadas por los diputados fueron aprobadas, 13.8 por ciento fueron rechazadas y 46.4 por ciento relegadas.

ÉXITO LEGISLATIVO DE LAS COMISIONES

La historia del éxito legislativo para las iniciativas originadas en las comisiones es muy diferente. Esto se debe a que la presentación de un proyecto por una comisión es simultánea con su dictamen en la mayoría de los casos. Por tanto debemos esperar muy pocas iniciativas rechazadas o relegadas. Es muy poco probable que una comisión se tomara la molestia en escribir su propia iniciativa, para luego darle un dictamen desfavorable. No obstante, esto ha sucedido en 13 ocasiones, probablemente cuando una comisión ha adoptado como iniciativa una petición de alguien que no tiene la facultad de iniciador, o bien cuando ha presentado una iniciativa sobre la cual no tiene la autoridad para dictaminar, y las comisiones dictaminadoras han dado al proyecto un dictamen desfavorable. Así que es mucho menos probable que una iniciativa de una comisión termine siendo rechazada, porque es más común que el pleno acepte un dictamen desfavorable a que rechace un dictamen favorable.

También es menos probable que las iniciativas de las comisiones lleguen a ser relegadas. Esto se debe a que la fuente más común de relegación es la falta de cualquier dictamen. Sin embargo, el acto de iniciar en el caso de una comisión es idéntico al de un dictamen y, generalmente, un dictamen completo favorable es la primera mención de una nueva iniciativa. Debemos señalar que han habido 14 casos en los que una iniciativa ha sido relegada debido a la falta de un dictamen, aunque estos son casos en los que la iniciativa ha tenido que ser enviada a otra comisión para un dictamen definitivo. Lo que es más común es que una comisión presente una nueva iniciativa ya dictaminada, pero en tal caso, el pleno no tomará el dictamen.

La gráfica 19 muestra las tasas de éxito de todas las iniciativas presentadas por las comisiones. Es notable qué tan diferente es esto de las gráficas para el Presidente y para los diputados, aunque los números en bruto sean similares. Las comisiones habían presentado 1,445 iniciativas entre 1917 y 1964, *versus* 1,877 de los diputados (esto es, 43.5 por ciento de todas

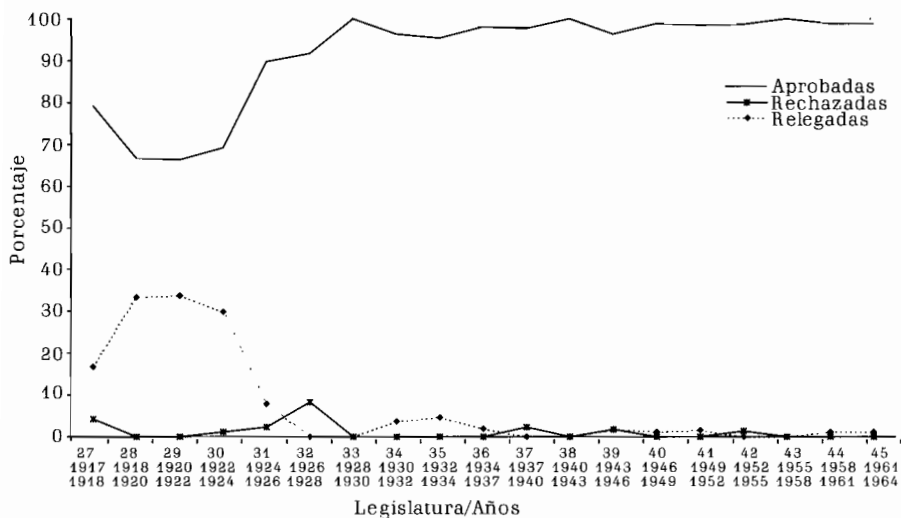
las iniciativas originadas en la Cámara fueron redactadas primero en comisión). En total, 91.2 por ciento de las iniciativas presentadas por las comisiones fueron aprobadas, 7.8 por ciento relegadas y sólo 1.0 por ciento rechazadas. Entre 1917 y 1924, el promedio de la tasa de aprobación fue de 70 por ciento. Se promedió alrededor de 90 por ciento en 1924-1928 y luego pasó a 100 por ciento en el primer bienio del Maximato. Después de eso, la tasa de aprobación nunca cayó abajo de 95 por ciento, y de hecho volvió a llegar a 100 por ciento en 1940-1943 y 1955-1958. La única vez que la tasa de rechazo se incrementó significativamente en la gráfica es en 1926-1928, con 8.2 por ciento.

Los resultados son bastante diferentes si sólo consideramos las iniciativas de ley (sin permisos y pensiones) presentadas por comisiones (véase gráfica 20). Ahora vemos más picos y valles en vez de una línea plana hasta arriba de la gráfica. La razón es que muy pocas iniciativas que son presentadas por las comisiones son iniciativas de ley de carácter general. La gran mayoría son leyes que afectan a personas específicas. Sólo 249 de las 1,445 (17.2 por ciento) iniciativas presentadas por las comisiones tienen que ver con leyes de carácter general. En comparación, 82.8 por ciento de los proyectos presentados por los diputados fueron de leyes. Mas aún, la mayoría de las leyes de carácter general presentadas por las comisiones fueron propuestas entre 1917 y 1930 (69.5 por ciento), un promedio de 13.3 iniciativas por año. Entre 1930 y 1964 las comisiones sólo presentaron en promedio 2.2 iniciativas por año (y 35.5 por ciento del total en este periodo estuvieron concentradas durante el sexenio de Cárdenas).

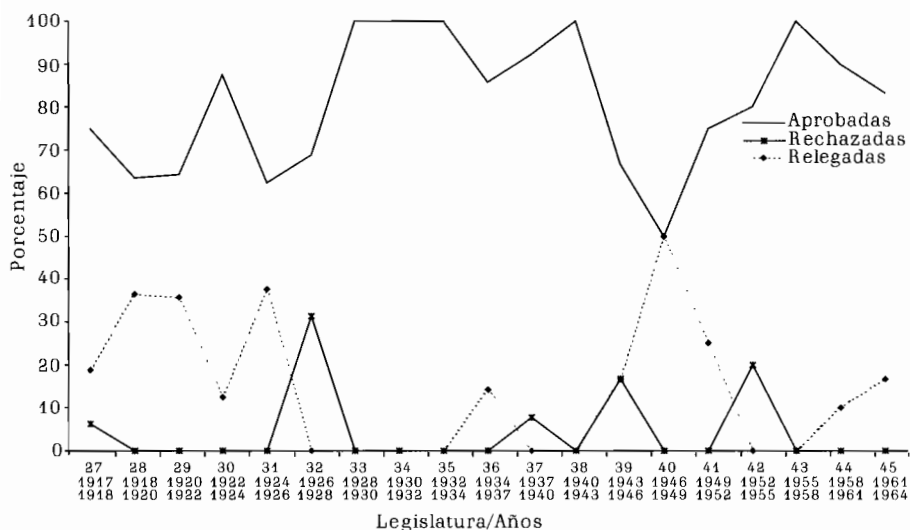
De las iniciativas de ley presentadas por las comisiones, 78.7 por ciento fueron aprobadas, 17.3 por ciento relegadas y 4.0 por ciento rechazadas. Si sólo consideramos los años 1917-1930, cuando el denominador es suficientemente grande para un análisis significativo, encontramos que tres de cada cuatro iniciativas fueron aprobadas, con picos en 1922-1924 (87.5 por ciento) y 1928-1930 (100 por ciento).

¿Cómo explicar estos comportamientos? La reforma del Reglamento de 1934 canalizaba las peticiones de terceros más directamente hacia las comisiones, así que es entendible por qué una gran mayoría de todas las iniciativas presentadas por las comisiones son de permisos o pensiones. Sin embargo, antes de 1930, las comisiones frecuentemente redactaron leyes de carácter general mientras que al final esto se volvió mucho menos común. No hay modificación en el Reglamento que explique esto, y además, el cambio ocurrió antes de que éste fuera reformado.

GRÁFICA 19
 RESULTADO DE INICIATIVAS DE COMISIONES
 (LEYES, PERMISOS Y PENSIONES), 1917-1964



GRÁFICA 20
 RESULTADO DE INICIATIVAS DE LEY DE COMISIONES
 (PORCENTAJES), 1917-1964



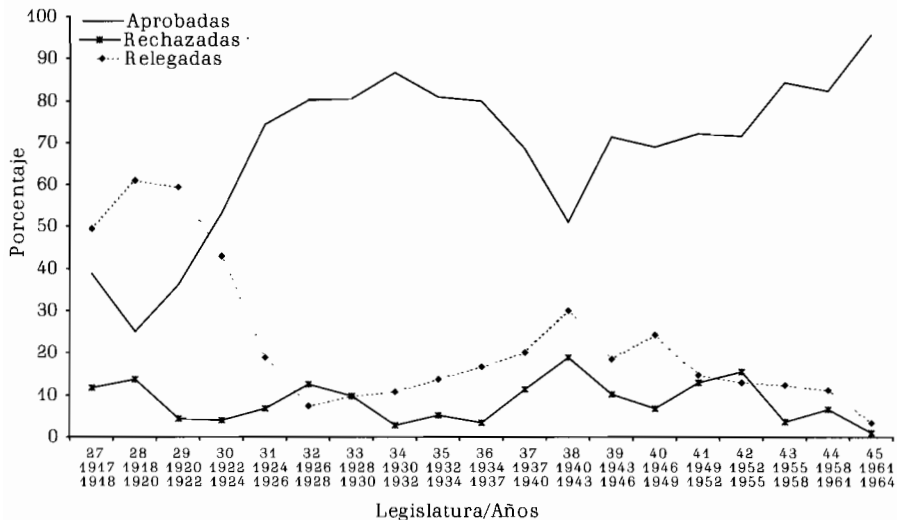
ÉXITO LEGISLATIVO DE LA CÁMARA

Debido a que las tasas de éxito difieren ampliamente entre los diputados y las comisiones, vale la pena combinar los dos grupos de datos para determinar el total de resultados de los miembros de la Cámara, si ellos iniciaron la legislación como individuos o como miembros de una comisión. Debido a que la tasa de éxito para las comisiones es generalmente más alta y más consistente, la suma de los dos grupos de iniciadores debe ser uniforme en la gráfica. Esto es exactamente lo que encontramos. La gráfica 21 demuestra que la tasa de aprobación de las iniciativas de ley y de permisos y pensiones presentadas por los miembros de la Cámara fue casi siempre más alta que las tasas de rechazo o relegación: para todo el periodo 1917-1964 hubieron 63.3 por ciento aprobadas, 28.4 por ciento relegadas y 8.3 por ciento rechazadas. Más iniciativas fueron relegadas que aprobadas entre 1917 y 1922. El punto más bajo en la aprobación de iniciativas de la Cámara fue en 1918-1920, con 25.1 por ciento (*versus* 61.1 por ciento relegadas). En el periodo 1922-1924, una mayoría de las iniciativas de la Cámara fue aprobada (53.2 por ciento), y después siempre más de la mitad de las iniciativas fueron aprobadas. Entre 1926 y 1937, la tasa de aprobación para las iniciativas de la Cámara fue mucho mayor, promediando 81.5 por ciento con muy poca varianza. Esto cayó a 68.6 por ciento en la última mitad del sexenio de Cárdenas y cayó aún más a 51.1 por ciento en la XXVIII Legislatura (1940-1943). En la primera legislatura de Ávila Camacho, 30.0 por ciento fueron relegadas y 18.9 por ciento rechazadas. Esta última cifra fue el nivel más alto de rechazo para todas las legislaturas estudiadas. Sin embargo, la tasa de aprobación mejoró rápidamente a un rango de 70-80 por ciento, y en la XLV Legislatura (1961-1964) alcanzó 95.7 por ciento.

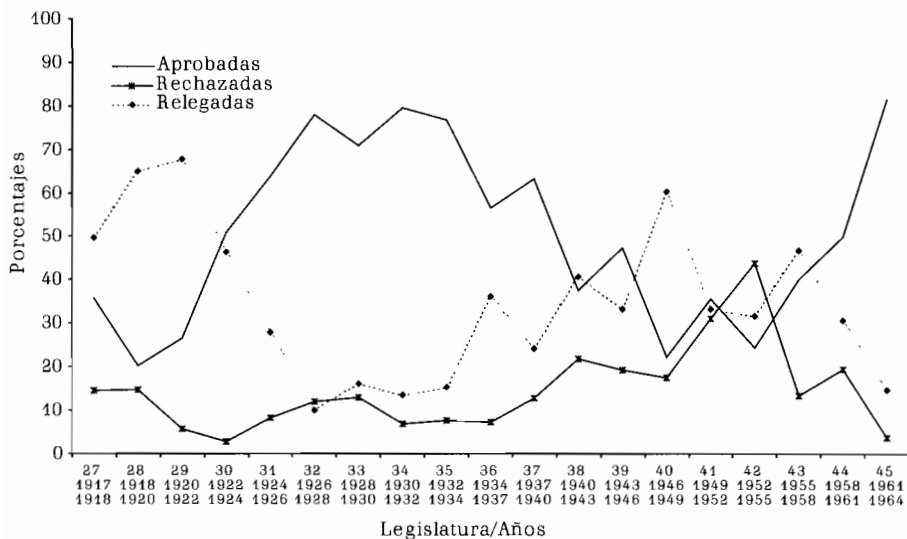
No obstante, si quitamos las iniciativas de permisos y pensiones, obtenemos un panorama muy diferente: uno que se ve mucho más como el éxito legislativo de las iniciativas de ley introducidas por diputados. La gráfica 22 muestra este efecto (compare con la gráfica 18). Esto es debido a que es más probable que los permisos y pensiones sean aprobadas que las leyes de carácter general, y que las comisiones han tendido a especializarse en permisos y pensiones. Cuando retiramos los permisos y pensiones, da el efecto de remover casi por completo las comisiones del lado derecho de las gráficas.

