

SECCION

1

RESEÑA DE LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

RESEÑA DE LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Jorge Garabito Martínez¹

Para entender el origen y desarrollo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, tenemos que considerar la importancia que en el desarrollo político de México ha desempeñado la oposición.

Después de una larga etapa de inmovilidad política, surgió en 1939 el primer partido político de oposición democrática organizado conforme al moderno concepto de partido político permanente, distante y diferente de los viejos clubes electorales de principios de siglo XX, que surgió a la palestra política justo al terminar el mandato del General Lázaro Cárdenas. El Partido Acción Nacional apareció en escena para recaudar las inconformidades de un gran sector del pueblo mexicano después del largo período iniciado por Venustiano Carranza.

La presencia del Partido Acción Nacional inició un período de renovación en la vida pública, y tras él aparecieron nuevos partidos políticos significativos de corrientes de opinión diversas que refrescaron el ambiente político, dando rumbos y banderas a los grupos ciudadanos que anhelaban cambios en la vida pública.

Durante la Cuadragésima Legislatura, hizo su aparición el primer grupo de cuatro diputados de Acción Nacional cuya obra principal fue renovar el ambiente político y abrir nuevos cauces a la expresión de los ciudadanos.

El Presidente López Mateos recogió con sensibilidad los reclamos del pueblo mexicano y propuso una nueva forma para integrar la Cámara de Diputados.

Dijo el Presidente López Mateos en la propuesta de iniciativa de reformas a los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“El pueblo de México se encuentra en una etapa de perfeccionamiento de sus propios sistemas sociales, que requiere la consciente y cada vez más activa participación de todos los ciudadanos sin distinción de ideología, de Partido Político o de condición personal en el cumplimiento de las grandes tareas nacionales. Porque nuestro país es la patria de todos los mexicanos y es necesario que nadie se sienta sin obligación para con él, ni postergado o excluido de la obra común que a todos incumbe, todos debemos trabajar, permanentemente, en bien de México.

¹ Investigador del del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados

“Es evidente el hecho de que no han podido encontrar fácil acceso al Congreso de la Unión los diversos Partidos Políticos o las varias corrientes de opinión que actúan en la República, de ahí que, con frecuencia, se haya criticado al sistema mexicano de falta de flexibilidad para dar más oportunidades a las minorías que se duelen de que un solo Partido mayoritario obtenga casi la totalidad de los puestos de representación popular...”

“Si las minorías tienen derecho a representación, la realidad política del país exige que las grandes mayorías de ciudadanos, que en los comicios se pronuncian a favor de un Partido Político, mantengan en el Congreso el predominio que corresponde a su condición mayoritaria.
“En síntesis tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar; pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir.

“Ante la imperiosa necesidad de conservar la vieja tradición mexicana del sistema de mayorías, por una parte y, por la otra, ante la urgencia de dar legítimo cauce a la expresión de los Partidos Políticos minoritarios; y después de estudiar minuciosamente los sistemas conocidos de representación proporcional, el Ejecutivo de la Unión considera conveniente configurar uno que, asentado con firmeza en la unidad nacional, sea netamente mexicano.

“Este sistema que pudiera llamarse mixto, consiste en mantener el principio de mayorías complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria, de tal manera que, además de diputados logrados por el sistema de mayorías, cada uno de los Partidos, si no obtuvo un mínimo de triunfos electorales directos cumpliendo determinados requisitos, tiene derecho a un número proporcional de representantes, que llamaremos ‘diputados de partido’.

“Para que el sistema funcione correctamente debe tener dos condiciones: una, en cuanto al mínimo de votos obtenidos y, otra, en cuanto al máximo de ‘diputados de partido’.

“Se ha calculado que un Partido necesita obtener un dos y medio por ciento de la votación total nacional, que es una proporción fácilmente asequible, para tener derecho a la obtención de ‘diputados de partido’. Esta condición obedece a la necesidad de impedir que el sistema degenera en una inútil e inconveniente proliferación de pequeños partidos que no representen corrientes de opinión realmente apreciables por el número de

quienes las sustenten, ya que se ha señalado como objetivo básico de esta reforma, y es connatural de toda organización parlamentaria, que dentro de la representación popular estén las minorías, siempre y cuando tengan también un mínimo de significación ciudadana.

“Las corrientes de opinión que no tengan el respaldo de un número suficiente de ciudadanos para hacerlos respetables, no tienen, realmente porque estar representadas en el Congreso de la Unión.

“Para conservar como sólida base del sistema el principio de la mayoría, se limitan a veinte los ‘Diputados de Partido.’”

Los párrafos anteriores forman parte de la exposición de motivos de la iniciativa enviada por el Presidente López Mateos al Congreso de la Unión y que fue aprobada por éste y publicada en el Diario Oficial de 22 de junio de 1963, como Decreto de reformas y adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta reforma hizo posible la presencia de las minorías en el Poder Legislativo Federal al crear la figura del diputado de partido. El texto original del artículo 54 disponía que la elección de los diputados sería directa y en la forma que establecía la ley electoral. Con la modificación se dio un avance realmente democrático, y dio pauta a la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados haciendo al mismo tiempo, efectivos los controles que debía tener el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.