Encontramos que más iniciativas de ley fueron relegadas que aprobadas entre 1917 y 1922, con el punto más bajo nuevamente en el bienio

GRÁFICA 21
 RESULTADO DE INICIATIVAS DE LA CÁMARA (DIPUTADOS Y COMISIONES)
 (LEYES, PERMISOS Y PENSIONES), 1917-1964



GRÁFICA 22
 RESULTADO DE INICIATIVAS DE LEY DE LA CÁMARA (DIPUTADOS Y COMISIONES)
 (PORCENTAJES), 1917-1964



1918-1920, en 20.2 por ciento. Apenas una mayoría de iniciativas fue aprobada en 1922-1924 (50.9 por ciento). Entre 1922 y 1940 en cada legislatura más de la mitad de las iniciativas fueron aprobadas por la Cámara de Diputados, con puntos altos en 1926-1928 (78.0 por ciento) y 1930-1932 (79.5 por ciento). Durante el sexenio de Cárdenas, el promedio de la tasa de aprobación es un decente 61.3 por ciento. Sin embargo, en 1940-1943, más iniciativas de ley fueron relegadas que aprobadas (40.6 por ciento relegadas, 37.5 por ciento aprobadas, y 21.9 por ciento rechazadas). La tasa de aprobación se recuperó de alguna forma en la XXXIX Legislatura (1943-1946), a 47.4 por ciento, pero cayó nuevamente en la XL Legislatura a 22.2 por ciento (*versus* 60.3 por ciento relegadas y 17.5 por ciento rechazadas). Entre 1946 y 1955, el promedio de la tasa de aprobación fue sólo de 26.8 por ciento, y en la XLII Legislatura (1952-1955), la tasa de rechazo creció a 43.9 por ciento. Sin embargo, como lo describimos antes, la tasa de aprobación subió a 82.5 por ciento para 1961-1964.

LA TRAYECTORIA LEGISLATIVA

Asimismo encontramos que los patrones en los caminos que toman las iniciativas han cambiado en una manera aleccionadora durante el periodo. En los diagramas 1 al 6 del capítulo 2, identificamos 21 destinos distintos para las leyes, todos derivados de: a) el Reglamento, y b) la práctica legislativa.

De los 21 destinos posibles, cinco nunca fueron observados en el periodo 1917-1964. De esos cinco, los estados, H, N y O son inobservables debido a la metodología usada en la base de datos. Estos son casos donde una iniciativa fue aprobada, pero algunos de sus artículos fueron eliminados durante la votación en lo particular. Registramos éstas sólo como enmiendas en el pleno, indistintamente de cualquier otra modificación, y no tenemos información sobre el destino de los artículos rechazados. Los estados P y Q, que determinan la resolución final de un dictamen favorable que ha sido rechazado por el pleno (si la iniciativa es enviada de regreso a la comisión o a su iniciador) son observables con la base de datos. Sin embargo, esos dos estados permanecen hipotéticos, y nunca han sido detectados, debido a que la práctica ha sido considerar tales iniciativas totalmente desechadas.

De los 16 estados restantes finales de una iniciativa, 96.8 por ciento de todas las iniciativas (leyes, permisos y pensiones) están concentradas en sólo cinco destinos:

- a) el pleno acepta un dictamen favorable (aprobada), Estado M, 55.3 por ciento del total;
- b) aprobada por el pleno vía obvia resolución, Estado G, 16.5 por ciento;
- c) el pleno acepta un dictamen desfavorable (rechazada), Estado T, 4.7 por ciento;
- d) no hay dictamen (relegada), Estado I, 17.4 por ciento, y
- e) hay dictamen favorable que no se vota en lo general (relegada), Estado J, 3.0 por ciento.

Tres de éstos, representando 76.4 por ciento del total de los casos, están considerados en el Reglamento. Sin embargo, el Reglamento pone límites en el tiempo de una comisión para emitir un dictamen (Estado I), y supone que un dictamen debiera ser votado en lo general (Estado J); así, más de 20 por ciento de los resultados están fuera de las reglas legislativas.

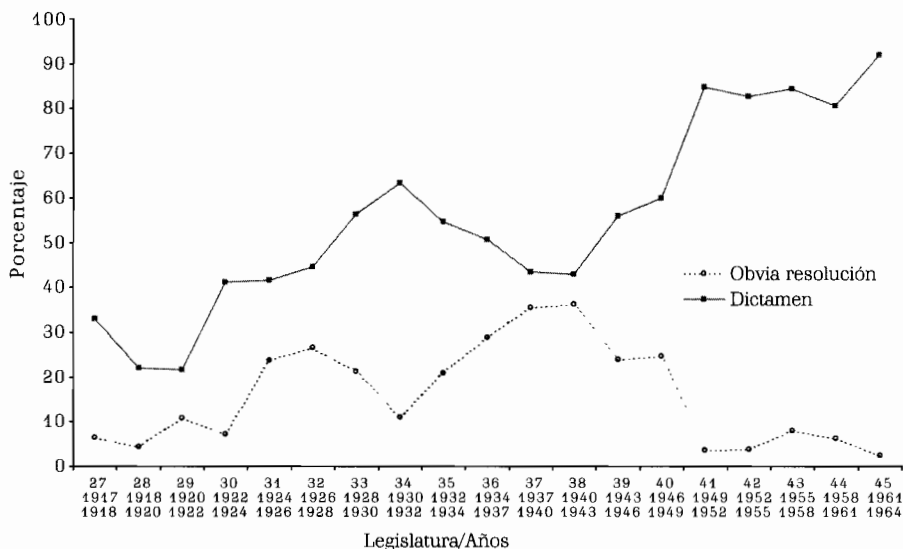
Los otros once resultados fueron mucho más comunes en los primeros años, y raramente usados posteriormente. Esto es un indicio de que la Cámara de Diputados había aprendido a operar más eficientemente (óptimos resultados con menos esfuerzo). Aun el Estado J (una iniciativa relegada porque hay dictamen favorable que no se vota en lo general) casi desaparece completamente después de 1940. Entre la XXVII y XXXVII Legislaturas (1917-1940), 90.0 por ciento de los destinos se encuentran en los estados G, M, T e I. Sin embargo, entre la XXXVIII y XLV Legislaturas (1940-1964), 97.9 por ciento de todos los resultados finales están en esos cuatro estados. El patrón no cambia significativamente si sólo consideramos las iniciativas de leyes de carácter general: 1917-1940, 91.2 por ciento; 1940-1964, 97.0 por ciento.

La siguiente sección revisará cómo los patrones de las trayectorias legislativas han cambiado, en la práctica, sobre los años.

Rutas de aprobación

Sólo hay dos rutas que una iniciativa puede seguir si es eventualmente aprobada por la Cámara de Diputados: a través de una comisión o vía obvia resolución. Si consideramos todos los proyectos (leyes de carácter general y permisos y pensiones), encontramos que la proporción de iniciativas aprobadas vía obvia resolución se incrementa a niveles relativamente altos entre 1924 y 1949, luego disminuye paulatinamente (véase gráfica 23). Hay dos picos, uno en la XXXII Legislatura (1926-1928), cuando 26.5 por ciento de todas las iniciativas fueron aprobadas vía obvia resolución y otro en la XXXVIII Legislatura (1940-1943), cuando 36.2 por ciento de todas las ini-

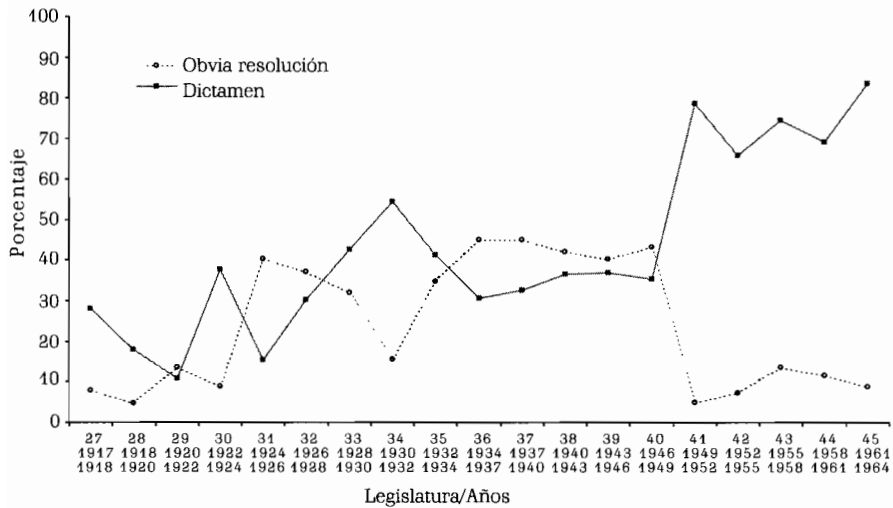
GRÁFICA 23
 INICIATIVAS APROBADAS VÍA DICTAMEN Y OBVIA RESOLUCIÓN
 (LEYES, PERMISOS Y PENSIONES), 1917-1964



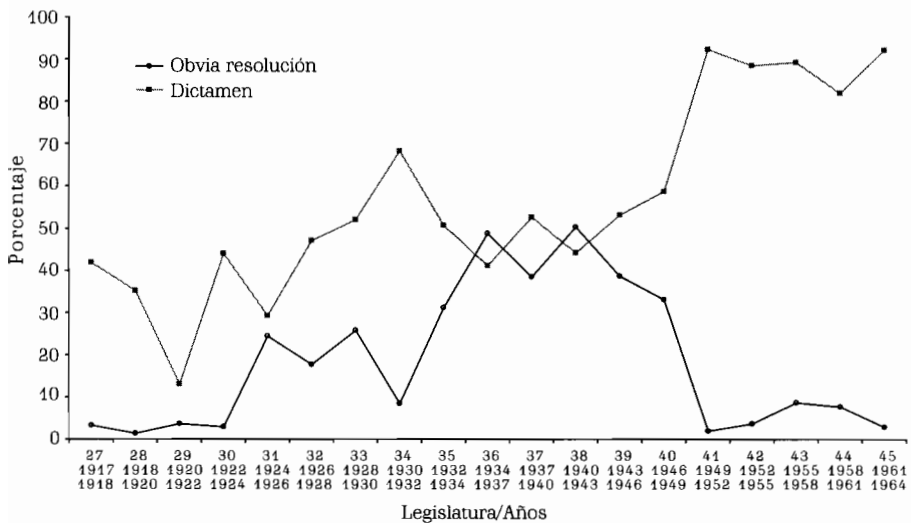
ciativas fueron aprobadas por este método. El mismo patrón general aplica si consideramos sólo las iniciativas de ley (sin permisos y pensiones) en la gráfica 24. Sin embargo, aquí los picos están en la XXXI Legislatura (1924-1926) y en la XXXVI y XXXVII Legislaturas (1934-1937), cuando en promedio casi 45 por ciento de las iniciativas fueron aprobadas con la vía rápida. Además, hubo ocho legislaturas en que había más leyes aprobadas por obvia resolución que por dictamen.

Si consideramos únicamente iniciativas introducidas por el Poder Ejecutivo en la gráfica 25, encontramos que la Cámara de Diputados utilizó obvia resolución en muy pocos casos en las primeras cuatro legislaturas (1917-1924). Sin embargo, en el periodo 1924-1926, más de 24 por ciento de todas las iniciativas presentadas por el Presidente fueron aprobadas vía obvia resolución. En el periodo 1928-1930, esto se incrementó a 25.7 por ciento, pero en 1930-1932 (años que corresponden aproximadamente al periodo de Ortiz Rubio) cayó considerablemente en 8.4 por ciento. Sin embargo, el desencanto de la Cámara de Diputados con este mecanismo solamente fue temporal y el uso de obvia resolución se incrementó a 31.1 por ciento

GRÁFICA 24
 INICIATIVAS DE LEYES APROBADAS VÍA DICTAMEN Y OBVIA RESOLUCIÓN
 (PORCENTAJES), 1917-1964



GRÁFICA 25
 INICIATIVAS DEL EJECUTIVO APROBADAS VÍA DICTAMEN Y OBVIA RESOLUCIÓN
 (LEYES, PERMISOS Y PENSIONES), 1917-1964



en el periodo 1932-1934, y alcanzó 48.7 por ciento en el siguiente trienio. En el periodo 1940-1943, un poco más de la mitad (50.2 por ciento) de todas las iniciativas del Presidente fueron aprobadas con obvia resolución. En una legislatura tan reciente, la XL (1946-1949), la tasa del uso de vía rápida fue 33.0 por ciento, pero luego cayó por debajo de 10 por ciento para el resto de los años en estudio. Entre 1917 y 1964, 19.3 por ciento de todas las iniciativas ejecutivas fueron aprobadas por obvia resolución, *versus* 63.1 por ciento vía dictámenes favorables.

El panorama no cambia mucho si sólo consideramos iniciativas de ley (excluyendo los permisos y pensiones). Durante el periodo 1917-1964, encontramos que 26.9 por ciento de todas las iniciativas presentadas por el Presidente fueron aprobadas por obvia resolución, mientras que 53.5 por ciento fueron aprobadas después de haber sido enviadas a comisión.

¿Cómo explicar la variación? Lo que es cierto es que la Cámara de Diputados posiblemente utilizara obvia resolución cuando estaba de acuerdo con el Presidente, cuando sentía que sus leyes eran urgentes, y no estaba dispuesta a esperar un dictamen o estaba preocupada de que las comisiones modificaran sustancialmente los proyectos del Presidente. En otras palabras, si la Cámara de Diputados tiene más confianza en el Presidente que en sus propias comisiones, usará obvia resolución. Encontramos este patrón muy claramente. El punto más bajo en el uso de obvia resolución durante el periodo 1924-1949, tiene lugar en la presidencia de Ortiz Rubio. Éste cayó aún más en 1949, una vez que el control del PRI sobre sus propios miembros en la Cámara estaba asegurado. ¿Por qué inicia en 1924? La razón es probablemente porque Calles había podido amenazar al Congreso con sus facultades extraordinarias, y pudo pasar muchas leyes por sus propias facultades y sin la intervención de cualquiera de las Cámaras. Por tanto, es probable que los miembros de la Cámara de Diputados encontraran más de su interés cooperar con el Presidente, con cierta prisa en algunos temas, porque de otra forma él decretaría la ley directamente y los diputados no obtendrían ningún crédito. El uso de las facultades extraordinarias fue especialmente alto entre 1924 y 1937, y entre 1942 y 1946.⁶⁷ Sin embargo, fueron prácticamente inexistentes entre 1937 y 1942; así también entre 1946 y 1949.

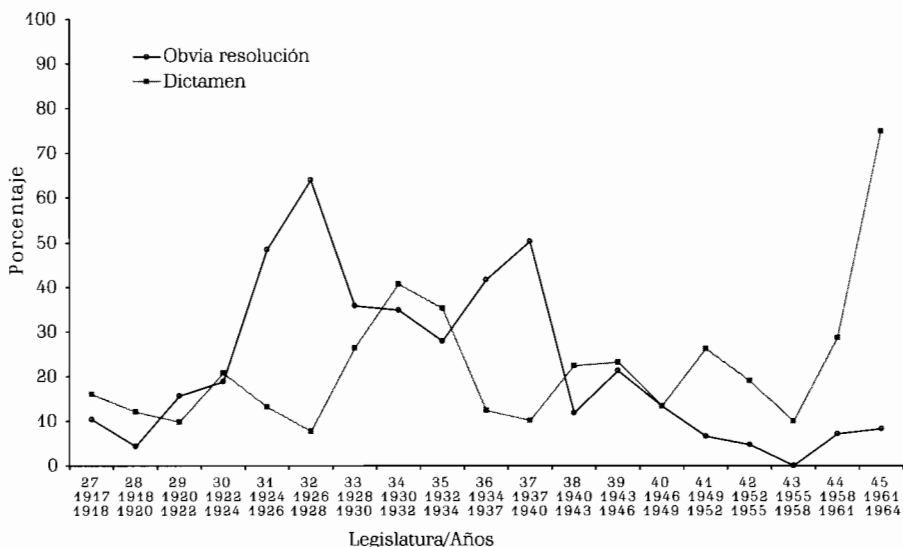
¿También usó la Cámara de Diputados la obvia resolución sobre las iniciativas originadas por los diputados? En este caso omitiremos los proyectos presentados por las comisiones debido a que el acto de la iniciativa es generalmente idéntico al del dictamen, lo que significa que el tiempo

⁶⁷ Véase Weldon, 2002.

para obvia resolución ya había pasado. (No obstante, hubo 17 casos, todos iniciativas de ley de carácter general, en los que una comisión presentó una iniciativa que luego fue aprobada vía obvia resolución.)

La gráfica 26 nos muestra que en los mismos años en que la Cámara empezó a usar obvia resolución para las iniciativas enviadas por el Ejecutivo, se usaba aún más frecuentemente para sus propias iniciativas. Por ejemplo, en la XXXI Legislatura (1924-1926), 48.4 por ciento de las iniciativas (leyes, permisos y pensiones) presentadas por los diputados fueron aprobadas por obvia resolución. Esto se incrementó a 64.1 por ciento en la siguiente legislatura. En la XXXV Legislatura (1932-1934), el uso también cayó para la Cámara (así que no se puede culpar a Ortiz Rubio completamente por el cambio), pero todavía casi 28 por ciento de las iniciativas de los diputados fueron aprobadas por este mecanismo. Durante el sexenio de Cárdenas, el uso de obvia resolución fue en promedio 46 por ciento. El uso de obvia resolución en proyectos de diputados cayó durante las siguientes tres legislaturas; sin embargo, la tasa para las iniciativas presidenciales permaneció alta. En total, 24.6 por ciento de todas las iniciativas introducidas por los diputados fueron aprobadas por obvia resolución, comparada con 17.2 por ciento a través de dictámenes favorables.

GRÁFICA 26
INICIATIVAS DE DIPUTADOS APROBADAS VÍA DICTAMEN Y OBVIA RESOLUCIÓN
(LEYES, PERMISOS Y PENSIONES), 1917-1964



La gráfica no cambia mucho si sólo consideramos las iniciativas de ley de carácter general, aunque las tasas tienden a ser más altas (57.7 por ciento en 1924-1926, 70.2 por ciento en 1926-1928, 58.3 por ciento en 1932-1934). En total, 26.8 por ciento de todas las iniciativas de ley presentadas por los diputados fueron aprobadas por obvia resolución comparado con 13.0 por ciento vía dictamen.

Rutas de rechazo

A lo largo del periodo observado, el patrón de frecuencia en el rechazo de iniciativas se ha mantenido relativamente constante, representando casi 6 por ciento de todas las acciones legislativas iniciadas, con una proporción ligeramente más alta (7.8 por ciento) en el caso de las iniciativas de ley de carácter general. La ruta legislativa de rechazo más común es la que termina en el Estado T en los diagramas de flujo, consistente en una iniciativa que recibe un dictamen desfavorable en comisión que posteriormente es ratificado por el pleno. Casi una de cada 20 iniciativas termina así, con una proporción ligeramente mayor (6.1 por ciento) en el caso de iniciativas de ley de carácter general. El Estado S, referido específicamente a iniciativas procedentes de un iniciador externo a la Cámara de Diputados, está cercanamente relacionado con el anterior, sólo que en este caso la iniciativa que recibe un dictamen desfavorable ratificado en el pleno es enviada de regreso a la cámara de origen o a su iniciador externo. Este es, desde luego, un desenlace mucho menos frecuente (abarca apenas 0.41 por ciento de todas las iniciativas).

Otras rutas legislativas menos usuales son los casos en los que el pleno vota en contra de un dictamen favorable procedente de comisión. Por supuesto, se esperaría que estos casos sean escasos, pues en principio las comisiones, por su propia configuración, suelen anticipar, con bastante precisión, la posición del pleno. En los casos en que esto no sucede, la iniciativa puede ser desechada (Estado R), o bien podría ser regresada a comisiones (Estado P) o a su iniciador externo (Estado Q), sea éste el Senado o el Poder Ejecutivo. En la práctica, sólo conocemos ejemplos del primer tipo, que representan 0.24 por ciento de todas las acciones iniciadas. Obviamente, un proyecto de ley que recibió un dictamen favorable que fue rechazado por el pleno y devuelto a la comisión no será clasificado como rechazado, sino como relegado, pues en ese caso seguiría "vivo", en espera de un nuevo dictamen. La frecuencia de estos casos también es baja, tal como se esperaría: en total, reconocimos 27 acciones con este desenlace, de las

cuales 21 eran leyes. Igualmente esperable es el patrón temporal de estos casos, ya que encontramos que sucedieron con mucho mayor frecuencia durante las primeras legislaturas, destacando las Legislaturas XXVII (1917-1918) y XXVIII (1918-1920), que rechazaron, respectivamente, ocho y cinco iniciativas que habían sido favorablemente dictaminadas en comisiones. La mayoría de los casos restantes se concentraron en las Legislaturas XXXIII (1928-1930) y XLII (1952-1955), que rechazaron, respectivamente, cinco y cuatro iniciativas.

Otro mecanismo poco convencional (y hasta cruel) para desechar una iniciativa es presentarla como de obvia resolución para rechazarla en el pleno. Esto ocurrió seis veces en el periodo 1917-1964. En dos ocasiones los proyectos fueron devueltos a su iniciador (Estado D). En la XXVII Legislatura (1917-1918) devolvieron una ley al Senado. En la XXVII Legislatura (1937-1940) se devolvió una iniciativa de pensión al Presidente a través de obvia resolución. En cuatro ocasiones el pleno rechazó y desechó una iniciativa por obvia resolución (Estado E). Esto ocurrió dos veces en la XXVII Legislatura (1917-1918), una vez en la XXIX (1920-1922), y otra vez en la XLII (1952-1955). Todas eran iniciativas presentadas por diputados. Estos son seis ejemplos de *fast track*, pero al matadero.

El último método identificado para rechazar una iniciativa consiste simple y llanamente en no considerarla, tras negarle entrada a la Cámara después de darle primera y segunda lecturas (Estado C). Es la manera más común de desechar iniciativas después de Estado T (aprobando dictámenes desfavorables); 0.43 por ciento de todos los proyectos murieron así, que son 7.3 por ciento de todas las iniciativas rechazadas. Este expediente se usaba, al amparo del Reglamento vigente hasta 1934, para despachar iniciativas presentadas por diputados que no formaron la mayoría de alguna diputación. Hubo dos lecturas con poco debate, y el pleno decidió que la iniciativa no entrara en mayor discusión. Entre 1917 y 1934, hubo 19 proyectos que fueron rechazados de esta manera (1.2 por ciento de todas las iniciativas presentadas en el periodo), todos entre las Legislaturas XXVII y XXX (1917-1924). Con las reformas al Reglamento en 1934, no debemos encontrar este destino; sin embargo, hemos detectado 15 excepciones, violatorias al Reglamento, durante las Legislaturas XXXVIII (1940-1943, un caso), XLI (1949-1952, siete casos), XLII (1952-1955, seis casos) y XLIII (1955-1958, un caso). Todos ellos concernían leyes.

Casi todas las iniciativas del Poder Ejecutivo que fueron rechazadas recorrieron la ruta ortodoxa del dictamen desfavorable ratificado por el pleno. Sólo dos de las 95 iniciativas presidenciales rechazadas habían re-

cibido un dictamen favorable en comisiones. La primera fue una ley presentada ante la XXVII Legislatura (1917-1918) y la segunda una iniciativa de pensión ante la XLII Legislatura (1952-1955).

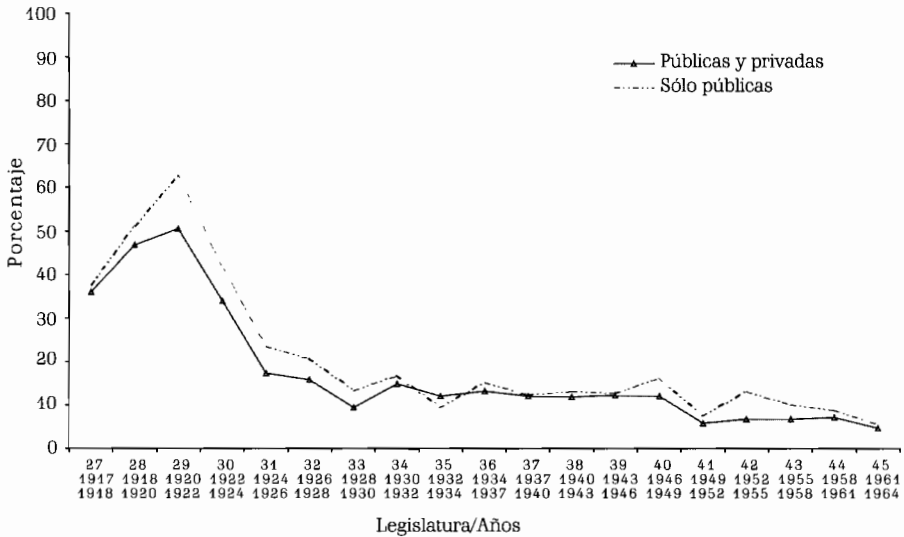
Igualmente, 47 de las 49 iniciativas provenientes del Senado que fueron rechazadas por la Cámara de Diputados siguieron la ruta ortodoxa. Las excepciones consisten en dos casos en los que el pleno simplemente no continuó la revisión de dos iniciativas después de someterlas a primera lectura (Estado C). Obviamente, con esta omisión se violó el Reglamento, que dispone que las iniciativas del Senado pasen directamente a comisiones.

Iniciativas relegadas o "congeladas"

En estos casos especiales, como su nombre lo indica, se trata de iniciativas que no han sido aprobadas ni rechazadas, sino simplemente relegadas, o congeladas (en la jerga parlamentaria corriente), en el proceso en alguna de sus fases. En total, representan 22.3 por ciento de todas las acciones legislativas iniciadas entre 1917 y 1964, y una proporción aún más importante (28.5 por ciento) de las iniciativas de ley de carácter general presentadas en el mismo periodo. La gran mayoría de estos casos se registran en el Estado I de nuestros diagramas de flujo, consistente en las iniciativas sobre las cuales la comisión respectiva simplemente no emitió dictamen. En esta situación están 78 de cada 100 iniciativas relegadas, que equivalen a 17.4 por ciento de todas las iniciativas presentadas en el periodo. La práctica de estancar iniciativas en comisiones sin que se les dictamine es el método más usado para relegar iniciativas de ley, pues 82 de cada 100 iniciativas relegadas se atorán en alguna comisión a la espera de su dictamen. Vale la pena destacar que la Cámara eligió un procedimiento violatorio de su propio Reglamento para relegar 22.3 por ciento del total de iniciativas que conoció durante ese periodo. El procedimiento fue violatorio del Reglamento pues, como ya se ha señalado, las comisiones tienen la obligación de dictaminar cada iniciativa que reciban dentro de los cinco días siguientes a su recepción (15 días hasta la reforma de 1934).

Como puede observarse en la gráfica 27, la proporción de iniciativas relegadas en comisiones varía considerablemente a lo largo del periodo. Llamen la atención los picos correspondientes a las Legislaturas XXVIII y XXIX (1918-1922), pues ambas dejaron relegadas en comisión 51.4 y 62.5 por ciento de todas las iniciativas que entraron a la Cámara en esos años, respectivamente. Son también notorios los cambios observados en 1929, cuando la proporción de iniciativas relegadas empieza a bajar, y en 1949, cuando

GRÁFICA 27
 INICIATIVAS SIN DICTAMEN
 (PORCENTAJES), 1917-1964



este declive se acentúa aún más, llegando a un promedio relativamente bajo de sólo 6.2 por ciento para los años posteriores a 1949.