La iniciativa de reforma constitucional a los artículos 54 y 63 presentada el 21 de diciembre de 1962, fue muy bien recibida en la Cámara de Diputados en la que el debate se tradujo en intervenciones de apoyo de las diferentes fracciones parlamentarias.

El diputado Manuel Stephens García, del Partido Popular Socialista, en un largo discurso sobre la historia del Socialismo y de las metas de su partido, en definitiva sustentó:

“El Partido Popular Socialista, porque lucha en esta época de transición entre dos sistemas de la vida social, por contribuir a que México sea, en el futuro, un país socialista, estimula la ampliación de la democracia dentro del marco del sistema capitalista en que vivimos, así como la naturalización de las riquezas naturales de nuestro país, de las principales fuentes de la producción y de los servicios, porque, sin esta orientación, el desarrollo del país, en lugar de servir a la justicia social y a la independencia cabal de la Nación, sólo será

aprovechado por una minoría de explotadores del pueblo y de enemigos de la patria mexicana.

“En conclusión, el Partido Popular Socialista formula su voto sobre la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución, de la siguiente manera, reiterando su decisión de seguir luchando por la implantación de un sistema democrático más progresista y completo.”

En sus conclusiones propuso algunas modificaciones al texto en la iniciativa, que debían ser tomadas en cuenta al formular el dictamen aprobatorio.

A su vez, el Dip. Carlos Chavira, del Partido Acción Nacional, en su exposición expresó los puntos de vista de los diputados miembros de ese partido, entre los que destacan los siguientes conceptos :

“Las reformas propuestas revisten importancia innegable para el desarrollo de la vida política nacional. En caso de ser aprobadas, por primera vez en nuestra historia jurídica quedarán incluidos los partidos políticos en un texto constitucional mexicano. Con ello se reconocerá en nuestro sistema constitucional, en forma expresa, la necesidad orgánica de la asistencia de distintos partidos políticos para que pueda alcanzarse un funcionamiento real y adecuado de las estructuras democráticas consignadas en la constitución...”

“Como consecuencia del reconocimiento constitucional de las funciones orgánicas de los partidos, la iniciativa reconoce, también de manera expresa, la necesaria función pública de la oposición dentro de nuestra vida pública.

“Acción Nacional espera que, al aprobarse la iniciativa se abran, fecundamente al diálogo, los diversos grupos políticos del país, como espera también que la ciudadanía recobre, al máximo, la confianza, en las formas democráticas y el interés por el ejercicio de los derechos políticos, tan mermado en muchos sectores, en los últimos tiempos.

“A este respecto, enfáticamente señalamos que las consecuencias benéficas que pueda acarrear la reforma no dependen sólo de los cambios en el texto constitucional, sino que serán posibles, de manera muy principal, por la eficaz colaboración de la ciudadanía, en tanto se interese por participar, activamente, en la vida política de México y por fortalecer a los partidos que representen las corrientes positivas de la opinión pública, en lo espiritual, en lo social y en lo económico.

Las reformas propuestas son positivas, en cuanto representan el reconocimiento de la necesidad que en México existe de modificar sistemas y prácticas electorales, con objeto de que el pueblo canalice sus legítimas aspiraciones por los cauces de la instituciones legales.

“Las reformas no deben tener, como finalidad limitada la de que las minorías sean simplemente escuchadas, sino, fundamentalmente, la de que sean atendidas cuando la razón las asista. En una democracia, si bien queda a la responsabilidad de la mayoría la dirección de un gobierno, es también responsabilidad de las mayorías respetar y garantizar las libertades de los grupos minoritarios, tanto en lo humano como en lo político. La democracia es convivencia de mayorías y minorías respetuosa de los derechos humanos y políticos de todos los habitantes de un país, y nunca voluntad arbitraria de las mayorías sobre los grupos minoritarios. El peso numérico de estos, cualquiera que sea su filiación, nunca será razón suficiente para oponerse, por razón exclusiva de procedencia, a las iniciativas o propuestas de las minorías.

En el último turno de oradores, habló en representación del Partido Revolucionario Institucional, el entonces diputado Jesús Reyes Heróles, quien posteriormente fuera Secretario de Gobernación en el gabinete del presidente López Portillo. Dijo el diputado Reyes Heróles:

“El Proyecto, que reforma y adiciona los artículos 54 y 63 de la Constitución Federal, tiene implicaciones y entraña consecuencias que no debemos dejar pasar inadvertidas. Una vez más el progreso de México, se hará con la Revolución y no contra ella. Si no tuviéramos pruebas palpables de la productividad de la Revolución Mexicana, bastaría considerar las reformas aprobadas en materia social, en materia financiera y esta iniciativa en materia política, para convencernos de que el país, en su actual etapa histórica, se enfrenta en forma imaginativa y esforzada a la tarea de obtener su desarrollo integral.

“Está en la esencia de la Revolución no enfrentarse a nuevos problemas con viejas fórmulas y con técnicas estereotipadas; pero está también, en dicha esencia, la idea de que la mejor innovación es la que, conservando lo bueno, destruye o modifica lo malo y porque queremos conservar lo bueno que tenemos estamos empeñados en grandes reformas.”

El Dip. Reyes Heróles continúa haciendo profundas reflexiones sobre la Revolución Mexicana, para concluir con los siguientes conceptos:

“La Revolución, que empezó siendo protesta, es, en el México actual, experiencia, doctrina e institución. Hoy, el Presidente López Mateos, sabedor de que lo que resiste apoya, ha querido dotar de un nuevo apoyo a la Revolución: la resistencia de una oposición orgánica. La verdadera plenitud del poder político demanda, casi por igual, la existencia de quienes lo apoyen y de quienes, responsablemente, se le opongan.

“Nuestros antepasados nos preservaron del vacío ideológico. Si no queremos dilapidar sus triunfos y sacrificios, que nos dieron instituciones y libertades que poseen la perdurabilidad de lo que fue difícil de obtener, tenemos la obligación de preservar a nuestros descendientes del vacío político. Sólo así justificaremos a los que nos precedieron y lograremos que nos justifiquen los que nos sucedan.”

Así surgió a la vida política de México la etapa conocida como de los “diputados de partido” que cubrió las legislaturas XLVI y XLVII en el período del presidente Gustavo Díaz Ordaz, XLVIII y XLIX en el período del presidente Luis Echeverría, y L en el período del presidente López Portillo.

La Legislatura inicial del período de los diputados de partido se caracterizó fundamentalmente como un ensayo de la vida parlamentaria, ya que en ella concurrieron como integrantes los diputados Adolfo Chrislieb Ibarrola, Jefe del Partido Acción Nacional; Vicente Lombardo Toledano, Jefe del Partido Popular Socialista, y el Lic. Alfonso Martínez Domínguez que era el líder de la mayoría integrada por los diputados del Partido Revolucionario Institucional. También se encontraba como diputado el Presidente del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Gral. Juan Barragán.

De esta manera, se encontraron presentes en la Cuadragésima Sexta Legislatura los diputados de cada partido con los jefes de dichos partidos integrando la legislatura como en un auténtico sistema parlamentario, ya que las decisiones de los diputados se tomaban dentro del mismo poder legislativo y no afuera de él.

No sólo la relevancia política de los integrantes de dicha legislatura, sino su capacidad intelectual y profunda preparación, hizo de esta legislatura un cuerpo altamente preparado que elevó el nivel de la política mexicana.

Fue en esta legislatura en que, tras profundos debates, se consideró la procedencia de la reforma constitucional para aprobar la reelección inmediata de los diputados; iniciativa que fue aprobada por unanimidad de todas las fracciones parlamentarias, pero posteriormente reprobada por el Senado de la República, que actuó como dique de contención en una de tantas tensiones

que han surgido entre ambas Cámaras a lo largo de nuestra historia.

III.- El 14 de febrero de 1972 se volvió a reformar el artículo 54 Constitucional, para modificar el porcentaje mínimo del total de votos requeridos para que los partidos minoritarios pudieran tener diputados de partido, disminuyendo dicho porcentaje del 2.5 al 1.5 del total de votos, a fin de facilitar el acceso a los partidos minoritarios.

También se modificó el criterio para la acreditación de los diputados de partido, ya no en relación con el total nacional de votos, sino en relación con los demás candidatos del mismo partido en todo el país.

Esta reforma fue muy favorable para los partidos pequeños, ya que les permitía tener acceso a la Cámara de Diputados, pues disminuía mucho el requisito del número de votos.

IV.- Sin embargo, y pesar del tiempo transcurrido desde la instauración de los diputados de partido y las reducciones en los requisitos para que los partidos pequeños accedieran a la Cámara, no se logró obtener una estructura auténticamente pluripartidista, por lo que el Presidente López Portillo propuso una reforma a fondo, sustituyendo el sistema de diputados de partido por un sistema electoral mixto con dominante mayoritario introduciendo parcialmente el sistema de representación proporcional en unión del ya establecido de mayoría relativa.

Esta nueva reforma del 6 de diciembre de 1977 resultó muy saludable por abrir el panorama político hacia el sistema de representación proporcional, de casi unánime aplicación en el Continente Europeo.

Para la introducción del sistema de representación proporcional, se aumentó el número de diputados que integran la Cámara a 400, quedando los ya establecidos 300 diputados por mayoría relativa, para lo cual, el país se dividió en 300 distritos independientemente del número de habitantes que tuviera cada distrito, abandonando el viejo sistema de establecer el número de distritos en relación con el número de habitantes de la República. A partir de esta reforma seguirán siendo 300 distritos electorales y 300 diputados de mayoría relativa en la Cámara.

A lo anterior se añadió un total de 100 diputados de representación proporcional electos en circunscripciones geográficas en las que se elegía a los diputados por listas propuestas por cada partido. La diferencia entre los sistemas de votación por mayoría relativa y por representación proporcional, son sustanciales. En el sistema de mayoría relativa, el ciudadano vota por un candidato individual y es triunfador aquel candidato que haya obtenido el

mayor número de sufragios en su distrito.