El patrón de congelamiento de iniciativas varía según quien las haya iniciado. Durante los primeros años del periodo, es común encontrar que la mayoría de las iniciativas presidenciales se queden relegadas en alguna comisión. Por ejemplo, la Legislatura XXVIII dejó en comisiones 56.8 por ciento de las iniciativas presidenciales y la Legislatura XXIX relegó a 72.6 por ciento de las iniciativas presidenciales. Con la creación del PNR este fenómeno se reduce dramáticamente: si en la XXXII Legislatura (1926-1928) se relega el 25 por ciento de las iniciativas presidenciales, durante la Legislatura XXXIII (1929-1931) solamente se relega 9 por ciento. El promedio continuó descendiendo después, presentando promedios de 7.6 por ciento entre 1928 y 1940, y de apenas 4.4 por ciento entre 1940 y 1964. Como sea, destacan algunos trienios en los cuales se dejó relegado en comisión un número relativamente alto de iniciativas del Poder Ejecutivo: 23 iniciativas en la XL Legislatura (1946-1949), 12 en la siguiente y 16 en la XLII (1952-1955). Es decir, el fenómeno se hace raro conforme se acentúa el presidencialismo, pero nunca desaparece del todo. Esto puede observar-

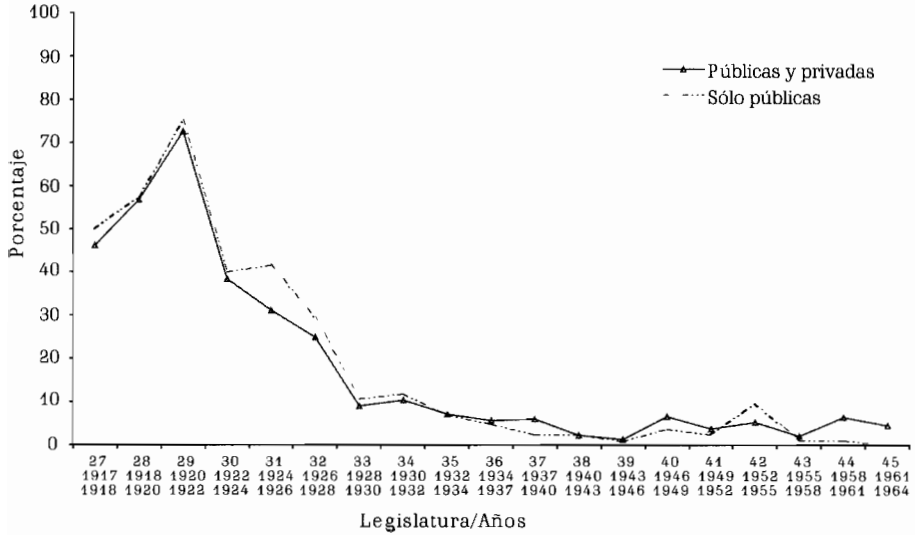
se con claridad en la gráfica 28. Los datos sobre relegación de iniciativas presidenciales de leyes de carácter general son similares a los del conjunto de iniciativas presidenciales relegadas (incluyendo los permisos y pensiones), aunque de menor magnitud.

En lo que respecta a las iniciativas presentadas por diputados, encontramos que 37 por ciento de ellas se relegó en alguna comisión, y 83 por ciento de esos casos quedó a la espera de dictamen (véase gráfica 29). El contraste entre iniciativas presidenciales relegadas con las iniciativas de diputados sí es grande. Para empezar, llama la atención que en el patrón de relegación de iniciativas de diputados, el año de 1929 no representa un corte abrupto. De hecho, la proporción de iniciativas relegadas va disminuyendo a lo largo del periodo 1924-1934, pasando desde 52.8 por ciento a sólo 15.6 por ciento en 1934. Simplemente parece que los diputados se hicieron más eficientes en el manejo de sus propias iniciativas al terminar la administración de Obregón, sin que la formación del PNR muestre un importante efecto aparente. Esta eficiencia se pierde después de 1934, pues desde entonces hasta 1964 encontramos que, en promedio, se relega una de cada tres iniciativas presentadas por los diputados. En síntesis, la gráfica nos muestra tres periodos discernibles: entre 1917 y 1924 se relegó 54.2 por ciento de las iniciativas que presentaron los diputados, entre 1924 y 1934 esta proporción desciende a sólo 13.1 por ciento, para aumentar en el tercer periodo, 1934-1964, hasta alcanzar 34.4 por ciento.

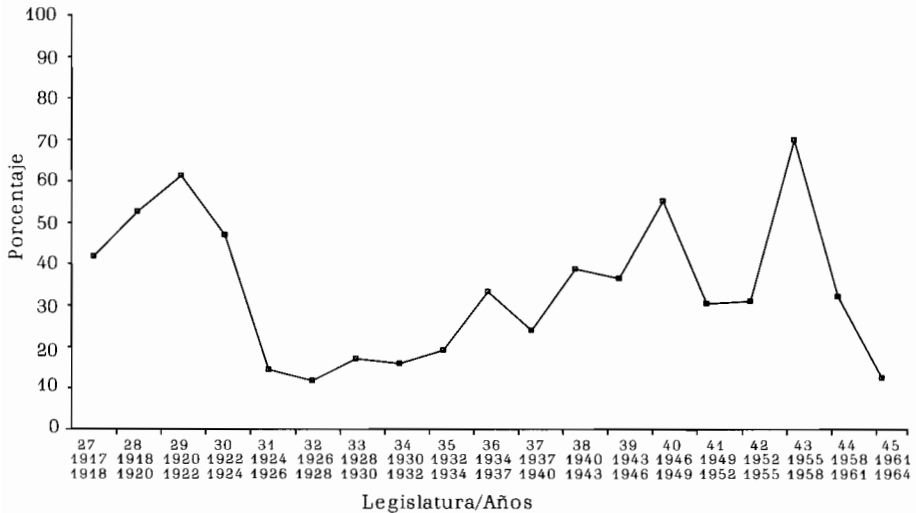
Por otra parte, y tal como es de esperarse, la proporción de iniciativas presentadas por comisiones que se relegan es mínima. La razón es obvia: la presentación de una iniciativa por parte de una comisión normalmente implica en sí misma un dictamen favorable. Estas excepciones ocurren en algunos casos en los cuales la iniciativa de una comisión debe ser revisada y dictaminada por otra comisión. En total, únicamente conocemos de 14 iniciativas presentadas por comisiones que hayan sido relegadas en otra comisión, lo que representa apenas 0.97 por ciento del total de iniciativas introducidas por comisiones.

En cambio, con las iniciativas del Senado es frecuente la omisión del dictamen. El 18 por ciento de todas sus iniciativas se quedaron relegadas entre 1917 y 1964 (la proporción aumenta a 21.6 por ciento si sólo consideramos iniciativas de ley de carácter general). Ciertamente, este porcentaje decae bruscamente después de 1946, correspondiendo a 4.4 por ciento para el conjunto de todas las iniciativas de la cámara alta y 7.1 por ciento para las iniciativas de leyes de carácter general introducidas por el Senado. Esto es doblemente sorprendente, pues en estos casos no sola-

GRÁFICA 28
 INICIATIVAS DEL EJECUTIVO SIN DICTAMEN
 (PORCENTAJES), 1917-1964



GRÁFICA 29
 INICIATIVAS DE LOS DIPUTADOS SIN DICTAMEN
 (LEYES, PERMISOS Y PENSIONES), 1917-1964



mente se violó la disposición de que las iniciativas se dictaminen en un lapso breve, sino que además se desatendió una propuesta legislativa que ya había sido aprobada por la legisladora.

Por supuesto, suponemos que la gran mayoría de las iniciativas que se relegaron en comisiones por falta de dictamen representaban acciones que no interesaban a la mayoría de la Cámara o que no deseaban aprobar. En ese sentido, no hay un rompimiento de la voluntad mayoritaria del legislador. En realidad parece que estamos ante dos casos posibles: indisposición al debate o incertidumbre. Estaríamos ante el primer caso cuando la mayoría de la Cámara tiene claro que desea desechar una iniciativa, y en vez de simplemente hacerle recaer un dictamen desfavorable en comisiones para ratificarlo después en el pleno, opta por negarle al iniciador y a sus seguidores la posibilidad de defender su propuesta en el pleno. En cambio, estaríamos ante una respuesta a la incertidumbre si la mayoría de la Cámara tiene dudas sobre la conveniencia de rechazar o aprobar una iniciativa. En esta última situación la elaboración de un dictamen y su presentación ante el pleno no resuelve la situación para la mayoría, pues de acuerdo con el artículo 72 de la Constitución, si una iniciativa es desechada no podrá ser discutida nuevamente durante el mismo año legislativo. Por ello, la mayoría puede encontrar sensato evitar este dilema simplemente “congelando” la iniciativa en comisiones, ya sea para nunca acordarse de ella, o para “recalentarla” en algún tiempo futuro durante el mismo año legislativo, si así fuese conveniente.

En cualquiera de los dos casos, es evidente que las comisiones han adquirido informalmente una formidable facultad de veto, ya que pueden impedir la discusión de cualquier iniciativa que haya recibido dispensa de trámites, lo que requiere de una votación de dos terceras partes de los diputados presentes. Esta facultad informal es aún más notoria cuando se constata que el único recurso que tiene un legislador que desee garantizar que su iniciativa se discuta en el pleno es obtener la mayoría del pleno para que dirija una excitativa a la Comisión con el fin de que elabore el dictamen respectivo, pero el hecho es que las excitativas no tienen ningún peso coercitivo sobre las comisiones.

Otro mecanismo de congelamiento de iniciativas es el de enviarlas al pleno y dejarlas sin votación, aprovechando una sorprendente laguna del Reglamento, que no prevé nada en semejante caso. Esta situación corresponde al Estado J de los diagramas de flujo, en el caso de que el dictamen recibido en comisiones haya sido favorable y como Estado K en el caso de que haya sido desfavorable. El Estado J, que ocurrió 234 veces durante el

periodo revisado, equivalentes a poco menos de 3 por ciento de las acciones legislativas revisadas, es el segundo tipo más común de congelamiento de iniciativas, después del tipo I que ya hemos discutido. El tipo K (dictámenes desfavorables que no fueron votados por el pleno) es, en cambio mucho menos común, presentándose en 18 ocasiones, o sea, 0.23 por ciento de los casos. El patrón temporal de estos desenlaces legislativos es muy variable (véase gráfica 30): durante las primeras legislaturas posrevolucionarias (XXVII a XXXI) fue bastante común, alcanzando casi una décima parte de todas las acciones legislativas, pero después decreció significativamente, sin superar la barrera de 2 por ciento, incluyendo cuatro legislaturas en las que no se presentó un solo caso.

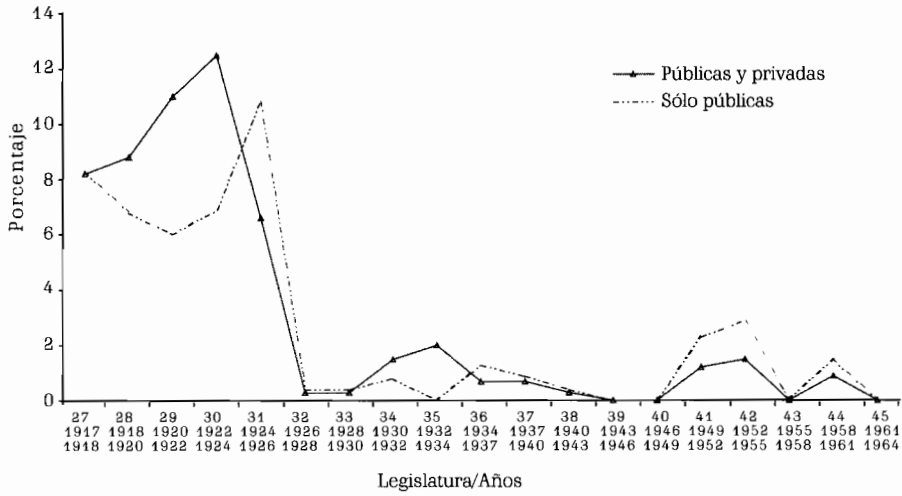
Como ya dijimos, el congelamiento de iniciativas que recibieron dictámenes desfavorables en Comisión fue mucho más raro. De hecho, se presentó en sólo siete de las legislaturas comprendidas en el periodo, especialmente durante las cuatro primeras. Después, se dieron sendos casos aislados en las Legislaturas XXXVII (1937-1940), XLII (1952-1955) y XLIV (1958-1961). Sólo dos de las 18 acciones congeladas en el pleno después de haber recibido dictamen favorable de comisión fueron iniciativas de ley de carácter general.

Respecto al iniciador, 47 de esos proyectos (que representan 1.3 por ciento del total de acciones en el periodo) fueron presentados por el Poder Ejecutivo. La mayoría de esos casos ocurrieron durante las primeras legislaturas posrevolucionarias, cuando sucedió que casi 7 por ciento de todas las iniciativas presidenciales fueron congeladas a pesar de contar con dictámenes favorables (el pico se dio con Obregón, con casi 10 por ciento). Este fenómeno se hace muy raro después, aunque las Legislaturas XLI y XLII (1949-1955) presentan siete casos.

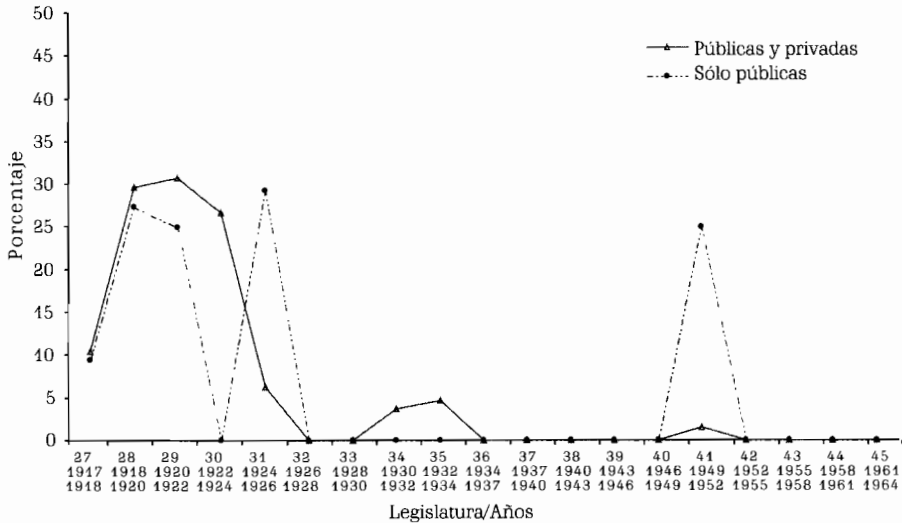
Esta forma de relegación fue más común en las iniciativas presentadas por diputados, alcanzando un nivel de 4 por ciento para todo el periodo, por lo que hace a iniciativas con dictamen desfavorable; más 0.7 por ciento (siete iniciativas) por lo que toca a las desfavorablemente dictaminadas. El patrón de evolución temporal es similar al Ejecutivo aunque con mayor frecuencia.

Lo realmente curioso es que este tipo de congelamiento es mucho más común en el caso de iniciativas de comisiones. El 6.4 por ciento del total de iniciativas presentadas por comisiones termina en el Estado J (véase gráfica 31), aunque hay que señalar que la mayoría de los casos se produjeron durante el periodo 1918-1924, cuando la proporción de iniciativas de comisión que no fueron votadas en el pleno llegó a ser de 28.9 por ciento. Como

GRÁFICA 30
 INICIATIVAS CON DICTAMEN FAVORABLE, SIN VOTACIÓN EN LO GENERAL
 (PORCENTAJES), 1917-1964



GRÁFICA 31
 INICIATIVAS DE COMISIONES CON DICTAMEN FAVORABLE,
 SIN VOTACIÓN EN LO GENERAL (PORCENTAJES), 1917-1964



es de esperarse, hay muy pocos casos de iniciativas congeladas en el Estado K. Esto se debe a que las iniciativas de comisión sólo pueden recibir dictámenes negativos cuando tienen que ser revisadas por otra comisión. De hecho, existen apenas tres de estos casos, todos correspondientes a iniciativas de ley de carácter general.

Por último, poco menos de 2 por ciento de las iniciativas del Senado que recibieron votos favorables en comisión fueron congeladas en el pleno y ninguna de las que recibieron dictamen favorable terminó en estos fríos destinos. La mayoría de las relegadas fueron leyes, y todas ellas siguieron un patrón temporal semejante al de otros actores.

Resta por ver los casos más peculiares. Quince de ellos corresponden a los estados F y L de los diagramas, es decir, a iniciativas que fueron aprobadas en lo general pero jamás votadas en lo particular.⁶⁸ Especialmente raros son los dos casos tipo F, detectados en la XXXVIII Legislatura (1940-1943) y en la XXX (1920-1922), pues se trata de dos iniciativas presentadas por diputados que fueron consideradas de obvia resolución. Los demás casos, todos del tipo L (dictamen favorable en comisión, aprobado en lo general por el pleno, pero jamás votado en lo particular) ocurrieron antes de 1932. Estas 15 acciones relegadas correspondían a iniciativas de ley de carácter general. Por lo que hace a actores, cinco fueron iniciativas presidenciales, cuatro correspondieron a diputados, tres a comisiones y una al Senado.

Otro desenlace extraño es el que corresponde a los cinco dictámenes desfavorables rechazados por el pleno y remitidos a comisión (Estado U) o a los tres dejados en condición indeterminada (Estado V en los diagramas). Todas ellas fueron iniciativas de ley de carácter general. La mayoría de estos casos raros, generalmente presentados por diputados, con la excepción de uno presidencial y uno de una legislatura local, se dieron entre 1917 y 1922, excepto uno tardío, sucedido en la XXXVIII Legislatura [1940-1943].

También ocurre que una iniciativa sea congelada al mero principio del proceso (Estado B en los diagramas), simplemente ignorándola sin que sea jamás votado su envío a comisión. Veinte casos padecieron este desdén legislativo entre 1917 y 1922, y otros 10 sufrieron posteriormente (cinco

⁶⁸Sin la aprobación en lo particular, una iniciativa no se considera aprobada y no puede salir de la Cámara. En esos años, cuando los legisladores no reservaron artículos para su discusión en lo particular, de todos modos hubo dos votaciones por separado, una en lo general y otra en lo particular. La práctica actual de votar simultáneamente en lo general y en lo particular es relativamente reciente.

de ellos en la Legislatura XXXI]. Después de 1940 no se observa ningún caso. Esta treintena se desglosa en 26 proyectos de ley iniciados por diputados, uno emprendido por el Senado y sendas iniciativas de permisos o pensiones presentadas por el Poder Ejecutivo, un diputado y una legislatura local, respectivamente.

Resta sólo dar cuenta de los casos de acciones iniciadas ante la Comisión Permanente pero no enviados a la Cámara, ya sea por que el iniciador las retiró o por alguna otra razón. Durante el periodo revisado, que presenta un patrón constante en este aspecto, 50 iniciativas de permisos y pensiones y 34 leyes (16 presidenciales, cinco de diputados, una del Senado y 12 de legislaturas locales) terminaron así.

Conclusiones

LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y EL PRESIDENCIALISMO

El presidencialismo es un fenómeno político que puede ser medido y evaluado a partir de muchos de sus efectos y de sus características. Uno de ellos es el grado de éxito que tiene un presidente en su tarea legislatora, pues éste mide su capacidad para impulsar sus iniciativas ante un Poder del Estado diferente. En México, el Presidente tiene facultades legislativas importantes, pero está lejos de contar con las facultades legislativas de otras presidencias formalmente más poderosas. Sus atribuciones constitucionales en materia legislativa no bastan, pues, para explicar el fenómeno del presidencialismo mexicano.

En este libro hemos mostrado que el grado de éxito del Presidente en su tarea como legislador enseña que la presidencia mexicana ha sido fuerte durante todo el periodo posrevolucionario, pero que su poder ha variado significativamente a lo largo del tiempo, como lo muestra la gráfica 32. En un extremo, durante las tres últimas legislaturas del periodo revisado (1917-1964) encontramos un poder absoluto, pues casi 100 por ciento de las iniciativas presidenciales fueron aprobadas por la Cámara. Este fenómeno de presidencialismo exacerbado es el que se cristalizó en la interpretación canónica de la política mexicana, a pesar de que, como esa misma gráfica muestra, tal visión de las relaciones Legislativo-Ejecutivo no corresponde con los hechos observados durante la mayor parte del lapso revisado. Basta ver el extremo opuesto de la gráfica, correspondiente a la primera década posrevolucionaria, que nos muestra la otra cara de la moneda: la XXIX Legislatura (1920-1922) relegó para después 81 por ciento de las iniciativas presentadas por el Presidente Obregón y solamente accedió aprobar 17.5 por ciento de las iniciativas presidenciales. ¿Cómo puede explicarse este contraste entre los dos extremos comentados?

Desde luego, la expresión “poderes metaconstitucionales” es lo primero que viene a la mente.⁶⁹ Y la clave de esos poderes reside en la relación que se construye entre el Presidente y los partidos, en especial entre el Presidente y el partido que gobierna. En otras ocasiones hemos señalado que el presidencialismo es una función de tres condiciones necesarias: gobierno unificado, es decir, el hecho de que el partido que controle la mayoría absoluta del Congreso sea el partido presidencial; disciplina partidaria, es decir, la conducta articulada y coordinada de los legisladores que forman la bancada de ese partido; y liderazgo presidencial sobre el mismo.⁷⁰

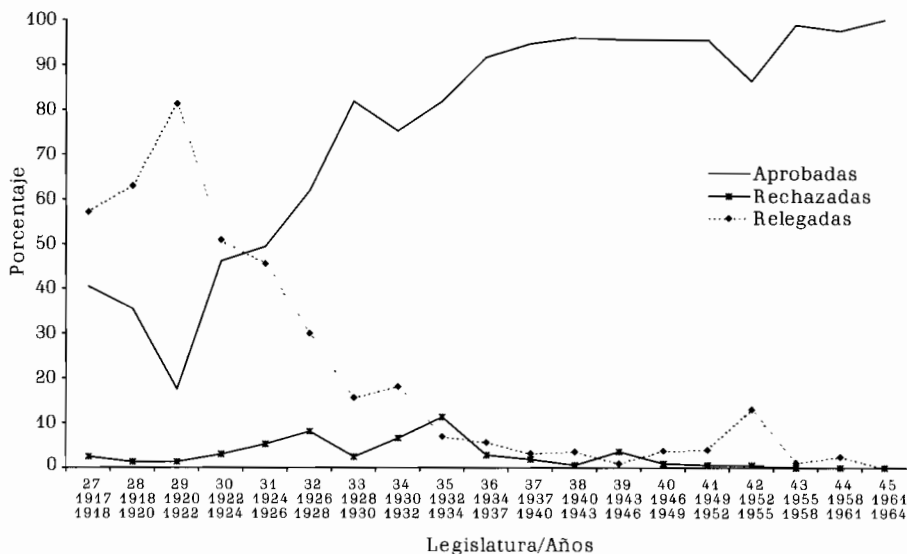
Es claro que la primera de las condiciones necesarias del presidencialismo no estaba vigente entre 1917 y 1928, pues durante ese periodo no existía en México un sistema propiamente dicho de partidos y menos aún una mayoría estable en el Congreso. Lo más cercano a esa mayoría fue la alianza obregonista de la XXXII Legislatura (1926-1928) que encabezaba Gonzalo N. Santos. La Alianza se transformaría más tarde en el núcleo del PNR que, al igual que sus sucesores, el PRM y el PRI, formarían mayorías absolutas en el Congreso durante casi setenta años. Lo que esto implica es que la primera de las condiciones necesarias para la aparición de un presidencialismo fuerte estuvo ausente durante casi todo el ciclo 1917-1928, con la posible excepción del bienio 1926-1928; en cambio, esta condición se mantuvo sin excepción durante el resto del periodo revisado en este libro. Los datos que ofrece la gráfica 32, y todo el cuerpo de evidencias que se despliegan en el capítulo 3, son consistentes con las hipótesis que se deducen a partir de la definición de presidencialismo inicialmente ofrecida, y que llevaría a pensar en un presidencialismo acotado, o débil, durante los primeros años posrevolucionarios.

La segunda condición, disciplina partidaria, depende a su vez de otros factores. Los más relevantes son los recursos con que cuentan esos líderes para premiar a los miembros disciplinados, por un lado y, por el otro, las herramientas institucionales con que cuenta el liderazgo central del partido para desalentar la no-cooperación de los miembros de la organización. Aunque en el capítulo 3 ofrecemos alguna evidencia útil, el análisis de la relación existente entre estas dos variables presenta algunos problemas porque el sistema de partidos en México era muy fluido en los años veinte, y además se carece de un buen registro de votaciones nominales en la

⁶⁹ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, 1978, pp. 190-1999; Luis Javier Garrido, “The crisis of presidencialismo”, en Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith (eds.), *Mexico's alternative political futures*, 1989, pp. 417-434.

⁷⁰ Para mayor detalle sobre las condiciones, véase Weldon, 1997.

GRÁFICA 32
 RESULTADO DE INICIATIVAS DE LEY DEL EJECUTIVO
 (PORCENTAJES), 1917-1964



Cámara de Diputados que permitiría reconstruir con alguna precisión el sistema de coaliciones que operó. En todo caso, la evidencia fragmentaria con que contamos apunta a que en México, aun en esos años, existía un considerable nivel de disciplina "partidaria" (o faccional, si se quiere) que en buena parte se debía a la siempre presente amenaza de violencia que se cernía sobre los indisciplinados. A pesar de ello, la evidencia presentada apunala la hipótesis de que a menor disciplina partidaria, menor desarrollo del presidencialismo.

Una vez formado el PNR, que inaugura el longevo sistema de partido único o hegemónico en México, empieza a verse con más claridad el peso de esta variable en la formación del presidencialismo, pues la creciente centralización del partido permitió monopolizar los recursos disponibles para premiar a los miembros del partido. Como el PNR no era un partido de corte ideológico bien definido, sino una amalgama de partidos revolucionarios locales en el poder, la cuestión de la disciplina se volvió crítica para su sobrevivencia. La ausencia de un corpus ideológico fue sustituida con medidas institucionales: empezaron con la abolición de los partidos regiona-

les que originalmente concurren a la formación del PNR, se continuó con la modificación de los procesos de nominación interna, especialmente con el abandono de las siempre disruptivas elecciones primarias internas que el partido utilizó durante un breve periodo, y culminó con la implantación de la cláusula de no-reelección sucesiva en todos los cargos legislativos y ejecutivos del país, incluyendo los federales, estatales y municipales. El común denominador de todas estas reformas es que alejaban a los representantes de sus bases electorales, fuesen éstas sectores específicos del electorado o, en la mayoría de los casos, caciques regionales para hacerlos más y más dependientes de los favores del centro.⁷¹

Obviamente, esta dependencia del liderazgo central del partido fue fortaleciendo enormemente la disciplina individual de sus miembros. La disciplina parece haber aumentado después del Maximato, no tanto por la introducción de reformas institucionales, como fue el caso durante el periodo 1928-1933, sino por la llegada masiva de diputados cardenistas afiliados a organizaciones agraristas y obreras que, por su cuenta, contribuían a la imposición de disciplina sobre sus miembros. A la variable corporativa se sumaría, después de 1946, el efecto de las reformas electorales federales, que centralizaron de manera férrea la organización del proceso electoral en la Secretaría de Gobernación, contando siempre con la colaboración de los gobernadores, quienes, sin excepción, militaban en el partido oficial, ya para entonces transformado en PRI.⁷² En síntesis, en el transcurso de unos cuantos años, quizá de un par de décadas, el partido dominante en México dejó de ser una amalgama de políticos y caciques regionales, para transformarse en una maquinaria política altamente centralizada.