En cambio, en el sistema de representación proporcional, los ciudadanos de la circunscripción electoral votan por una lista de candidatos presentada por cada partido político y el total de votos obtenidos en la circunscripción se dividen según el número de votos que haya obtenido cada lista de candidatos, declarando triunfadores al número de candidatos correspondientes al total de votos obtenidos en la circunscripción por la lista presentada por cada partido, según el orden ascendente dentro de las propias listas.

El problema de fondo que se presenta en el segmento de la votación por representación proporcional, es que el ciudadano no percibe claramente que está votando por los candidatos individuales según la lista, sino que -y éste es el peligro buscado expresamente- consiste en que el ciudadano piensa que está votando por el partido político que propuso la lista y no por los candidatos individuales propuestos por ese partido.

Esta distorsión ha sido aprovechada por los partidos políticos, porque aumenta considerablemente su poder dentro de la estructura política del país.

El éxito inicial obtenido por la introducción del sistema de representación proporcional, a través de 100 diputados electos por este principio, hizo que en la siguiente legislatura se modificara de nuevo la Constitución para aumentar a 200 el número de diputados de representación proporcional, integrando así una Cámara de Diputados con 500 diputados, como es en la actualidad.

V.- La introducción del sistema de representación proporcional para integrar el sistema mixto con dominante mayoritario tuvo más importancia como efecto psicológico que político, ya que una minoría garantizada constitucionalmente del 25% no alteraba en lo fundamental la correlación de las fuerzas políticas.

El sistema de 1977 requería:

- a) Los partidos políticos nacionales debían demostrar que participaban con candidatos a diputados por mayoría relativa, en cuando menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales. Con este requisito se buscaba que los partidos políticos representaran una fuerza política o corriente de opinión importante.

Los partidos políticos nacionales deberían satisfacer además los siguientes requisitos:

-
- b) No haber obtenido 60 ó más constancias de mayoría.
 - c) Haber alcanzado por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

El tope establecido de 60 ó más constancias de mayoría era una limitante para la oposición, que al alcanzar una quinta parte de las constancias de mayoría, no tendría derecho a diputaciones de representación proporcional, es decir, se mantendrían siempre como partidos minoritarios.

La razón esgrimida para esta limitante fue que un partido político que alcanzara 60 curules en un congreso de 400 diputados, representaría una fuerza política importante que no requeriría el auxilio de los diputados de representación proporcional. Es decir, ante el temor de que la oposición creciera, se le mantenía limitada.

Otro aspecto de suma importancia en las reformas de 1977 fue la modificación en la integración del Colegio Electoral que calificaría las elecciones de diputados. Sin desprenderse del sistema de auto-calificación, se estableció un colegio electoral selectivo integrado por 100 diputados, de los cuales 60 correspondían al segmento de mayoría relativa y 40 al de representación proporcional, terminando esta reforma con el viejo sistema de que el colegio electoral se integraba con la totalidad de los presuntos diputados que, en el ejercicio de la soberanía de la Cámara, procedía a calificar las elecciones de sus miembros sin intervención alguna extraña a la misma Cámara. La reforma de 1977 incluyó una modificación fundamental al artículo 70 de la Constitución, en el que se adicionó un segundo párrafo: “El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.”

Esta modificación dio origen a que tanto diputados como senadores integrantes de la quincuagésima legislatura se avocaran a la elaboración de la correspondiente iniciativa de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La exposición de motivos del proyecto de iniciativa expresaba que: “las modificaciones y adiciones a la Constitución General de la República, aprobadas en los términos del Decreto del Congreso de la Unión del 1º de diciembre de 1977, iniciaron el proceso de Reforma Política emprendido por el Gobierno de la República con el propósito de lograr formas mejores en el desarrollo democrático de la nación.

“Entre otras aportaciones fundamentales las reformas y adiciones constitucionales mencionadas, previeron un nuevo contexto normativo para regir la organización y la actividad del Congreso de la Unión habiendo quedado establecido en el artículo 70 de nuestra Ley Fundamental que el Congreso expediría la ley que habría de regular su estructura y funcionamiento internos.

“En tales condiciones un grupo de diputados y senadores de esta ‘L’ Legislatura celebraron consultas y realizaron estudios tendientes a formular la presente iniciativa de Ley Orgánica del Congreso de la Unión, misma que ahora se somete al trámite constitucional respectivo por conducto de esa H. Comisión Permanente.

“Los lineamientos de fondo de la Iniciativa se enmarcan dentro de las finalidades básicas de la Reforma Política, fundamentalmente en 3 de sus aportaciones capitales: 1) El incremento de las posibilidades de la representación nacional a través del nuevo sistema de integración de la Cámara de Diputados que combina la elección de 300 diputados por el procedimiento de mayoría relativa con la elección de otros 100 por el principio de representación proporcional de los partidos políticos registrados.

2) El reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público lo que obliga a garantizar en la vida parlamentaria de la Cámara, los derechos de libertad de sus representantes, con el fin último de promover, cada vez más, la participación política del pueblo y el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder político en tanto constituyen organizaciones formadas libremente por los ciudadanos.

3) El establecimiento de un mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión al conferirse con este objeto nuevas facultades a las Cámaras y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya aplicación exige desarrollarse en la Ley Orgánica del Congreso.

“La Iniciativa se hace partícipe de la evolución que en los estados modernos ha venido cobrando la función de los parlamentos y cuerpos legislativos, en su tarea no sólo de elaborar las leyes sino en su atribución fundamental como medios de control horizontal del poder político de la Nación. Es necesario también que prevalezca como criterio indicador en la iniciativa en el cumplimiento de la ley posterior, la voluntad de otorgar a

todos los partidos representados en la Cámara de Diputados -forma estatal de la representatividad constitucional-, las facultades y funciones que les corresponden como fuente y origen de sus diputados, puesto que es por medio de estos, como se legitima la acción y la responsabilidad parlamentaria de los propios partidos.

“El proyecto formulado es resultado de la necesidad de establecer un correcto equilibrio entre el espíritu renovador y nuestra propia evolución constitucional y parlamentaria. Toma en cuenta los desarrollos recientes del derecho legislativo nacional y comparado, para dar a la Ley Orgánica que se propone una caracterización formal y terminológica adecuada a la creciente modernización del Estado Mexicano. A la vez, el proyecto reconoce que toda innovación y reforma no se dan en un vacío histórico sino que resumen la tradición y la sintetizan; para ello se recogen formas y sistemas que han resultado eficaces para regular las funciones del Congreso y de sus Cámaras en el devenir de nuestra vida constitucional plasmados en el vigente Reglamento interno para el Gobierno del Congreso de la Unión y en diversos usos y costumbres parlamentarios.”

Esta primera Ley Orgánica de 1979 hizo hincapié en tres aspectos relevantes:

A.- La creación de un Colegio Electoral acorde a la reforma constitucional de la época, compuesto por 60 presuntos diputados electos por mayoría relativa y 40 electos por el principio de representación proporcional. Las disposiciones constitucionales requerían de una reglamentación adecuada que facilitara su instalación, procedimientos y ejercicio de sus funciones. Para facilitar la calificación de los diputados dentro de los términos perentorios establecidos por el calendario electoral, la Ley Orgánica facultaba al Colegio Electoral para resolver de plano la nulidad de la elección conforme a lo establecido por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

B.- En los términos establecidos por el artículo 60 constitucional, la Ley Orgánica determinó los requisitos de procedimiento y trámite para el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones emanadas del Colegio Electoral. De esta manera, la Ley Orgánica impedía que los medios de impugnación

alargaran indefinidamente el proceso electoral.

C.- Como es natural, la Ley Orgánica estaba inmersa en la totalidad de la reforma política y, de esta manera, la Ley Orgánica reconocía la representación de las minorías políticas y la presencia de los partidos políticos en el Congreso a través de lo que anteriormente se llamaban Fracciones Parlamentarias, y que la Ley Orgánica denominó Grupos Parlamentarios conforme al uso generalizado de los países europeos.

De esta manera, la Ley Orgánica persiguió garantizar el libre ejercicio de los derechos de las minorías políticas para que su presencia se tradujera en un auténtico pluralismo político, conforme lo establecía el artículo 70 de la Constitución. La Ley Orgánica determinaba las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados según su afiliación de Partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas que confluyeran en la Cámara.

Al redactar el Proyecto de Ley Orgánica, los grupos minoritarios de oposición insistían en la apertura de la Gran Comisión para tener acceso al gobierno de la Cámara. Estas aspiraciones de las minorías fueron frustradas por la mayoría, que mantuvo la integración de la Gran Comisión en los términos establecidos por el viejo reglamento de 1934. La Ley Orgánica consideraba a la Gran Comisión como el órgano conductor y coordinador del trabajo legislativo, y su subsistencia obedecía a una necesidad que se derivaba de su eficacia y funcionalidad en la tradición parlamentaria. Su presencia, decía la exposición de motivos, obedecía a una necesidad que se derivaba de su eficacia y funcionalidad como órgano conductor y coordinador del trabajo legislativo, pero además su presencia era congruente con el principio fundamental de la democracia representativa en cuanto a que la mayoría era la que gobernaba.

“En cuanto a la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, insiste la Exposición de Motivos, la iniciativa fija una serie de reglas para su composición, que se basa en el acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, fácil de constituir gracias a la comprensión que limitaba a los partidos minoritarios. Los diputados integrantes de la Gran Comisión elegían a su Presidente que a la vez era el líder del grupo parlamentario del partido mayoritario.

La Gran Comisión aparece concebida como órgano de coordinación y organización de las funciones legislativas, administrativas y políticas. Es decir la Gran Comisión es el gobierno de la Cámara.

A los líderes de los grupos parlamentarios se asigna la función de conducir

las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, las Comisiones, los Comités de la Cámara de Diputados y los líderes de los otros grupos parlamentarios.

Los grupos minoritarios insistieron en que se les reconociera su derecho de formar parte de la Gran Comisión para tener un acceso real al gobierno de la Cámara pero la mayoría del partido en el gobierno negó este avance reclamado.

REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE 1979.