Todo el periodo posterior a 1929 comparte un factor común de enorme importancia: el monopolio del partido de los revolucionarios y sus sucesores sobre los puestos públicos. Este factor es importante para mantener la disciplina debido a que los cargos en la burocracia y los puestos de elección popular son recursos que pueden ser utilizados por los líderes del partido hegemónico como premios a cambio de su lealtad. Este libro no permite estudiar el efecto que el relajamiento de esa condición tiene sobre la disciplina partidaria y, por tanto, sobre el propio presidencialismo y el peso re-

⁷¹Véase Weldon, 2003; Miguel Carbonell, "Hacia un Congreso profesional: la no-reelección legislativa en México", en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, 2000, pp. 105-117; y Fernando F. Dworak, "¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del reestablecimiento de la carrera parlamentaria en México", en Fernando F. Dworak (comp.), *El legislador a examen: el debate sobre la reelección legislativa en México*, México, 2003, pp. 231-287.

⁷²Molinar Horcasitas, 1994, pp. 29-39.

lativo del Congreso en la política, pero es obvio que la hipótesis de presidencialismo enunciada obliga a pensar que conforme este monopolio se ha perdido, la disciplina partidaria menguará, el presidencialismo se erosionará y el peso relativo del Congreso en la toma de decisiones aumentará.

Por último, para que el presidencialismo surja con la fuerza con que se le conoció en México se requería el establecimiento de la otra condición necesaria especificada al inicio de este capítulo: que el Presidente asuma el liderazgo del partido gobernante. Esta condición no se produce automáticamente, como se puede constatar con tan sólo recordar los años del Maximato. Durante ese lapso, el verdadero líder del partido gobernante fue Plutarco Elías Calles, y los cuatro presidentes que lo sucedieron tuvieron que adaptarse a ese hecho o sucumbir, como le sucedió a Pascual Ortiz Rubio. Fue hasta la mitad del gobierno cardenista cuando se impone el peso de la figura presidencial sobre el partido, después de una dura e intensa lucha política que requirió de presión militar y política, sin descontar el recurso del exilio, para solventarse.

Aunque puede coincidirse, en lo general, con la mayoría de los estudiosos de la política mexicana, que suponen que después de Lázaro Cárdenas se instaló de manera indiscutible el liderazgo presidencial sobre el partido oficial, pensamos que debe tomarse ese axioma con cierta cautela, al menos tanto para el periodo de Ávila Camacho, como para el sexenio del presidente Zedillo.⁷³ Tampoco debe desestimarse el impacto que sobre ese liderazgo tuvieron los desprendimientos del partido oficial que se sucedieron en 1946, 1952 y 1988. Los dos primeros, que se encuentran en el marco temporal de este libro, fueron ciertamente contenidos mediante combinaciones diversas de represión y cooptación, pero el último, cuyos efectos no se analizan en esta obra, prosperó y alcanzó a institucionalizarse.

La gráfica 32 demuestra que la argumentación que precede se sustenta en hechos. Cuando ninguna de las condiciones necesarias para la formación del hiperpresidencialismo mexicano estaba en vigor, es decir, durante el periodo 1917-1926, el éxito legislativo del Presidente era muy bajo: apenas 38.7 por ciento de las iniciativas de ley presidenciales fueron aprobadas durante ese lapso y 58.6 por ciento fueron relegadas para revisión en otro periodo.

Durante el bienio 1926-1928, cuando surge la organización partidaria obregonista-callista, liderada por Gonzalo N. Santos, se observa una fase transicional, caracterizada por un aumento de las iniciativas aprobadas

⁷³Weldon, 1997.

hasta niveles de 62 por ciento. Además, durante ese lapso el Presidente Calles gozó de facultades extraordinarias en varias ocasiones.

Este porcentaje se vuelve a elevar, hasta alcanzar 79.4 por ciento, durante el Maximato, cuando ya existía un partido mayoritario en la Cámara (gobierno unificado), pero aún no estaban en funcionamiento todas las reformas institucionales que aumentaron la disciplina del partido. Esta evidencia muestra que el periodo conocido como Maximato se comporta tal como la hipótesis de presidencialismo expuesta prescribe: la tasa de éxito legislativo presidencial se eleva en respuesta a la creación del partido mayoritario, al que pertenece el Presidente. Además, vale la pena observar un aspecto de tipo local en la evolución de estos datos: no sólo es el caso que el Maximato, tomado como unidad, se comporta tal como la hipótesis predice, sino que también ocurre que ese periodo se comporta como se esperaría si se analizan los cambios internos del periodo. Efectivamente, existe consenso entre los estudiosos del periodo en el sentido de que el más débil de los cuatro presidentes del Maximato fue Pascual Ortiz Rubio, quien incluso estuvo ausente durante una parte de su administración, como consecuencia de las heridas recibidas en un atentado en su contra el día mismo de la inauguración de su mandato. En concordancia con esta debilidad relativa, se comprueba que los años que corresponden a la presidencia de Ortiz Rubio se relacionan con una baja del porcentaje de éxito legislativo respecto al promedio del Maximato.

El siguiente escalón en el proceso fue la abolición de los partidos adherentes que formaron el PNR y la promulgación de las fórmulas de no reelección en todos los cargos de elección popular. Estas trascendentales reformas, realizadas en 1933, fortalecieron considerablemente la disciplina partidaria y, concomitantemente, la tasa de éxito legislativo presidencial ascendió desde niveles de 81.8 por ciento hasta casi 92 por ciento, tras la solución del conflicto Calles-Cárdenas a favor del Presidente.

La reorganización del partido como PRM significó un ascenso adicional en el éxito legislativo presidencial para colocar en 94.8 por ciento durante la XXXVII Legislatura (1937-1940). Desde entonces, se mantuvo por encima de la cota de 95 por ciento, con excepción del extraño caso de la XLII Legislatura (1952-1955), cuando esta tasa cae a niveles de 86.4 por ciento.

En síntesis, en esta obra hemos dejado en claro que el estereotipo de una Cámara que obsequia al Presidente la aprobación de 98 por ciento sin discusión ni enmienda es válido para un periodo largo pero específico de la política mexicana posrevolucionaria, 1940-1964, pero no lo es para los años previos ni para los posteriores. Además, y esta es quizá la principal

contribución de nuestro trabajo, hemos explicado los cambios observados en el comportamiento legislativo con base en una hipótesis sencilla y contrastable, que hace depender la fuerza relativa del Congreso vis a vis el Ejecutivo de variables observables y medibles, relacionadas con aspectos de equilibrio político institucional (gobierno unificado, disciplina partidaria y liderazgo partidario).

LA NORMALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS

Finalmente, en esta sección explicaremos el proceso mediante el cual la Cámara de Diputados fue progresivamente institucionalizando sus procedimientos, rutinizando sus flujos de decisiones y normalizando su actuación. Como puede observarse en los diagramas de flujo expuestos en el capítulo 2, una iniciativa legislativa podía recorrer una gran cantidad de “rutas legislativas” formalmente posibles de conformidad con las reglas de la Cámara. La evidencia empírica nos muestra que la diversidad de rutas seguidas por las iniciativas introducidas fue decreciendo con el paso del tiempo. Esta es evidencia dura de que la Cámara fue “aprendiendo” a procesar su trabajo de manera más sistemática, canalizándolo por los conductos esperables y previsibles, y evitando arribar a desenlaces anormales.

La evidencia que hemos producido y analizado nos muestra que el principal beneficiario de esta institucionalización del proceso legislativo fue el Presidente, pues la variedad de desenlaces posibles de sus iniciativas se redujo drásticamente. Esto se muestra en la gráfica 33, que despliega el “número efectivo de desenlaces legislativos” de cada Legislatura. El “número efectivo de desenlaces legislativos” se computa por analogía del indicador “número efectivo de partidos” desarrollado por Laakso y Taagepera.⁷⁴

En los diagramas 1 a 6 del capítulo 2, ilustramos las diversas rutas que una iniciativa puede tomar durante el proceso legislativo en la Cámara de

⁷⁴ El índice de Laakso y Taagepera se deriva del índice de fraccionación de Rae, que a su vez mide la posibilidad de que dos elementos de una población extraídos al azar sean del mismo tipo. Su definición formal es $N = 1 / (\sum P_i^2)$, donde N es el número efectivo de partidos (o número efectivo de iniciativas, en este caso), y P es la proporción de iniciativas de tipo *i* respecto al total, $\sum P_i = 1$. La utilidad del índice es que pondera la importancia relativa de cada tipo de unidad de una población, es decir, en nuestro caso nos permite establecer el número ponderado de iniciativas que se presentan por legislatura. Markku Laakso y Rein Taagepera, “Effective number of parties: a measure with application to West Europe”, en *Comparative Political Studies*, vol. 12, núm. 4, abril de 1979, pp. 2-27; Douglas W. Rae y Michael Taylor, *The analysis of political cleavages*, Nueva Haven, 1970, pp. 22-44.

Diputados. Al final, encontramos 21 destinos que son teóricamente posibles, de los cuales 16 realmente ocurrieron entre 1917 y 1964. Sin embargo, algunos de esos estados finales fueron mucho más comunes que otros; es decir, hubo una concentración de iniciativas en un número reducido de desenlaces. El índice de Laakso-Taagepera nos ayuda a medir el grado de concentración de estados finales de iniciativas.

La gráfica 33 demuestra cómo el número efectivo de estados finales ha disminuido durante el periodo de nuestro estudio.⁷⁵ Entre 1917 y 1928, antes de la fundación del Partido de la Revolución, el número efectivo de resultados finales varió entre 3 y 4. Los resultados que luego serían muy escasos, como el Estado R (dictamen favorable, rechazado por el pleno en lo general), o el Estado J (dictamen favorable, no votado en lo general), fueron más comunes durante los primeros años después de la Revolución, esto incrementa el número efectivo de desenlaces en esa época. Los procedimientos legislativos empezaron a normalizarse durante los primeros años del PNR, alcanzando temporalmente un nivel bajo (donde $N = 2.27$) en la XXXIV Legislatura (1930-1932), durante la presidencia de Ortiz Rubio. Se incrementó nuevamente entre 1932 y 1949 (hasta alcanzar $N = 3.01$) principalmente por el aumento del uso del procedimiento de obvia resolución en este periodo. Los estados finales más comunes en el periodo de 1932-1949 fueron aprobación con dictamen favorable (estado M), aprobación por obvia resolución (G), relegación sin dictamen (I), y rechazo por la aprobación de un dictamen desfavorable (T).

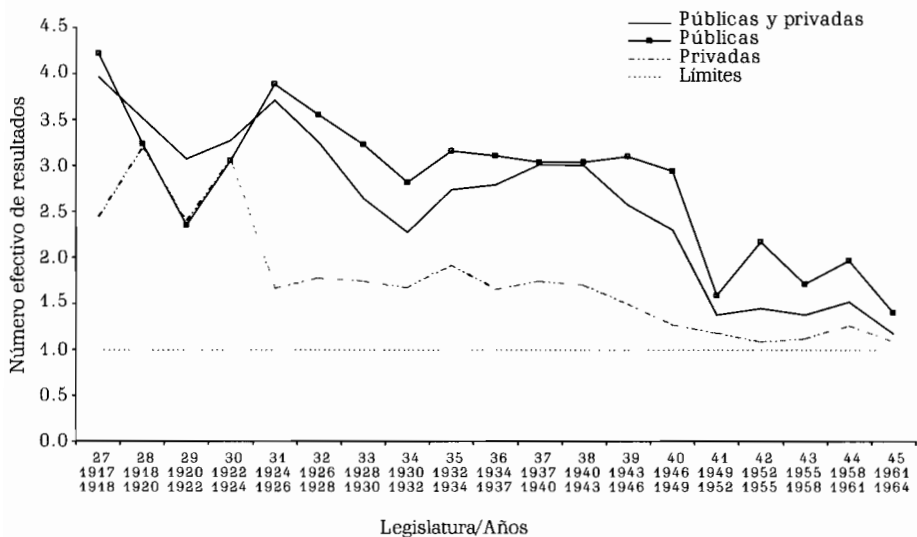
El número efectivo de resultados disminuye aún más en los últimos 15 años de nuestro estudio (1949-1964), durante el cual el índice permanece por debajo de 2. En estos años casi todos los proyectos fueron aprobados vía dictamen favorable, y sólo algunos fueron relegados.

La gráfica 33 también nos demuestra que el número efectivo de resultados para las leyes de carácter general es consistentemente más alto que el de permisos y pensiones. Entre 1924 y 1964, el número efectivo de estados finales para iniciativas de permisos y pensiones siempre fue menor de 2, y normalmente más cerca de 1. Esto es resultado de que las iniciativas de permisos y pensiones casi siempre fueron aprobadas con dictamen favorable.