La desaparición del sistema mixto implantado por el Presidente López Mateos y conocido de los “diputados de partido” para convertirse en una apertura al sistema de representación proporcional, quedando, en consecuencia, un sistema mixto entre mayoría relativa y representación proporcional, pero con dominante mayoritario, dio oportunidad al perfeccionamiento de los sistemas políticos que propiciaron la participación cada vez mayor de los ciudadanos, de todas las ideologías y partidos políticos que llevó a la ampliación del sector de representación proporcional para elevarlo de 100 a 200 diputados de representación proporcional en toda la República, distribuidos en cinco circunscripciones, lo que llevó a la formación de una Cámara integrada por 300 diputados de mayoría relativa y 200 diputados de representación proporcional, haciendo un total de 500 diputados que representan a la Nación sin distingos partidistas ni ideológicos.

El impulso dado por este aumento en el sector de representación proporcional, llevó a una nueva modificación en la estructura de la Cámara de Diputados, pues de nuevo se reformó la Constitución para que el partido mayoritario también tuviera acceso a los diputados de representación proporcional y, así, pudiera competir en mejores condiciones y mantener su mayoría. La reforma política no se concretaba a ampliar el número de diputados, sino que variaba también otros aspectos del sistema político general, como la disminución del mínimo requerido para que los partidos pudieran acceder a la Cámara, reduciendo este mínimo del 2.5% establecido originariamente, al 1.5% de los votos emitidos para acceder a un mínimo de cinco diputados y uno más, hasta 25 como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos.

En otra reforma constitucional de naturaleza distinta, se redujo la edad mínima para acceder al cargo de diputado o senador bajando de 25 años a 21 años cumplidos el día de la elección para el cargo de diputado federal, y también reduciendo de 35 años a 30 la edad mínima para poder ser electo senador de la República.

Estas reformas aumentaron considerablemente el sector de la población que podía acceder a los cargos públicos en un sector más amplio de la juventud.

Las reformas constitucionales y legales alcanzaron también a reglamentar la existencia y funciones de los Partidos Políticos que, a partir de esta reforma, ascendieron en su importancia en nuestra realidad jurídica, social y política.

Las reformas políticas arriba mencionadas se extendieron rápidamente hacia todo el país y se reformó el artículo 115 de la Constitución para llevar a los Estados y Municipios el sistema dual de elección de los diputados locales con los de mayoría y representación proporcional, al estilo del Congreso Federal y aún en la integración de los Ayuntamientos cuyo número de población lo permita.

Estas modificaciones impulsaron definitivamente la vida política del país. En las elecciones de 1916, participaron 18 mil 827 mexicanos. En 1982, el número de votantes se elevó a 22.5 millones. Hace 70 años el país no contaba ni con instituciones electorales ni con un sistema de partidos. Las transmisiones del poder generaban agudos conflictos.

La continua evolución de la vida política de México demandaba mejores instituciones, y así fue que en 1994 se introdujeron importantes reformas a la Ley Orgánica de 1979.

Concordando con las reformas constitucionales y legales que desde diciembre de 1992 a julio de 1994 incidieron en el ámbito de la integración, atribuciones y formas de organización tanto del Senado como de la Cámara de Diputados ya que las reformas a los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos afectan la organización y funcionamiento del Congreso de la Unión principalmente por lo que respecta a la vida interna del Poder Legislativo como son:

- a) La ampliación de la Cámara de Senadores a un total de 128 integrantes, a razón de 4 senadores por cada Estado y el Distrito Federal, y el establecimiento de un mecanismo para que la segunda fuerza electoral en cada entidad tenga representación en el Senado.
- b) El establecimiento de la calificación y declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores como responsabilidad exclusiva del Instituto Federal Electoral como organismo público encargado de las funciones estatales electorales, así como el establecimiento de recursos de impugnación ante el Tribunal Federal Electoral y la declaración de definitividad e inatacabilidad de sus fallos.

- c) La reestructuración del calendario de los períodos ordinarios de sesiones, retomando la tradición de iniciar el primer período de sesiones ordinarias del 1° de septiembre de cada año, con una duración hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando se trate del año en que se inicia el período presidencial en que se podrá prolongar hasta el 31 de diciembre, y el segundo período de sesiones ordinarias que correrá del 15 de marzo de cada año hasta el 30 de abril del propio año.

La Cámara de Diputados conserva aún la facultad de calificar la elección presidencial en los términos del entonces artículo 19 que reformó al artículo 24 de la ley de 1979, variando el plazo para la declaración relativa a la elección presidencial que antes era dos meses siguientes a la fecha de inicio del período ordinario de sesiones, para establecer que la declaración de calificación de la elección presidencial debía realizarse antes del 30 de septiembre del año de la elección.

Como consecuencia de las reformas constitucionales desapareció de la Ley Orgánica el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia establecido por el artículo 60 constitucional y que, de acuerdo con las reformas de 1994, quedó a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La reforma consignada en el artículo 38, fracción III que amplía la integración de la Gran Comisión con los diputados que hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones electorales plurinominales y aquellos otros diputados que, en su caso, considere el líder de la fracción mayoritaria, es una modificación discrecional para ampliar la Gran Comisión de acuerdo a las necesidades según lo estime el líder de la misma, lo que es sintomático de la evolución interna de la Cámara de Diputados debida a la presión ejercida por los grupos parlamentarios minoritarios.

De una importancia excepcional resultó la reforma consignada en el artículo 45 de la nueva ley que creó la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política que la integraran los diputados Coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos diputados del grupo mayoritario de la Cámara. La Comisión fungiría como Órgano de Gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tuviese la propia Cámara. A este efecto se reuniría cuando menos una vez al mes.

De acuerdo con la reforma, correspondía a esta nueva Comisión:

- 1.- Suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogaran en el Pleno de la Cámara.
- 2.- Proponer a los integrantes de las Comisiones y Comités.
- 3.- Proponer el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados.
- 4.- Proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero.
- 5.- Presentar al Pleno de la Cámara los nombramientos de Consejeros Propietarios y Suplentes, que formaran parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, propuestos por la fracción mayoritaria y la primera minoría de la Cámara.
- 6.- Contribuir con la Mesa Directiva a organizar y conducir los trabajos camerales.
- 7.- Las demás que le confiriera esta ley, las disposiciones reglamentarias y los acuerdos de la Cámara.

Como puede verse, la integración de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política es un reconocimiento expreso de la importancia que a estas alturas han adquirido los grupos minoritarios, y que a esta Comisión le han entregado parte muy importante de las facultades que anteriormente correspondían a la Gran Comisión.

En la creación de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias destaca primordialmente la importancia de la primera minoría de la Cámara. La creación de esta Comisión es con carácter definitivo y para toda una legislatura, y sus integrantes durarán en el cargo tres años en los términos del artículo 44.

El artículo 48 de las reformas establece la competencia de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo, y se destaca el párrafo tercero que a la letra dice: "...los dictámenes que las comisiones produzcan sobre asuntos que no llegue a conocer la legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente legislatura con el carácter de proyectos. Con igual carácter quedarán las iniciativas que por cualquier motivo no se llegasen a

dictaminar durante la legislatura en que se presentaron.

Esta disposición es un intento por establecer la caducidad de los asuntos no resueltos por una legislatura, al modo de la caducidad establecida en la Ley de Amparo. De esta suerte, los autores de las reformas aprobadas en 1994 pretendían resolver el añejo problema del rezago.

Sin embargo, esta solución es muy discutible y en definitiva no ha sido aceptada totalmente.

El Título Tercero regula el funcionamiento de la Cámara de Senadores que conserva sus propias características con ligeras variaciones en relación a la Ley Orgánica de 1979.

En relación con la Comisión Permanente, las reformas de 1994 modificaron el Título Cuarto de la Ley Orgánica de 1979 para aumentar el número de integrantes, estableciendo que se componía de 19 diputados y 18 senadores.

En las elecciones intermedias de 1997, el partido mayoritario perdió las elecciones en algunos Estados de la República, por lo que no iba a ser posible la integración de la Gran Comisión en los términos establecidos en las reformas de 1994. Sin embargo, el partido mayoritario confiaba en que pudiera seguir manejando la Cámara a través de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política; pero con excepción del Partido Revolucionario Institucional, que era el partido mayoritario, todos los partidos minoritarios celebraron una coalición para constituir un bloque mayoritario que gobernara a la Cámara a partir de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, mientras se reformaba de nueva cuenta la legislación orgánica y reglamentaria.

De esta suerte, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política propuso diversos acuerdos parlamentarios. El primero de ellos relativo a la organización y reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados aprobado por el Pleno en la sesión efectuada el 2 de diciembre de 1997.

Un segundo acuerdo parlamentario para la creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, aprobado en la sesión del día 7 de abril de 1998, y un tercer acuerdo parlamentario relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados aprobado en la sesión efectuada el 3 de abril de 1998.

En esta forma y con estos acuerdos parlamentarios, la Cámara de Diputados cambió su estructura y su organización para iniciar una nueva etapa rumbo a la construcción de una Ley Orgánica que contemplara las reformas necesarias a la nueva realidad de la Cámara de Diputados.

LA LEY ORGÁNICA DE 1999.

Resultó evidente que las reformas de 1994 y los acuerdos parlamentarios de 1997 y 1998 permitieron el funcionamiento de la Cámara de Diputados presidida por la coalición de partidos minoritarios con la resistencia y oposición, primero, del partido mayoritario, que en definitiva optó por colaborar en todo aquello que fuera estrictamente indispensable para evitar la parálisis legislativa.

Sin embargo, desde principios de 1998, distintos grupos de diputados y diputadas en lo particular presentaron diversas iniciativas para reformar la Ley Orgánica de 1979 reformada en 1994, y así se reunieron las iniciativas presentadas el 28 de abril de 1998 por el Partido Acción Nacional; el 30 de abril por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo; el 30 de abril otra diferente presentada por el Partido de la Revolución Democrática; el 29 de octubre una iniciativa presentada por Acción Nacional, el 19 de noviembre otra por el Partido Acción Nacional; el 12 de diciembre una iniciativa presentada por la Comisión de Equidad y Género; otra iniciativa presentada por la Comisión de Protección Civil el 14 de diciembre de 1998; el 7 de abril de 1999, el Partido Verde Ecologista presentó una iniciativa y, al día siguiente, el 8 de abril el mismo partido presentó otra iniciativa, el 22 de abril Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática presentaron nueva iniciativa; el 30 de abril Acción Nacional presentó otra iniciativa y el Partido Revolucionario Institucional presentó una iniciativa el 28 de mayo de 1999.