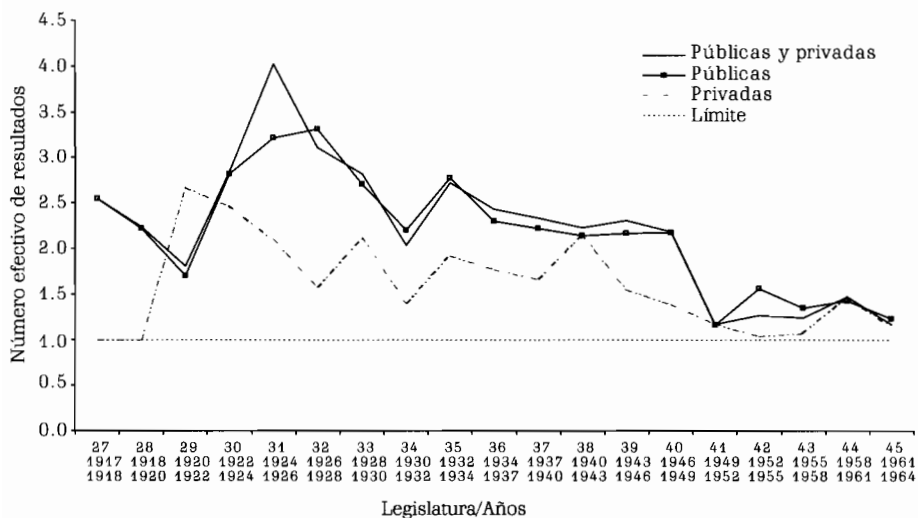
En la gráfica 34, se analizan las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo. El número efectivo de resultados finales de las iniciativas del Presidente es generalmente bajo en las primeras legislaturas, durante los

⁷⁵ Hemos agregado una línea al eje de Y igual a 1, que es el número efectivo mínimo de desenlaces que son teóricamente posibles con el índice. Por ejemplo, si el mismo resultado final aparece para cada iniciativa en un año, el número efectivo será igual a uno.

GRÁFICA 33
 NÚMERO EFECTIVO DE DESENLACES LEGISLATIVOS
 (LEYES, PERMISOS Y PENSIONES), 1917-1964



GRÁFICA 34
 NÚMERO EFECTIVO DE DESENLACES LEGISLATIVOS,
 INICIATIVAS DEL EJECUTIVO (LEYES, PERMISOS Y PENSIONES),
 1917-1964



periodos de Carranza, De la Huerta y Obregón; pero no porque la mayoría de las iniciativas fueron aprobadas, sino por el contrario, porque la mayoría se quedaron sin dictamen (Estado I). En la XXXI Legislatura (1924-1926), el número efectivo de estados finales se incrementó a 4.02. Luego de la formación del PNR, disminuyó de manera constante y se quedó casi siempre por debajo de 2 después de 1949. Las leyes del Poder Ejecutivo siguieron casi exactamente el mismo patrón, mientras que las iniciativas de permisos y pensiones parecen seguir su propia dirección, aunque siempre por debajo de las leyes de carácter general.

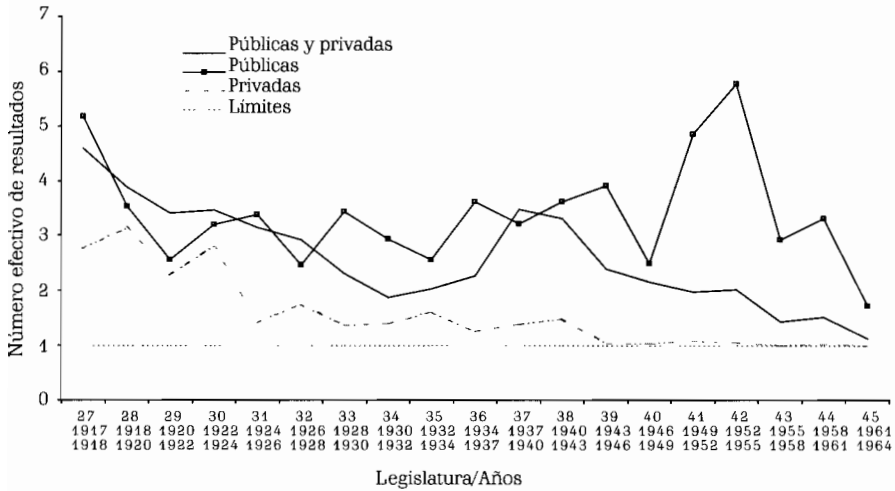
La gráfica 35 nos muestra que el número efectivo de estados finales de iniciativas presentadas por la Cámara (diputados o comisiones) sigue un patrón muy diferente. Si consideramos sólo las iniciativas de ley de carácter general, el número efectivo de estados finales inicia en un nivel muy alto (5.17) en el periodo 1917-1918. Los números bajan rápidamente (entre 2.5 y 4), pero luego se incrementan a 4.86 en la XLI Legislatura (1949-1952) y 5.78 en la XLII Legislatura (1952-1955). En estas dos legislaturas, muchas iniciativas presentadas por diputados o comisiones fueron relegadas o rechazadas por métodos poco usuales, tales como el Estado C (cuando la Cámara no toma en consideración una iniciativa), el Estado R (una iniciativa recibe un dictamen favorable que no acepta el pleno), o el Estado J (cuando hay dictamen favorable que no se vota). Después de 1955, el número efectivo se coloca en un rango normal.

El número efectivo de desenlaces de iniciativas de permisos y pensiones de la Cámara es siempre menor que el de leyes, por debajo de 2 a partir de 1924, y entre 1943 y 1964 queda igual a 1 o ligeramente arriba de 1.

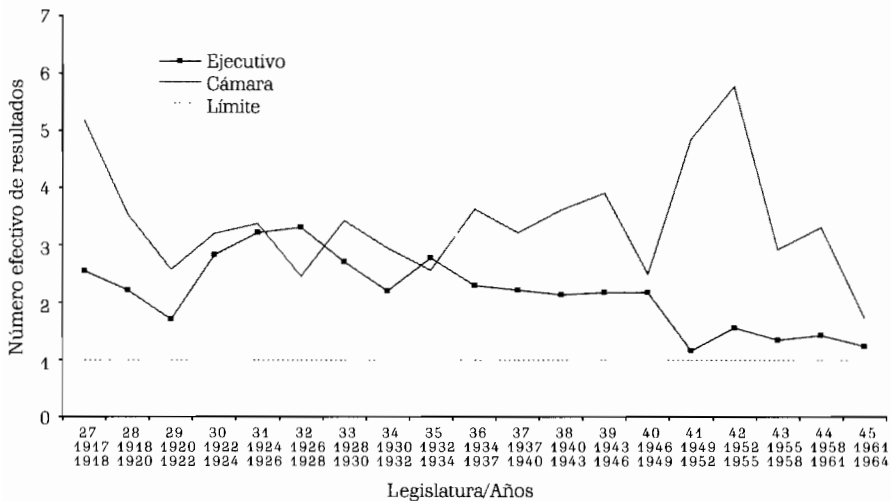
La gráfica 36 compara el número efectivo de estados finales de leyes de carácter general de Presidente y de la Cámara. Ahí se observa que sólo durante dos legislaturas, la XXXII (1926-1928), y la XXXV (1932-1934), los procedimientos legislativos fueron más regulares para los diputados que para el Poder Ejecutivo. ¿Cómo explicar esta conducta? Primero, cuando las condiciones para el presidencialismo metaconstitucional tienen lugar, debemos esperar que casi todas las iniciativas del Poder Ejecutivo sean aprobadas. Esto se traduce en la disminución que observamos en el número efectivo de estados finales para iniciativas del Presidente.

La reducción en el número de escaños de oposición debe reflejarse también en la disminución del número efectivo de estados finales. Esto se debe a que hay menos diputados minoritarios cuyas iniciativas serían rechazadas o relegadas por la mayoría de la Cámara. Esta hipótesis, sin embargo, no parece estar apoyada por los datos. Considerando sólo las

GRÁFICA 35
 NÚMERO EFECTIVO DE DESENLACES LEGISLATIVOS, INICIATIVAS DE LA CÁMARA
 (LEYES, PERMISOS Y PENSIONES), 1917-1964



GRÁFICA 36
 NÚMERO EFECTIVO DE DESENLACES LEGISLATIVOS, INICIATIVAS
 DE LEY, EJECUTIVO VS. LA CÁMARA, 1917-1964



iniciativas de ley de carácter general presentadas por la Cámara, el número efectivo de resultados cae entre 1917 y 1922, pero se incrementa hasta 1926, para volver a caer nuevamente. Curiosamente, se incrementa una vez más para la XXXIII Legislatura (1928-1930), que es el primer periodo en el cual el partido mayoritario sostiene el monopolio de escaños en la Cámara. El número efectivo de resultados osciló para el resto del periodo de estudio, sin que tuviera mucha relación con el número de diputados de oposición. Es improbable que los niveles más altos de resultados finales en 1949-1955 se deba a la presencia de algunos diputados del Partido Acción Nacional (PAN) en este periodo.⁷⁶

El incremento de la disciplina en la Cámara de Diputados con los años contribuyó al aumento en la tasa de aprobación de iniciativas presidenciales. También disminuyó el número absoluto de iniciativas presentadas por diputados, pero no las eliminó por completo. Parece que al principio de los años cincuenta, la Cámara se enfrentó con iniciativas de diputados que no supo cómo resolver, lo que incrementó temporalmente el número efectivo de resultados.

Debemos esperar, sin embargo, que conforme el número de diputados se incrementa, como resultado de las reformas electorales que tuvieron efecto en 1964, 1979 y 1988, el número efectivo de resultados debería incrementarse. Es probable que un número mayor de iniciativas de diputados minoritarios pudieran ser rechazadas o relegadas. Más allá, cuando el Presidente perdió el control de la mayoría de la Cámara de Diputados en 1997, la aparición de resultados excepcionales para las iniciativas del Poder Ejecutivo se incrementó. Ya hemos visto un ejemplo del Estado R, cuando la miscelánea fiscal obtuvo un dictamen favorable, pero fue rechazada por el pleno.

CONSIDERACIONES FINALES

La Cámara de Diputados *siempre* ha violado su Reglamento. Esto no es algo nuevo, como tampoco lo es el resultado de las prácticas del partido hegemónico, como frecuentemente han acusado los diputados de la oposición. De hecho era más común violar el Reglamento en los años anteriores a la formación del PNR, periodo anterior al hiperpresidencialismo metacons-

⁷⁶ En la XLI Legislatura (1949-1952), de los 147 diputados, hubo 142 del PRI, 4 del PAN y 1 del Partido Popular Socialista (PPS). En la XLII Legislatura (1952-1955), de los 161 diputados, 151 fueron del PRI, 5 del PAN, 2 del PPS, 2 de la Federación de Partidos del Pueblo (FPP) y 1 del Partido Nacionalista de México (PNM). Molinar Horcasitas, 1991, p. 51.

titucional. La disposición que con más frecuencia fue traspasada está relacionada con el Estado I, relegación por falta de dictamen. Existen otras lagunas en el Reglamento que fueron relativamente más comunes en el pasado, tales como no votar en lo general los dictámenes favorables o desfavorables. De hecho, la frecuencia de las violaciones reglamentarias disminuyó durante los años de Congreso del “libro de texto”.

Sin embargo, no tomar en cuenta al pie de la letra el Reglamento tiene sentido. Si la Cámara de Diputados siguiera estrictamente dichas disposiciones, todo pasaría por la vía rápida (*fast-track*), teniendo que cumplir con la regla ridícula de dictaminar en cinco días. Esto traería como resultado un caos, y los resultados legislativos serían aún peores. Si actualmente hay quejas relacionadas con legislar “al vapor”, imagínese cómo sería si las comisiones realmente tuvieran que dictaminar en un plazo tan corto como son cinco días. En el transcurso del tiempo, la Cámara de Diputados ha encontrado una manera para ser más eficiente, y ha tenido que forzar o romper algunos procedimientos legislativos.

Lo que resulta evidente es que la Cámara de Diputados ha entrado a finales del siglo pasado en territorios inexplorados en nuestra historia. La circunstancia 1997-2000, donde no existe mayoría absoluta de ningún partido, pero en la que ya se ha consolidado un sistema moderno de partidos, reclama un ajuste de reglas de operación de la Cámara. La democracia no es contraria a las circunstancias de gobierno dividido, pero su protección y desarrollo será más realizable si se conciben y aplican reglas específicas. Una reforma al Reglamento legislativo debe hacerse con base en estos ochenta años de aprendizaje, pero también deberá tomar en cuenta las necesidades de una Cámara en la que es improbable que haya una mayoría partidista.

APÉNDICE

LEGISLATURAS, 1917-1964

Legislatura	Años
XXVII	1917-1918
XXVIII	1918-1920
XXIX	1920-1922
XXX	1922-1924
XXXI	1924-1926
XXXII	1926-1928
XXXII	1928-1930

Presidentes**Años**

XXXIV	1930-1932
XXXV	1932-1934
XXXVI	1934-1937
XXXVII	1937-1940
XXXVIII	1940-1943
XXXIX	1943-1946
XL	1946-1949
XLI	1949-1952
XLII	1952-1955
XLIII	1955-1958
XLIV	1958-1961
XLV	1961-1964

PRESIDENTES DE LA REPÚBLICA MEXICANA, 1917-1964**Presidente****Años**

Carranza	1917-1920
De la Huerta	1920
Obregón	1920-1924
Calles	1924-1928
Portes Gil	1928-1930
Ortiz Rubio	1930-1932
Rodríguez	1932-1934
Cárdenas	1934-1940
Ávila Camacho	1940-1946
Alemán	1946-1952
Ruiz Cortines	1952-1958
López Mateos	1958-1964

Bibliografía

- ARENAS GUZMÁN, Diego, *Historia de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal*, México, Cámara de Diputados, 1961.
- AZIZ, Alberto, "The decay of Latin American legislatures", en Allan Kornberg (ed.), *Legislatures in comparative perspective*, Nueva York, David McKay, 1973.
- BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999.
- BEJAR, Luisa, *La evolución histórica del papel de la legislatura en el sistema político mexicano*, tesis doctoral, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1995.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Biblioteca del H. Congreso de la Unión, *Bibliografía de la Cámara de Diputados: 1821-1994*, México, Comité de Biblioteca e Informática, Cámara de Diputados, 1994.
- BRANDENBURG, Frank, *The making of modern Mexico*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1964.
- BRAVO SANDOVAL, Silvia, *La Cámara de Diputados frente a la reelección de Obregón: la XXXII Legislatura*, México, UNAM/Facultad de Filosofía y Letras, 1979.
- BURGOA, Ignacio, *Breve estudio sobre el Poder Legislativo*, México, Unión Gráfica, 1966.
- , *Derecho constitucional mexicano*, 1a. ed., México, Porrúa, 1973.
- Cámara de Diputados, *Crónica de la reforma a los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, LV Legislatura, 1992.
- , *Crónica de la reforma a los artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, LV Legislatura, 1993.
- , *Crónica de la reforma a los artículos 28, 73 y 123 constitucionales*, México, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, LV Legislatura, 1992.
- , *Crónica de la reforma al artículo 27 constitucional*, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, LV Legislatura, 1992.
- , *Crónica de la reforma política del Distrito Federal*, México, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, LV Legislatura, 1993.