Todas estas iniciativas se dictaminaron conjuntamente y el resultado fue la actual Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 31 de agosto de 1999.

La Cámara de Diputados trató de recoger algo de las principales iniciativas presentadas y obtener así una Ley Orgánica que satisficiera los reclamos de los distintos grupos de diputados y permitiera el trabajo ágil y fructífero de la Cámara.

Las principales modificaciones introducidas por la Ley Orgánica de 1999, podemos señalar lo siguiente:

Desaparece la Comisión Instaladora. De acuerdo con el artículo 15, se introduce una nueva figura: la Mesa de Decanos, integrada por los diputados electos con mayor experiencia anterior. Para el efecto, la Secretaría General tendrá preparados todos los antecedentes de los diputados que hayan figurado en anteriores legislaturas, y de allí se considerarán las legislaturas más antiguas; los diputados que hayan pertenecido a varias legislaturas y, en tercer lugar, la edad de los diputados.

La Comisión de Decanos conduce la sesión constitutiva de la Cámara de Diputados hasta la instalación de la Mesa Directiva.

Como la Mesa Directiva debe elegirse por las dos terceras partes del Pleno, si ésta no se ha constituido para el 1º de septiembre en que se instala el Congreso y se recibe al Presidente de la República que debe rendir su informe, la Mesa de Decanos funcionará para el efecto de la instalación del Congreso y la recepción del informe presidencial.

Sin embargo, la Mesa de Decanos no puede actuar más allá del 5 de septiembre. La Mesa de Decanos tiene funciones exclusivamente administrativas y no puede intervenir en debates de naturaleza alguna.

Desaparece el Colegio Electoral. El Instituto Federal Electoral, en los términos establecidos por la Constitución, se encarga de la organización y realización de las elecciones y, así mismo, califica las elecciones de diputados y senadores una vez que se hayan resuelto todas las reclamaciones formuladas contra el proceso electoral y que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelva dichas objeciones.

Uno de los aspectos más interesantes de la Ley Orgánica de 1999 es la desaparición del Colegio Electoral que se constituía en la Cámara de Diputados para la calificación de las elecciones presidenciales, lo que era motivo de profundas tensiones.

Conforme a las reformas constitucionales, la calificación de las elecciones presidenciales las efectúa directamente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, sin hacer un análisis profundo de la Ley Orgánica, porque no es éste el lugar ni la intención del presente trabajo, pero sí es preciso señalar algunos errores e inconsistencias de dicho ordenamiento:

1.- En el artículo 14, numeral 4, la Ley señala que los partidos políticos deben comunicar a la Secretaría General de la Cámara de Diputados, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, la integración de su grupo parlamentario, informando su denominación, el nombre del Coordinador y los nombres de los diputados que forman al grupo parlamentario.

De este precepto se desprende claramente que son los partidos políticos los que integran los grupos parlamentarios, designan a su coordinador y lo registran, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, en la Secretaría General de la Cámara. Sin embargo, el artículo 26 de la Ley Orgánica dispone que será en la primera sesión ordinaria de la legislatura cuando los diputados constituyan

los grupos parlamentarios entregando a la Secretaría General la siguiente documentación:

- a) Acta en que conste la decisión de los diputados de constituirse en grupo, especificando el nombre del mismo y la lista de sus integrantes.
- b) Deben informar las normas acordadas por los diputados para el funcionamiento interno de los grupos, según lo dispongan los estatutos del partido político, y
- c) El nombre del diputado que haya sido designado como el Coordinador.

Salta a la vista la discordancia entre estos dos preceptos, ya que el primero atribuye a los partidos políticos las funciones mencionadas y el segundo las atribuye a los diputados y fija una fecha distinta, pues si el primero dice que los partidos informarán a más tardar el 28 de agosto de la Constitución de su grupo parlamentario, el artículo 26 señala que la Constitución de los grupos será en la primera sesión ordinaria de la legislatura.

2.- Constituye un error en la construcción de la ley, referirse a los grupos parlamentarios que los coloca inmediatamente después de la Mesa Directiva y antes de la Junta de Coordinación Política, lo que da la impresión de que la ley considera a los grupos parlamentarios entre los órganos directivos de la Cámara sin definir la naturaleza de los mismos.

3.- La falta de definición de la naturaleza de los grupos parlamentarios y sus funciones en el desarrollo de las actividades camerales, origina una tensión interna dentro del bloque de constitucionalidad.

La misma redacción de las facultades del Presidente de la Mesa Directiva, coloca a este funcionario en una posición que no corresponde a la importancia del mismo, ya que el Presidente de la Mesa Directiva, es el funcionario más importante del Congreso.

Como toda obra humana que es imperfecta pero perfectible, se han presentado ya algunas iniciativas de reforma a esta Ley Orgánica que serán consideradas en su oportunidad por la Cámara de Diputados.