- _____, *Crónica de la reforma política federal*, México, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, LV Legislatura, 1994.
- _____, *Crónica del colegio electoral*, México, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, LV Legislatura, 1991.
- _____, *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, 1916-1994*, Versión CD-Rom, México, LV Legislatura/INEGI, 1994.
- _____, *Obra legislativa*, México, Gran Comisión de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura, 1991.
- _____, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados/UNAM, 1994.
- _____, *Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Procesos Legislativos, 1983.
- _____, *Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito*, México, Procesos Legislativos, 1983.
- _____, *Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27 fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Procesos Legislativos, 1983.
- _____, *Proceso legislativo de la ley general de población*, México, Procesos Legislativos, 1973.
- Cámara de Senadores, *Política y proceso legislativos*, México, Porrúa/UNAM, 1985.
- CAMPOS, Emma, "Un Congreso sin congresistas: la no-reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934-1997", en Fernando F. Dworak (comp.), *El legislador a examen: el debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica/Cámara de Diputados, 2003.
- CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, s. e., 1984.
- _____, *Manual elemental de temas legislativos*, México, s. e., 1986.
- CARBÓ, Teresa, *Los indígenas debatidos y legislados: la educación indígena en la Cámara de Diputados, 1920-1969*, Cuadernos de la Casa Chata, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1982.
- CARBONELL, Miguel, "Hacia un Congreso profesional: la no-reelección legislativa en México", en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, VLLI Legislatura/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2000.
- CAREAGA TAGÜENA, Maite, *Reformas institucionales que fracasan: el caso de la reforma reeleccionista en el Congreso mexicano, 1964-1965*, Tesis de licenciatura en ciencia política, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1996.
- _____, "El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965", en Fernando F. Dworak (comp.), *El legislador a examen: el debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica/Cámara de Diputados, 2003, pp. 54-97.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

- CARPIZO, Jorge y Jorge Madrazo, *Introducción al derecho mexicano: derecho constitucional*, México, UNAM, 1981.
- CASAR, María Amparo, "Las bases institucionales del poder presidencial en México", *Política y Gobierno*, vol. 3, núm. 1, 1996.
- , *The sources of presidential authority in post-revolutionary Mexico*, tesis doctoral, Oxford University, 1997.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1973.
- DE LA GARZA, Rodolfo O., *The Mexican Chamber of Deputies and the Mexican political system*, tesis doctoral, University of Arizona, 1972.
- DWORAK, Fernando E., "¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del reestablecimiento de la carrera parlamentaria en México", en Fernando E. Dworak (comp.), *El legislador a examen: el debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica/Cámara de Diputados, 2003.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio de derecho*, 37a. ed., México, Porrúa, 1985.
- GARRIDO, Luis Javier, "The crisis of presidencialismo", en Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith (eds.), *Mexico's alternative political futures*, La Jolla, Center for U. S.-Mexican Studies, 1989.
- GIL VILLEGAS, Francisco (coord.), *El Congreso Mexicano: estructura, organización, funcionamiento y análisis político*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1991.
- GOODSPEED, Stephen Spencer, "El papel del jefe del ejecutivo en México", *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, núm. 7, 1955.
- , *The role of the chief executive in Mexico: politics, power and administration*, tesis doctoral, University of California, 1947.
- HELLER, William B. y Jeffrey A. Weldon, "Reglas de votación y la estabilidad en la Cámara de Diputados", en Luisa Béjar Algazi y Rosa María Mirón Lince (comps.), *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, México, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios (AMEP)/Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2003.
- HUERTA OCHOA, Carla, *El control del Poder Legislativo en México*, tesis de licenciatura en derecho, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1990.
- LAAKSO, Markku y Rein Taagepera, "'Effective' number of parties: a measure with application to West Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 12, núm. 1, abril de 1979.
- LIONS SIGNORET, Monique, *El Poder Legislativo en América Latina*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- , *El poder compartido*, México, Océano, 2000.

- _____ (ed.), *Poder Legislativo: gobiernos divididos en la federación mexicana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Instituto Federal Electoral/Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, 1997.
- _____, *La proporcionalidad del sistema electoral mexicano, 1964-1985*, tesis de licenciatura en ciencias sociales, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1987.
- MCGREGOR, Josefina, *La XXVI Legislatura: un episodio de la historia legislativa de México*, México, Cámara de Diputados, 1983.
- MILNOR, Andrew y N. Mark Franklin, "Patterns of opposition behavior in modern legislatures", en Allan Kornberg (ed.), *Legislatures in comparative perspective*, Nueva York, David McKay, 1973.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.
- _____, "Los poderes del presidencialismo", en *Enfoque 134, Reforma*, México, 28 de julio de 1996.
- NACIF HERNÁNDEZ, Benito, *The Mexican Chamber of Deputies: the political significance of non consecutive re-election*, tesis doctoral, Oxford University, 1995.
- NAVA POLINA, María del Carmen y Jorge Yáñez López, "Legislar en la postrevolución, 1917-1946", tesis de licenciatura en ciencia política, ITAM, 1998.
- Obra Legislativa, México, Gran Comisión de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura, 1991.
- OCAMPO V, Tarcisio y Humberto Jurado G. (comps.), *México, reelección de diputados, 1964-1965, reacciones de prensa*, México, Centro Intercultural de Documentación, 1969.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *Los debates sobre la no reelección*, México, Cámara de Diputados, s. f.
- _____, [comp.], *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura, 1973.
- OVIDEO MOTA, Alberto, *Historia taquigráfica del Bloque Revolucionario Obregonista*, México, Cámara de Diputados, 1928.
- PADILLA JIMÉNEZ DE LA CUESTA, Jorge Arturo, *El Congreso: la inconexión electoral: la Comisión de Información, Gestoría y Quejas de la Cámara de Diputados en México*, tesis de licenciatura en ciencia política, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1995.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia, *El Congreso de la Unión: integración y regulación*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- PICCATO, Pablo, *Congreso y revolución*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1991.
- PRIETO LAURENS, Jorge, *Balance moral y político de la XXX Legislatura: documentos para la historia*, México, Franco Elizondo, 1935.
- RAE, Douglas W. y Michael Taylor, *The analysis of political cleavages*, Nueva Haven, Yale University Press, 1970.

- SANTOYO, Ramón, *Hechos y hombres del parlamento*, México, Cámara de Diputados, 1955.
- SAYEG HELÚ, Jorge, *El Poder Legislativo mexicano*, México, Mexicanos Unidos, 1983.
- , *Significación histórico-política de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1979.
- SCOTT, Robert E., "Legislatures and legislation", en Harold Eugene Davis (ed.), *Government and politics in Latin America*, Nueva York, The Ronald Press, 1958.
- , *Mexican government in transition*, Urbana, University of Illinois Press, 1966.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 21a. ed., México, Porrúa, 1985.
- , *Leyes fundamentales de México, 1808-1991*, 16a. ed., México, Porrúa, 1991.
- WELDON, Jeffrey A., "El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho: su desempeño legislativo", *Diálogo y Debate*, núm. 1 abril-junio de 1997.
- , "The political sources of *presidencialismo* in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comps.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- , "El Presidente como legislador, 1917-1934", en Pablo Atilio Piccato (ed.), *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias*, serie I, vol. I, t. 3, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997.
- , "Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México, 1917-1937", en María Amparo Casar e Ignacio Marván Laborde (coords.), *Gobernar sin mayoría: México, 1867-1997*, México, CIDE/Taurus, 2002.
- , "El Congreso, las maquinarias políticas y el 'Maximato': las reformas antirreeleccionistas de 1933", en Fernando F. Dworak (comp.), *El legislador a examen: el debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Cámara de Diputados/Fondo de Cultura Económica, 2003.
- ZAVALA ABASCAL, Antonio, *Síntesis histórica del Poder Legislativo mexicano*, México, Sociedad de Amigos del Libro Mexicano, 1964.

Índice

Capítulo 1

LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA ACCIÓN LEGISLADORA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	5
El formalismo jurídico	7
El realismo politológico	9
La perspectiva neoinstitucionalista	15
La prueba de los hechos: una aproximación preliminar	17
Estructura de la obra	21

Capítulo 2

LA LARGA RUTA DE UN ACTO LEGISLATIVO	23
Iniciadores y sus facultades	25
Proceso legislativo	28
Observaciones de la cámara colegisladora y del Ejecutivo.	36
La Comisión Permanente.	38
Esquema diagramático del proceso legislativo	40
Proceso de creación de leyes: estados posibles de una iniciativa	49

Capítulo 3

LA EVOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS, 1917-1964.	51
Carga legislativa	55
Aprobación de iniciativas.	58
Iniciadores.	62
Origen de iniciativas aprobadas	68
Éxito legislativo del Ejecutivo	72

Éxito legislativo de los diputados	76
Éxito legislativo de las comisiones	79
Éxito legislativo de la Cámara	82
La trayectoria legislativa	84
Capítulo 4	
CONCLUSIONES	101
La Cámara de Diputados y el presidencialismo	101
La normalización de los procedimientos legislativos	107
Consideraciones finales	112
Apéndice	113
BIBLIOGRAFÍA	115

*Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados,
1917-1964, se terminó de imprimir en la Ciudad de
México durante el mes de abril del año 2009.
La edición, en papel de 75 gramos, estuvo al
cuidado de la oficina litotipográfica
de la casa editora.*



ISBN 978-607-401-103-6
MAP: 016395-01



**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

INSTITUCIONES COEDITORAS

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
Cámara de Diputados
LLX Legislatura
LX Legislatura
Centro de Estudios de México
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
Centro de Investigación y Docencia Económicas
Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua
Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
Instituto Nacional de Antropología e Historia
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.
El Colegio de San Luis
El Colegio de Sonora
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México
Fundación Colosio, A.C.
Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset
Fundación Konrad Adenauer, A.C.
- Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.
Gobierno del Estado de Chiapas
Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa
Ibero-Amerikanisches Institut
Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Instituto Federal Electoral
Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A.C.
Instituto Mexicano de Estrategias
Instituto Tecnológico Autónomo de México
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
Campus Ciudad de México
Campus Estado de México
Campus Monterrey
Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública
Integración para la Democracia Social, APN
Internacional Socialista
Libertad de Información-México, A.C.
Poder Legislativo del Estado de México, LXI Legislatura
Secretaría de Gobernación
Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración
- Secretaría de la Reforma Agraria
Siglo XXI Editores
Simon Fraser University
Sociedad Mexicana de Medicina Conductual
Universidad Anáhuac del Sur
Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca
Instituto de Investigaciones Sociológicas
Universidad Autónoma de Aguascalientes
Universidad Autónoma de Baja California
Universidad Autónoma del Estado de México
Universidad Autónoma del Estado de Querétaro
Universidad Autónoma de Yucatán
Universidad Autónoma de Zacatecas
Doctorado en Estudios del Desarrollo
Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Azcapotzalco
Unidad Ixtapalapa
Unidad Xochimilco
Programa Universitario Integración en las Américas
Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas
Universidad de California Santa Cruz
Universidad de Colima
Universidad de Guadalajara
Universidad de Occidente
- Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Estudios sobre la Universidad
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Dirección General de Publicaciones y Formato Editorial
Facultad de Contaduría y Administración
Facultad de Economía
Facultad de Estudios Superiores Acatlán
Facultad de Estudios Superiores Aravajón
Instituto de Geografía
Instituto de Investigaciones Económicas
Instituto de Investigaciones Sociales
Programa Universitario de Estudios de Género
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
Seminario de Educación Superior
Universidad Pedagógica Nacional
Universidad Veracruzana
Universitat Autònoma de Barcelona

Este estudio indaga la evolución histórica de los procedimientos legislativos empleados en la Cámara de Diputados de la posrevolución. Como complemento a la extensa obra con enfoque jurídico sobre el mismo tema, se ofrece un análisis estadístico y sistemático del universo de iniciativas de ley presentadas ante la Cámara Baja entre 1917 y 1964, clasificadas según tipo de iniciativa, iniciador, procedimiento de resolución aplicado, y desenlace del proceso legislativo para cada una. Entre los hallazgos más relevantes de la investigación, se encuentra que en la primera parte del periodo estudiado se utilizó la gama completa de trámites legislativos (por ejemplo, recursos a procedimientos expeditos como mociones de obvia resolución), creando así una gran heterogeneidad en los desenlaces de las iniciativas así procesadas. A partir de la década de los cuarenta, se estandarizó el proceso legislativo, recurriéndose mucho más a los procedimientos de dictaminación en comisión y aplicación del protocolo de voto en el pleno. En paralelo con estos cambios de incidencia procedimental, el Poder Ejecutivo se convirtió, de un actor legislativo poderoso pero acotado al inicio, en la fuerza dominante legislativa al final del periodo. Corresponden, entonces, los cambios evolutivos en el Congreso al simultáneo proceso de establecimiento y consolidación del régimen de partido dominante.

JUAN MOLINAR HORCASITAS es candidato al doctorado en ciencia política por la Universidad de California, San Diego; y maestro en ciencias políticas por El Colegio de México.

Ha sido investigador nacional y profesor de ciencia política en El Colegio de México, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

JEFFREY A. WELDON es maestro en ciencia política por la Universidad de California, San Diego. Director de la Licenciatura en Ciencia Política y Jefe de Departamento de Ciencia Política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Miguel Ángel
Porrúa



S E R I E
EL DERECHO



EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA