



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**HACIA UNA NUEVA RELACION DE PODERES:
CASO OSCAR ESPINOSA VILLARREAL.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLITICA)**

P R E S E N T A :

ALFREDO SAINEZ ARAIZA

DIRECTORA: MTRA. KARLA VALVERDE VIESCA.



296278



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

A la memoria de:

Mis padres: María y Alfredo

Mis hermanos: Mario, Alfredo, Rogelio y Crispín

AGRADECIMIENTOS:

A mis hermanos: Natividad e Ismael por su apoyo incondicional y fraterno que alentó mi carrera profesional.

A mi directora de tesis: Karla Valverde Viesca por su capacidad y orientación prudente en la conducción de mi tesis.

A mi esposa Graciela por su gracia, tiempo, paciencia y amor.

A mi retoño primaveral, Mauricio, por su candidez inspiradora.

G) Semblanza de Óscar Espinosa Villarreal	94
H) Caso: Óscar Espinosa Villarreal	96
V. Conclusiones	103
Bibliografía	115
Anexos:	
Anexo I. Composición de la Cámara de Diputados por partido y forma de elección	122
Anexo II. Función de control político del Poder Legislativo	123
Anexo III. Función jurisdiccional del Poder Legislativo	126
Anexo IV. Comparativo de las plataformas electorales de 2000 respecto al equilibrio y división de poderes	127
Anexo V. Casos de Declaración de Procedencia turnados a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados (LVII Legislatura)	128

INTRODUCCION

Antes de las elecciones federales del 6 de julio de 1988, en México existía un sistema de partido hegemónico que garantizaba la mayoría calificada –las dos terceras partes de los legisladores presentes–, al partido del Presidente de la República para poder adicionar o reformar los preceptos constitucionales, a tal grado, que existía una postración casi vergonzosa del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo debido a la alta disciplina que ejercía del Partido Revolucionario Institucional sobre sus parlamentarios, quedando la acción autónoma del Congreso completamente abolida. Los resultados de estas elecciones manifestaron el tránsito de un sistema de partido hegemónico a uno predominante, al menos coyunturalmente, en la Cámara de Diputados.

El espíritu libertario conjugado con los anhelos, aspiraciones y las luchas del pueblo mexicano como el movimiento de 1968 han contribuido a la progresiva evolución del sistema electoral, fundamentalmente de 1963 a 1996, y por ende, a la apertura de la transición política, cuya cúspide ha sido, sin lugar a dudas, la alternancia del Poder Ejecutivo como efecto de los resultados de las elecciones de 2000.

Sin embargo, no fue sino hasta los comicios federales de 1997, cuando ninguna de las fuerzas políticas contendientes obtuvo la mayoría absoluta –el cincuenta por ciento más uno de los legisladores presentes– en el seno de la Cámara Baja, por lo que pudo transitarse de un sistema de partido predominante a uno multipartidista. Esta transición provocó que tanto el partido del Presidente de la República como los partidos de oposición asumieran una actitud de consenso y construyeran potencialmente coaliciones para impulsar adiciones o reformas reglamentarias, e incluso, nuevas leyes secundarias. Pero sobre todo, que los diputados cobraran conciencia y empezaran a ejercer controles políticos de todo tipo sobre el Ejecutivo, tales como: aprobar una iniciativa de ley o decreto; examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación; revisar la Cuenta Pública del año anterior; ratificar los nombramientos; aprobar la iniciativa del Presidente de la República en el caso de empréstitos,

contribuciones o impuestos, entre otros; e incluso, iniciar por primera ocasión un proceso de declaración de procedencia en contra de un Secretario de Despacho del Poder Ejecutivo Federal.

La declaración de procedencia es un procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurisdiccional, que se instaura en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal para posibilitar la procedencia de acción penal que se derive de las denuncias penales que se interpongan en su contra.

La declaración de procedencia es un término que sustituyó al de declaración de desafuero. El fuero constitucional, constituía una garantía a favor de personas que desempeñan determinados empleos o se ocupan en determinadas actividades, en virtud de la cual su enjuiciamiento se hallaba sometido a jueces especiales. La declaración de procedencia se introdujo en el capítulo IV de la Constitución vigente en la reforma de 1982 y eliminó el término de fuero constitucional.

La declaración de procedencia se aplica para dar curso al procedimiento de responsabilidad penal en que posiblemente incurran los servidores federales que enuncia el artículo 111 constitucional, así como contra los gobernadores, diputados y magistrados de las entidades federativas, que incurran en delitos federales. La declaración si ha o no lugar a proceder penalmente se refiere a la manifestación y examen que hace la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de manera exclusiva, de los hechos presumiblemente delictivos cometidos por alguno de los servidores públicos, que hubieren incurrido en algún delito en los términos del artículo 111 constitucional con el objeto de que las acusaciones temerarias o sin fundamento no procedan contra el servidor durante el periodo de su encargo y pueda así desempeñarse libremente en el ejercicio de su función sin presiones por parte de acusaciones falsas. A este respecto, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado. Antes de 1982, se computaba como si los ausentes votaran en sentido opuesto a que se procediera penalmente contra el inculcado en tanto que se requería la mayoría absoluta de todos los integrantes de la Cámara.

De acuerdo con el artículo 111 constitucional, los sujetos proclives a la declaración de procedencia y que gozan de inmunidad constitucional son:

1. En el Poder Legislativo: Los diputados y senadores al Congreso de la Unión.
2. En el Poder Judicial: Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal.
3. En el Poder Ejecutivo: Los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo y el Procurador General de la República.
4. En el Distrito Federal: Los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
5. En el Instituto Federal Electoral: El consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General.

Por lo que respecta al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Y, por último, para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Para efecto de la elaboración de la presente tesis, se ha delimitado el universo de servidores públicos que establece el artículo anterior, a un objeto concreto de estudio dentro de la esfera del Poder Ejecutivo Federal, la figura de Secretario de Despacho.

Uno de los sujetos que ha mantenido el reconocimiento de fuero constitucional desde 1836 hasta nuestros días es el Secretario de Despacho. Sin embargo, la inmunidad de este servidor público se puso entre dicho durante la LVII Legislatura (1997-2000), a partir de que la Cámara de Diputados inició por primera vez un

proceso de declaración de procedencia en contra de un Secretario de Turismo del Poder Ejecutivo, Óscar Espinosa Villarreal, con el propósito de desaforarlo.

Es importante hacer hincapié que ningún miembro del Poder Ejecutivo, hasta la pasada Legislatura, había estado sometido a un proceso de declaración de procedencia. En cambio diversos sujetos del Poder Legislativo han estado expuestos en mayor o menor medida al desafuero o declaración de procedencia, tales son los casos de los legisladores Carlos Madrazo, Félix Iracheta y Jorge Díaz Serrano.

El trabajo que aquí se presenta, es importante porque nos permite ilustrar y revelar, fundamentalmente, la apertura de tránsito de un sistema de partido hegemónico predominante a la génesis de un sistema multipartidista competitivo, a la par de ejemplificar y evidenciar la nueva relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. El órgano legislativo en México comienza a dar vida a la teoría clásica del equilibrio de poderes de Montesquieu, al evitar el abuso del poder y empezar a ejercer las funciones de control político y jurisdiccional sobre el Ejecutivo, e iniciar, en el seno de la Cámara de Diputados por primera ocasión en la historia política de nuestro país, un proceso de declaración de procedencia en contra de un Secretario de Despacho del gobierno federal con el propósito de desaforarlo y exigir la responsabilidad penal.

Lo anterior, como consecuencia de los resultados que arrojaron las elecciones federales de 1997, en las cuales el partido del Presidente de la República no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara Baja.

Ahora bien, siendo el poder político el principal objeto de estudio de la Ciencia Política, el tema de esta tesis está sumamente relacionado con esta disciplina al analizar la nueva relación entre los Poderes de la Unión, principalmente, entre el Legislativo y Ejecutivo.

El desarrollo de esta investigación parte de un análisis documental sobre la evolución del sistema electoral y del tránsito de un sistema de partido hegemónico predominante a uno multipartidista competitivo; así como de la incidencia del sistema electoral y de partido en la nueva relación de poderes, tomando como referencia teórica la tipología de Giovanni Sartori y como base el ejercicio de las

funciones de control político y jurisdiccional del Legislativo sobre el Ejecutivo, mismas que se ejemplifican con una investigación documental y de campo sobre el proceso de la declaración de procedencia que la Cámara Baja inició en contra de Óscar Espinosa durante el Segundo Periodo Ordinario del Tercer Año de la LVII Legislatura.

Para analizar el objeto concreto de estudio de la tesis se utilizó el método inductivo, el cual nos permitió:

1º Identificar a Óscar Espinosa Villarreal como un sujeto miembro del Poder Ejecutivo, sobre el cual, por primera ocasión en la historia legislativa de nuestro país, se inició un proceso de declaración de procedencia.

2º Ubicar la declaración de procedencia como una doble función de control político y jurisdiccional que de acuerdo con el artículo 74, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos corresponde de manera exclusiva ejercer a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

3º Explicar el ejercicio de las funciones de control político y jurisdiccional, asumiendo que ningún partido político obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara Baja.

4º Indagar cómo la evolución de sistema electoral influyó en el tránsito de un sistema de partido hegemónico predominante a uno multipartidista.

5º Explicar la incidencia del sistema electoral y de partido en la nueva relación de poderes, fundamentalmente, entre el Legislativo y Ejecutivo, y

6º Vislumbrar el surgimiento de la teoría clásica de la división de poderes de Montesquieu, que implícitamente establece el equilibrio entre estos, a partir de que el Poder Legislativo empezó a ejercer la función de control político sobre el Ejecutivo.

Al plantear el caso Óscar Espinosa Villarreal como consecuencia de la transición política y ejemplo de la nueva relación de poderes en México, se derivan las siguientes hipótesis generales:

1. La evolución del sistema electoral en México influyó en la transición del sistema de partido en México. De 1929 y hasta antes de las elecciones federales de 1988, por lo menos coyunturalmente, se transitó de un sistema de partido

hegemónico a uno predominante. Como resultado de los comicios federales de 1997, el sistema de partido predominante tránsito a un sistema multipartidista. En consecuencia, a partir de 1988, el Sistema Político Mexicano transitó de un sistema electoral no competitivo a uno competitivo.

2. La transición de un sistema electoral no competitivo a uno competitivo, generó que ninguno de los partidos políticos obtuviera la mayoría calificada en la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión durante la LIV Legislatura (1988-1991). Por este motivo, el partido del Presidente (PRI) necesitó coaligarse con al menos otro de los grupos parlamentarios más grandes, para llevar a cabo adiciones o reformas constitucionales que requerían de la mayoría calificada en la Cámara Baja.

3. La transición de un sistema de partido predominante a un multipartidismo, como consecuencia de los resultados de las elecciones federales de 1997, provocó que tanto el partido del Presidente de la República como los partidos de oposición, sin contar con la mayoría absoluta, para impulsar adiciones o reformas, e incluso, nuevas leyes secundarias; se vieron obligados a construir potencialmente coaliciones mínimas ganadoras en la Cámara Baja durante la LVII Legislatura (1997-2000).

4. Al no obtener ningún grupo parlamentario la mayoría absoluta en el seno de la Cámara Baja durante la LVII Legislatura, los diputados empezaron a ejercer las funciones de control político y jurisdiccional sobre el Poder Ejecutivo e iniciar un proceso de declaración de procedencia en contra del Secretario de Turismo, Oscar Espinosa Villarreal, con el propósito de desaforarlo y exigir la responsabilidad penal.

5. El proceso de declaración de procedencia en contra de Óscar Espinosa Villarreal nos permite ilustrar, fundamentalmente, la apertura del paso de un sistema de partido hegemónico predominante a la génesis de un sistema multipartidista competitivo y revelar una nueva relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

6. El Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, al empezar a ejercer diversas las funciones de control político sobre el ejecutivo, evitó el abuso

del poder y dio vida a la teoría clásica del equilibrio de poderes de Montesquieu en México.

Cabe reconocer, que el caso Óscar Espinosa Villarreal como ejemplo y muestra de la nueva relación de poderes en nuestro país, tuvo no sólo alcances sino una limitación importante: La Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura no culminó el proceso de declaración de procedencia por tres razones:

1º El tiempo del litigio fue insuficiente para que se desahogara en el Segundo Período del Tercer Año de esta Legislatura.

2º La Comisión Permanente de esta Legislatura no convocó a ningún periodo extraordinario para este efecto,

3º Con la renuncia del Secretario de Turismo, el 8 de agosto de 2000, el proceso de declaración de procedencia expiró.

Este trabajo de investigación, se compone de cinco capítulos concatenados y encaminados a vislumbrar de manera histórica y teórica la apertura de la transición política, a partir de una nueva relación entre el Poder legislativo y el Poder Ejecutivo.

En el primer capítulo se realiza una semblanza de la evolución del sistema electoral en México, a través de un análisis del marco constitucional de Cádiz (1812), Apatzingán (1814), del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1823), de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824), de las Siete Leyes Constitucionales centralistas (1836), de las Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843), de la Acta Constitutiva (1847), de la Constitución (1857) y de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (1917) con sus reformas, así como de las diversas legislaciones electorales.

En el segundo apartado se describe la transición de un sistema de partido hegemónico a uno multipartidista, a partir de la influencia del sistema electoral sobre el sistema de partido en México. Se analizan las raíces del sistema de partido, su transición y se explora la configuración de uno nuevo en nuestro Sistema Político, tomando como marco teórico de referencia la tipología de Giovanni Sartori.

En el tercer capítulo se plantea la nueva relación de poderes que empieza a establecerse, a raíz de que el partido del Presidente de la República no obtuvo la mayoría calificada y la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados durante las LIV y LVII Legislaturas, respectivamente. Pero, fundamentalmente, a partir de que el Poder Legislativo empezó a ejercer diversas funciones de control político sobre el Ejecutivo, entre las que destaca: la declaración de procedencia.

En el cuarto apartado se aborda el proceso de declaración de procedencia que la Cámara de Diputados inició en contra de Óscar Espinosa Villarreal durante la LVII Legislatura (1997-2000).

Finalmente, en el capítulo quinto se plantean las conclusiones de la tesis.

El hecho de que la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura haya iniciado un proceso de declaración de procedencia en contra de un Secretario de Despacho de Poder Ejecutivo, sienta un precedente en la historia político-legislativa de México, no sólo porque este órgano empezó a ejercer funciones de control político y jurisdiccional sobre un integrante del gabinete presidencial sino por la nueva relación y equilibrio de poderes que se desplegó a partir de esta Legislatura, que sin lugar a dudas, constituye el preludio de la alternancia en el Poder Ejecutivo, después de 71 años de hegemonía predominante del partido oficial, y de cámaras del Congreso de la Unión sin mayoría absoluta de ninguno de los partidos políticos como consecuencia de los resultados de las elecciones federales efectuadas el 2 de julio de 2000; así como de gobiernos divididos y compartidos en los municipios, estados y congresos locales de nuestro país. Pero sobre todo por el florecimiento de la teoría clásica de la división de poderes de Montesquieu en México, que implícitamente conlleva la idea de un verdadero equilibrio entre poderes.

Actualmente durante la LVIII Legislatura ninguna de los partidos políticos en el Congreso de la Unión cuenta con la mayoría absoluta, por lo que las coaliciones, el consenso y el ejercicio de las funciones de control político del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo Federal se ejercerán con mayor efectividad.

I. SEMBLANZA DE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL EN MÉXICO

Actualmente los partidos políticos en México juegan un papel fundamental en la competencia electoral,¹ así quedó demostrado con los resultados que arrojaron las elecciones federales celebradas el día 2 de julio de 2000, en las cuales ninguna de las fuerzas políticas contendientes obtuvo la mayoría absoluta² en el seno de las Cámaras del Congreso de la Unión por lo que podemos aventurar: las funciones³ de control político y jurisdiccional del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo Federal durante la LVIII Legislatura se ejercerán con mayor efectividad.

No obstante lo anterior, vale la pena señalar, el punto de arranque de las funciones de control político y jurisdiccional del órgano legislativo sobre el ejecutivo comenzaron a ejercerse con mayor rigor en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura, consecuencia de los resultados derivados de las elecciones para diputados federales llevadas a cabo el 6 de julio de 1997, en donde por primera vez el partido del Presidente de la República no obtuvo la mayoría absoluta.

El hecho de que ninguna de las fuerzas políticas contendientes en el proceso federal de 1997 haya obtenido la mayoría absoluta en la Cámara Baja no es producto de la casualidad, sino de la evolución de nuestro sistema electoral que con sus últimas reformas constitucionales y reglamentarias en esta materia ha contribuido a generar una mayor competitividad entre los partidos políticos.⁴ En relación con la competitividad electoral entre las fuerzas políticas participantes es posible advertir, fue mayor en el año 2000 que en las elecciones federales de 1997 y ello se reflejó en dos aspectos:

1. Los resultados generaron que ninguna de las fuerzas políticas tuviera la mayoría absoluta no sólo en la Cámara de Diputados sino también en la Cámara de Senadores, y
2. Por primera ocasión, un partido político distinto al partido "*oficial*"⁵ en los últimos 71 años alterna en el Poder Ejecutivo Federal, siendo una de las piezas centrales –la Presidencia de la República–⁶ "*capturada*"⁷ en tablero

político mexicano por un partido de oposición, el PAN, y sustituida por la “coronación”⁸ de uno de sus peones: Vicente Fox Quezada.

La competitividad entre los partidos políticos es un fenómeno reciente que surge a finales de los años ochentas, en gran medida, por la evolución de nuestro sistema electoral. La noción del sistema electoral ha sido definida por diversos teóricos de la política entre los que destacan, en el ámbito internacional, Dieter Nohlen⁹ y, en el nacional, Leonardo Valdés,¹⁰ Pedro Aguirre¹¹ y Alonso Lujambio.¹² Las definiciones de éstos autores aluden a la representación política que los ciudadanos tienen en el seno de los poderes públicos. Pero, ¿cómo ha sido la representación política en el Poder Legislativo y cómo ha evolucionado en la Cámara de Diputados en México?

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, en su tercera acepción define a la evolución como el “*desarrollo de las cosas o de los organismos, por medio del cual pasan gradualmente de un estado a otro.*”¹³

Partiendo de la definición anterior, la semejanza de la evolución del sistema electoral en nuestro país es importante porque nos ilustra cómo se ha desarrollado el sistema de elección y representación política del Poder Legislativo Federal y cómo ha incidido en la composición de la Cámara Baja. Pero sobre todo comprender el desarrollo y la influencia de los sistemas electorales en los sistemas de partidos¹⁴ y el tránsito de un sistema de partido a otro; es decir, “*(...) el paso de un sistema de partido hegemónico en elecciones no competitivas a un sistema multipartidista en elecciones competitivas (...)*”¹⁵

A continuación se presenta un esbozo sobre la evolución del sistema electoral, a través del conjunto de normas que han regulado la integración del órgano legislativo, particularmente de la Cámara de Diputados, bajo un análisis del constitucionalismo mexicano desde de la Carta Magna de Cádiz hasta la queretana, así como las disposiciones electorales que nos han regido.

La exploración y perspectivas de los sistemas de partidos en nuestro país, se reservan para el siguiente apartado, no sin antes reconocer que el sistema electoral y de partido están estrechamente interrelacionados y pretender

desvincularlos haría parcial el estudio de caso, además de complicar la explicación sobre la génesis de esta nueva relación de poderes y su correlación en el proceso de declaración de procedencia en contra de Óscar Espinosa Villarreal.

A) El constitucionalismo mexicano y las normas electorales

a) La Constitución de Cádiz (19 de marzo de 1812)

En su origen el Poder Legislativo en México fue unicameral. La Constitución Política de la Monarquía Española que tuvo una vigencia esporádica en nuestro país de ocho años (entre 1812 y 1820) instituyó el sistema unicameral. Esta prescribía que el Poder Legislativo se depositara en las Cortes, la cual reunía a todos los Diputados (Art. 27). Por cada 70 mil almas de la población habría un Diputado de Cortes (Art. 31). Si la población por provincia excedía de 35 mil almas más, se elegiría a un Diputado más (Art. 32). Si la población por provincia no llegaba a 70 mil almas y era igual o mayor a 60 mil se elegiría por sí un Diputado, pero si bajaba este número, se uniría a la inmediata, para completar el de 70 mil requerido por provincia (Art. 33). El sistema de elección de diputados era indirecto en tercer grado, es decir, para la elección de los Diputados de Cortes se debían celebrar Juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia (Art. 34). Los Diputados se renovaban en su totalidad cada dos años (Art. 108) y no podían volver a ser elegidos, sino mediando otra diputación (Art.110).¹⁶

La Constitución de Cádiz se alejó de los modelos francés, inglés y estadounidense, y formó un modelo hispánico de representación electoral. Éste tenía tres instancias de elección: ayuntamientos, diputaciones provinciales y Cortes. Las elecciones de las dos últimas se realizaban en un mismo acto electoral, mientras que la elección de ayuntamientos en otro diferentes.¹⁷

Las juntas electorales de parroquia constituían la célula de proceso electoral, cuya circunscripción era de tipo religioso-administrativo. Para la elección del elector parroquial, presididos los ciudadanos por el párroco del lugar y después de haber asistido a misa, se reunían en el lugar designado para la votación. En el primer término se elegía un presidente, un secretario y dos escrutadores quienes

encabezaban el acto. Luego por cada elector correspondiente a la parroquia –200 habitantes por elector– se elegían al elector o lectores parroquiales, que formarían las juntas del partido.

En las juntas electorales de partido, el partido integraba una unidad territorial con cierta afinidad al actual distrito electoral. Reunidos los electores parroquiales en las cabeceras de los partidos, constituían las juntas electorales de partido. De igual forma se nombraba a los funcionarios electorales. De acuerdo con el número de diputados que le correspondía a cada provincia (70 mil “almas” por Diputado) en las juntas electorales de partido se elegía el triple de electores de partido, quienes integrarían las juntas de provincia. Esta elección era secreta, por mayoría absoluta de votos y a segunda vuelta. También se acudía antes y después de las elecciones a las ceremonias religiosas.

En las juntas electorales de provincia, los electores de partido se reunían en la capital de la provincia y elegían por mayoría absoluta y a segunda vuelta a los diputados que les correspondían. Reunidas las cortes, se designaban dos comisiones para calificar las elecciones: una de cinco individuos que revisaba los expedientes electorales e informaba a la asamblea de la legitimidad de los poderes otorgados a los presuntos diputados y otra de tres que hacía lo mismo con respecto a la primera. De aquí devenía la práctica de auto calificación de las elecciones por parte de las cámaras.

Dentro de este marco constitucional se expidieron dos decretos:

1. Uno relativo a la *Formación de los Ayuntamientos Constitucionales* (23 de mayo de 1812), el cual tuvo algunas *Aclaraciones* (23 de marzo de 1821).
2. Otro que señalaba las *Reglas para la Formación de los Ayuntamientos Constitucionales* (10 de julio de 1812)¹⁸

b) *Constitución de Apatzingán* (22 de octubre de 1814)

El *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* no tuvo vigencia en nuestro país. Sin embargo, en su articulado señalaba que el Supremo Congreso se componía de diputados (Art. 48), los cuales eran electos uno por

cada provincia (Art. 48) y no funcionaban por más tiempo que el de dos años (Art. 56), los cuales no eran reelegidos si no mediaba el tiempo de una diputación (Art. 57).

A diferencia de la Constitución de Cádiz, la Constitución de Apatzingán establecía la elección de un Diputado por provincia y no por 70 mil habitantes; por cada parroquia se designaba a un elector y no uno por cada 200 habitantes; los electores de partido y los diputados eran electos por mayoría relativa; las juntas de parroquia podían llevarse a efecto parcialmente; si una parroquia era extensa, se le dividía a fin de realizar las elecciones con grupos más pequeños; las elecciones de diputados eran indirectas en segundo grado; establece el sufragio universal; no exige capacidad económica o rentista para los representantes populares, sino "*sapiensa y probidad*".

Dentro de este marco constitucional se expidieron:

1. Una *Convocatoria a Cortes* (el 17 de noviembre de 1821), la cual en su artículo 2 señalaba que el nombramiento de electores lo hacía el pueblo, en la precisa inteligencia de que el nuevo ayuntamiento que se nombraba tenía el poder necesario para proceder a la elección de electores de partido, de provincia y diputados para el Congreso Constituyente que se iba a instalar; las bases 8 y 10 establecían 13, 8 provincias, y la base 11 una ciudad (Querétaro). En esta Convocatoria las diputaciones se dan por sectores sociales: mineros, comerciantes, industriales, etc.
2. Un *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* (dado por Iturbide el 24 de febrero de 1823), tuvo una vigencia de 4 meses y en los hechos fue una constitución provisional hasta en tanto fuese expedida formalmente una definitiva. Establecía en el artículo 25 que el Poder Legislativo residía en la Junta Nacional Instituyente.
3. Las *Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso* (el 17 de junio de 1823), fueron reformadas el 6 de agosto de 1846. Esta ley signaba que los diputados representan a la nación. La población fijada por el censo de cada provincia era la base de esta representación. La base 6

establecía que por cada 50 mil almas se elegía a un Diputado. Por cada fracción que llegaba a la mitad de la base anterior nombraba otro Diputado, pero si la población por provincia no llegaba a 50 mil almas nombraba a un Diputado. De acuerdo con las bases 9 y 11 se reconocían 23 y 18 provincias, respectivamente. Esta ley establecía que las juntas primarias, las integrarían los ciudadanos en ejercicio de sus derechos y vecinos del ayuntamiento respectivo. Por cada 500 habitantes y por municipios se elegía a los electores primarios. Cuando el municipio era populoso se dividía en “*departamentos*”.

Esta legislación mantiene la misma estructura que las anteriores juntas, sólo que ahora se denominan: primarias, secundarias y de provincia; el voto en la primera fase era universal, uninominal y mayoritario simple; en la segunda y tercera, secreto, por mayoría absoluta de votos y a segunda vuelta.

Es importante señalar, que en esta época el proceso electoral continuaba siendo responsabilidad de los poderes locales; que no existía un padrón electoral y por lo tanto no se podía determinar quiénes podían ejercer el derecho del voto, y que a través de los censos se determinaba cuantitativamente los diputados que correspondían a cada provincia.

Con la reforma cambia la figura de Provincia por Departamento, estableciendo en la base 7 de las *Bases* para las elecciones de la Convocatoria 23 departamentos.

c) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (Decreto del 4 de Octubre de 1824)

Esta constitución tuvo como antecedente la *Acta Constitutiva de la Federación (Decreto del 31 de Enero de 1824)*, cuya vigencia en nuestro país fue de casi 9 nueve mes. Esta instituyó el sistema bicameral en México prescribiendo que el Poder Legislativo residía en una Cámara de Diputados y en un Senado, los cuales compondrían el Congreso General (Art. 10). Estos legisladores eran nombrados

por ciudadanos de los estados en la forma que preveía la Constitución (Art. 11). La base para nombrar los representantes de la Cámara de Diputados, era la población. Cada estado nombraba dos senadores, según prescriba la Constitución (Art. 12).

Asimismo la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* que tuvo una vigencia de 11 años, estableció que el Poder Legislativo de la Federación se depositara en un Congreso General, dividido en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores (Art. 7). La Cámara de Diputados se componía de representantes elegidos en su totalidad (...), por ciudadanos de los estados (Art. 8), siendo la base general para el nombramiento de diputados la población (Art.10). Por cada 80 mil almas se nombraba un Diputado, ó por una fracción que pasara de 40 mil. El Estado que no tenía esta población, nombraba sin embargo un Diputado (Art.11). El Territorio que tenía más de 40 mil habitantes nombraba un Diputado propietario y un suplente (Art.14). El Territorio que no tenía la población referida nombraban a un Diputado propietario y suplente pero sólo con voz (Art. 15). Los legisladores duraban en su cargo dos años (Art.8).

A partir de esta Constitución no hay legislación electoral a nivel federal, en razón de que el marco constitucional facultaba a los estados a legislar en esa materia. Sin embargo, durante este periodo se expidieron una serie de normas electorales:

1. *Un Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, sus Rentas y Nombramientos de Diputados* (11 de abril de 1826).
2. *Las Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República* (12 de julio de 1830), la cual en su Artículo 1º establecía que para el nombramiento de diputados del Distrito y Territorios de la Federación se harían elecciones primarias y secundarias: en las elecciones primarias, en cada junta electoral se elegía un elector primario; el gobernador presidía las juntas secundarias hasta que se elegía presidente de la mesa. En esta fase los diputados (dos por distrito electoral y uno por territorio) eran electos por mayoría

absoluta de votos y a segunda vuelta entre los que hubieren alcanzado mayoría relativa.

Cabe destacar que esta ley planteó por primera vez, la elección indirecta en primer grado (las anteriores eran en segundo y tercer grado). Aparece un antecedente más preciso del Registro de Electores y de la credencial permanente de elector.

3. Una *Circular Relativa al Padrón para Elección de Diputados y Prevenciones en cuanto a Vagos, Casas de Prostitución, de Juego o Escándalo, y acerca de la Educación de la Juventud* (8 de agosto de 1834).
4. Una *Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales* (30 de noviembre de 1836), reglamentaría las Siete Leyes Constitucionales del régimen centralista, la cual lejos de superar las anteriores leyes reglamentarias retrocede, por ejemplo: el voto se hace censitario (renta anual de por lo menos 100 pesos) y la elección que en 1830 era indirecta en primer grado, vuelve a ser en segundo grado.
5. Una *Convocatoria para las Elecciones de Diputados al Congreso General, e Individuos de las Juntas Departamentales* (24 de diciembre de 1836).

d) *Las Siete Leyes Constitucionales centralistas (del 30 de diciembre de 1836)*

Estas Siete Leyes tuvieron una vigencia de poco más de 6 años. Establecieron que el ejercicio del Poder Legislativo se depositara en el Congreso General de la nación, el cual debía componerse de dos cámaras (Art. 1), siendo la base para la elección de diputados la población. Se elegía un Diputado por cada 150 mil habitantes, y por cada fracción de 80 mil. Los Departamentos que no tenían este número, elegían, sin embargo, un diputado. Se elegía un número de suplentes igual al de propietarios (Art. 2). La Cámara de Diputados se renovaba por mitad

cada dos años: el número total de Departamentos se dividía en dos secciones proporcionalmente iguales en población: en el primer bienio nombraba a sus diputados una sección, y el siguiente la otra, y así alternativamente (Art. 3).

Dentro de este marco constitucional se expidió: una *Convocatoria para la Elección de un Congreso Constituyente* (el 10 de diciembre de 1841). Esta ley en relación a la Ley del 30 de noviembre de 1836 varía sólo la base numérica para la elección de diputados: 70 mil habitantes por Diputado o fracción que pase de 35 mil.

e) *Bases Orgánicas de la República Mexicana (14 de junio de 1843)*

Estas Bases tuvieron una vigencia de 4 años en nuestro país. Asimismo establecieron que el Poder Legislativo se depositara en un Congreso dividido en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores; además incluían al Presidente de la República en este órgano legislativo, por lo que respectaba a la sanción de las leyes (Art. 25). Los diputados eran elegidos por los Departamentos, a razón de uno por cada 70 mil habitantes; el Departamento que no los tenía, elegía siempre un Diputado (Art. 26). También se nombraba un Diputado por cada fracción que rebasara de 35 mil habitantes, y por cada Diputado propietario se elegía un suplente (Art. 27). La cámara de diputados se renovaba por la mitad cada dos años, saliendo los segundos nombrados por cada Departamento en la primera renovación. Si era número impar, salía primero la parte mayor, y seguían después alternándose la parte menor y la mayor. Los Departamentos que nombraban un sólo Diputado, lo renovaban cada dos años (Art. 30). Todas las poblaciones de la República se dividían en secciones de 500 habitantes, para la celebración de las juntas primarias. Los ciudadanos votaban, por medio de boletas, un elector por cada 500 habitantes. Las poblaciones que no llegaban a este número celebraban sin embargo juntas primarias, y se nombraba en ellas un elector (Art. 147). Los electores primarios nombraban a los secundarios que formaban el colegio electoral del Departamento, un elector secundario por cada 20 de los primarios que debían componer la junta (Art. 148). El colegio electoral

nombrado hacía la elección de diputados al Congreso y de vocales a la Asamblea departamental (Art.149).

Así pues con estas Bases, las dos terceras partes de los senadores eran elegidos por las asambleas departamentales y la otra parte por la Cámara de Diputados, Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia; desaparece el Supremo Poder Conservador y en su lugar se crea un Consejo de Gobierno designado por el Ejecutivo (Antonio López de Santa Anna).

Dentro de este marco constitucional se expidieron:

1. *Un Decreto que Declarara la Forma y Días en que Deben Verificarse las Elecciones para el Futuro Congreso* (el 19 de junio de 1843). Estas elecciones se realizarían conforme en las centralistas Bases Orgánicas de la República Mexicana.
2. *Una Circular sobre Medidas para la Legalidad, Buen Orden y Libertad en las Elecciones* (1º de julio de 1843).
3. *Una Aclaración a la Ley de Elecciones de 19 de junio de 1843* (11 de julio de 1843).
4. *Una Convocatoria para un Congreso Extraordinario, a Consecuencia del Movimiento Iniciado en San Luis Potosí el 14 de diciembre de 1845* (27 de enero de 1846), la cual establecía en el Artículo 1º de sus bases generales la composición (160 diputados) del Congreso. Esta Convocatoria fue consecuencia del movimiento iniciado en San Luis Potosí el 14 de diciembre de 1845, el general Mariano Paredes lanzó la convocatoria para un Congreso Extraordinario, con el propósito de instaurar un cuerpo legislativo con base estamental, es decir, los diputados eran nombrados por individuos de sus respectivas clases.
5. *Un Decreto que Declara Vigente la Constitución de 1824* (22 de agosto de 1846), el cual declaraba en su Artículo 1, que mientras se publicaba la nueva Constitución regiría la de 1824.

f) *Acta Constitutiva y de Reformas* (21 de Mayo de 1847)

Esta Acta tuvo una vigencia de 6 años, hasta el establecimiento de las Bases para la Administración Centralizada de la República (del 22 de abril de 1853). Esta establecía que por cada 50 mil almas, ó por una fracción que pase de 25 mil, se elegiría un Diputado al Congreso General (Art. 7).

En este periodo de seis años se expidieron:

1. Una *Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación* (3 de junio de 1847).
2. Las *Elecciones de los Supremos Poderes* (15 de mayo de 1849).
3. Las *Elecciones de Ayuntamientos* (19 de mayo de 1849).
4. Las *Previsiones sobre las Elecciones de Ayuntamientos* (14 de junio de 1849).
5. Una *Circular sobre los Días en que Deben Verificarse las Elecciones de Diputados* (23 de julio de 1849).
6. Las *Bases para las Elecciones de Presidentes de la República y Senadores* (13 de abril de 1850).
7. Una *Convocatoria a un Congreso Extraordinario para Reformar la Constitución* (19 de enero de 1853).
8. El *Plan de Ayutla* (1° de marzo de 1854).
9. Las *Juntas Populares* (20 de octubre de 1854).
10. Las *Previsiones para la Instalación de las Juntas Populares* (2 de noviembre de 1854).
11. Una *Convocatoria a la Nación para la Elección de un Congreso Constituyente* (20 de agosto de 1855).
12. Una *Convocatoria a la Nación para la Elección de un Congreso Constituyente* (17 de octubre de 1855).

g) *Constitución del 5 de febrero de 1857 con sus Adiciones y Reformas hasta 1901.*

Esta Constitución tuvo una vigencia de 60 años, si se considera el periodo que va de 1857 a 1917. En el artículo 51 de su texto original establecía que el ejercicio del

Supremo Poder Legislativo debía depositarse en una asamblea denominada Congreso de la Unión, estableciéndose nuevamente el sistema unicameral. Posteriormente se restauró el sistema bicameral con la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, así el Poder Legislativo de la Nación se depositó en un Congreso General, el cual se dividía en dos Cámaras: una de diputados y otra de senadores (Art. 51).

En el artículo 53 de su texto original establecía que se nombraría a un Diputado por cada 40 mil habitantes, ó por una fracción que pasara de 20 mil. El territorio en que la población era menor de la que se fijaba en este artículo, nombraba sin embargo un diputado. Posteriormente, con la reforma constitucional del 31 de mayo de 1901 al artículo 53, se nombraría a un diputado por cada 60 mil habitantes o por una fracción que pasara de 20 mil, teniendo en cuenta el censo del Distrito Federal y de cada Estado ó Territorio. El Estado o Territorio en que la población era menor de la que se fijaba en este artículo, nombraba sin embargo a un Diputado.

En su texto constitucional original se establecía que el Congreso de la Unión se compondría de representantes, los cuales eran elegidos en su totalidad cada dos años por ciudadanos mexicanos. Posteriormente con la reforma al artículo 52 constitucional el día 13 de noviembre de 1874, se prescribió que la Cámara de Diputados se compondría de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada 2 años, por los ciudadanos mexicanos.

Durante este periodo constitucional se expidieron:

1. Una *Ley Orgánica Electoral* (12 de febrero de 1857) que estuvo en vigor en la materia por más de 40 años bajo el régimen de la *Constitución Federal de 1857*, la cual pasó por cuatro reformas: 5 de mayo de 1869, 8 de mayo de 1871, 23 de octubre de 1872 y la del 16 de diciembre de 1882. Con esta Ley Orgánica se inició una nueva época de la legislación electoral. El proceso inició con la división territorial por distritos electorales numerados que hacían los gobernadores de los estados y Distrito Federal y los jefes políticos de los territorios. Había un Distrito por cada 40 mil habitantes o fracción que pasara de 20 mil. Después de

publicada la división territorial los Ayuntamientos dividían los municipios en secciones también numeradas de 500 habitantes. Por cada sección se elegía un elector, y reunidos en la cabecera del Distrito elegían a los diputados.

2. Una *Ley Electoral de Ayuntamientos* (1º de noviembre de 1865).
3. Una *Convocatoria para la Elección de los Supremos Poderes* (14 de agosto de 1867).
4. Una *Circular de la Ley Convocatoria* (14 de agosto de 1867).
5. Una *Circular que Manda que las Elecciones Generales se Verifiquen con Toda Libertad* (10 de marzo de 1869).
6. Un *Decreto sobre Elección de Senadores* (15 de diciembre de 1874).
7. Una *Convocatoria al Pueblo Mexicano para que Elija Presidente de la República, Diputados al Congreso de la Unión, Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia* (23 de diciembre de 1876).
8. Una *Ley Electoral* (18 de diciembre de 1901), la cual no modificó el espíritu de la ley del 12 de febrero de 1857 y reglamentó los comicios en la última etapa del Porfiriato.
9. Una *Ley Electoral* (19 de diciembre de 1911), la cual tuvo una reforma el 22 de mayo de 1912. Esta ley otorga personalidad jurídica a los partidos políticos (desaparece el término partido como demarcación territorial), se organiza el registro de electores, se instaura la elección directa y se crean los colegios municipales sufragáneos. Divide el proceso electoral en tres partes: sección, colegio municipal sufragáneo y distrito electoral. Cada dos años se dividía el país en distritos electorales –60 mil personas o fracción superior a 20 mil por distrito– y en colegios municipales sufragáneos. Esta división la efectuaban los gobernadores de los estados y las primeras autoridades políticas del Distrito y territorios. A su vez, los presidentes de los ayuntamientos dividían los municipios en secciones de 500 a 20 mil habitantes. Por cada 500 habitantes se elegía un elector. Los colegios municipales sufragáneos los constituían los electores de todas las secciones de un municipio. El presidente municipal instalaba el

colegio y lo presidía hasta que se designaba la mesa directiva, a quien entregaba los expedientes electorales y se retiraba. Acto seguido, el colegio podía decidir sobre la nulidad o validez de una elección.

A los ocho días de los dictámenes, se reunía el colegio para elegir diputados. Si el municipio era parte de un distrito electoral, los colegios elegían a los diputados y enviaban los expedientes a las cabeceras de distritos, donde se declaraba Diputado al que lograba mayoría simple.

10. Una *Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente* (20 de septiembre de 1916), la cual con el postulado de la Revolución Mexicana, "*Sufragio Efectivo. No Reelección*", se modificó. Esta ley sostuvo la elección indirecta, pero a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, la elección fue directa.

h) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917

El artículo 50 de la constitución queretana en su texto original señalaba que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se depositaría en un Congreso General, el cual se dividiría en dos Cámaras: una de diputados y otra de senadores. La Cámara de Diputados se compondría de representantes de la Nación (Art. 51) y se elegiría a un diputado propietario por cada 60 mil habitantes o por una fracción que pasara de 20 mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuera menor de la que se fijara en este artículo, elegiría, sin embargo, a un Diputado propietario (Art. 52), los cuales serían electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos (Art. 51).

Nuestra Carta Magna desde la fecha de su promulgación hasta el mes de abril del año 2000 ha tenido 398 reformas constitucionales, entre las cuales destacamos sólo las relativas a la composición de la Cámara de Diputados.

Reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917

El 29 de abril de 1933 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la primera reforma al artículo 51 de la Constitución, la cual signó que la Cámara de Diputados se compondría de representantes de la Nación electos en su totalidad cada 2 años, por los ciudadanos mexicanos. Posteriormente y hasta nuestros días, el 6 de diciembre se publicó en el DOF, que la Cámara de Diputados se compondría de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, por ciudadanos mexicanos (Art. 51).

El 20 de agosto de 1928 se publicó en el DOF la primera reforma al artículo 52 constitucional, a fin de elegir a un Diputado propietario por cada 100 mil habitantes o por una fracción que pasara de 50 mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio; pero en ningún caso la representación de un Estado era menor de dos diputados, y la de un Territorio, cuya población fuese menor de la fijada en este artículo, sería de un Diputado propietario.

El 30 de diciembre de 1942 se publicó en el DOF una segunda reforma en el artículo 52 constitucional para elegir a un Diputado propietario por cada 150 mil habitantes, o por una fracción que pasara de 75 mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito y el de cada Estado y Territorio; pero en ningún caso la representación de un Estado sería menor de dos diputados, y la de un Territorio cuya población fuese menor de la fijada en este artículo, sería de un Diputado propietario.

El 11 de junio de 1951 se publicó en el DOF una tercera reforma al artículo 52 constitucional para elegir a un Diputado propietario por cada 170 mil habitantes o por una fracción que pase de 80 mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio, pero en ningún caso la representación de un Estado era menor de dos diputados y la de un Territorio cuya población fuese menor de la fijada en este artículo, sería de un diputado propietario.

El 20 de diciembre de 1960 se publicó en el DOF una cuarta reforma al artículo 52 constitucional para elegir a un Diputado propietario por cada 200 mil habitantes o por una fracción que pase de 100 mil, teniendo en cuenta el Censo General del

Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio; pero en ningún caso la representación de un Estado sería menor de dos diputados y la de un Territorio cuya población fuese menor de la fijada en este artículo, sería de un Diputado propietario.

Con la quinta reforma al artículo 52 constitucional publicada en el DOF el 14 de febrero de 1972 se estableció la elección de un Diputado propietario por cada 250 mil habitantes o por una fracción que pase de 125 mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio; pero en ningún caso la representación de un Estado era menor de dos diputaciones, y la de un Territorio, cuya población fuese menor de la fijada este artículo, sería de un diputado propietario.

Con la sexta reforma al artículo 52 constitucional publicada en el DOF el 8 de Octubre de 1974 estableció la elección a un Diputado propietario por cada 250 mil habitantes o por una fracción que pase de 125 mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado; pero en ningún caso la representación de un estado sería menor de dos diputados.

Con la séptima reforma al artículo 52 constitucional publicada en el DOF el 6 de diciembre de 1977, la geografía electoral y el sistema de representación en nuestro país se transformó: se planteó que la Cámara de Diputados este integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Constitucionalmente el sistema de representación de diputados fue mixto: el 75% es de mayoría relativa y sólo el 25% de representación proporcional, por lo que la competitividad electoral entre los partidos políticos se fue acentuando.

Finalmente con la reforma al artículo 52 constitucional publicada en el DOF el 15 de diciembre de 1986, y hasta la fecha, la Cámara de Diputados está integrada por 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas

Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. El sistema de representación permanece mixto, pero con 60 % de mayoría relativa y un 40% de representación proporcional, siendo la competitividad electoral mayor.

A partir de que fue promulgada la constitución queretana se han expedido 14 normas electorales:

1. La *Ley Electoral* (6 de febrero de 1917).
2. La *Ley para la Elección de Poderes Federales* (2 de julio de 1918), la cual exigía a los partidos políticos un programa de gobierno, el registro de los candidatos y establecía que el voto fuera secreto. Esta ley fue reformada en cinco ocasiones: 7 de julio de 1920, 24 de diciembre de 1921, 24 de noviembre de 1931, 19 de enero de 1942 y 4 de enero de 1943.
3. El *Decreto del Ciudadano Jefe Interino del Ejército Liberal Constitucionalista* (25 de mayo de 1920).
4. La *Ley Electoral Federal* (7 de enero de 1946), la cual se reformó el 21 de febrero de 1949. Con esta ley, por primera vez en la historia, la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral quedó bajo la responsabilidad del Gobierno Federal. Se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales y el Consejo del Padrón Electoral. Asimismo, por primera ocasión se exigió registro aprobado por la Secretaría de Gobernación a los partidos nacionales para que participaran en las elecciones. Se impusieron requisitos difíciles de cumplir (por ejemplo, los partidos debían realizar asambleas constitutivas y verificarlas ante notario público).
5. La *Ley Electoral Federal* (4 de diciembre de 1951) se reformó en tres ocasiones: el 7 de enero de 1954, el 28 de diciembre de 1963 y el 29 de enero de 1970. Esta ley conservó la misma estructura de la anterior y casi todas sus disposiciones.

En 1963 se creó la figura de diputados de partido (diputados plurinominales). A partir de entonces se puede hablar de un sistema

mixto. A los partidos pequeños que lograban superar el umbral del sistema (2.5%) se les asignaba un “diputado de partido” y uno más por cada medio punto porcentual adicional. A través de este mecanismo, el máximo de “diputados de partido” que se podía obtener era de 20. Si un partido pequeño conquistaba escaños de mayoría, se le descontaban “diputados de partido”, de manera que el único modo de superar la barrera de 20 diputados era obteniendo más de 20 triunfos mayoritarios. Las listas de “diputados de partido” eran fijadas no por los partidos sino por la competencia, es decir, a los mejores perdedores (en términos absolutos) se les asignaban los escaños. Los partidos tenían que recibir 2.5 % de la votación nacional, que les daba derecho a cinco escaños. Cada medio por ciento más les daba otro escaño hasta un máximo de 20.

En 1971 se modificaron los porcentajes para obtener diputados de partido: se fijó el mínimo en 1.5% y el máximo en 25 por ciento.

También se redujeron las edades mínimas, de 25 a 21 años para diputados y de 35 a 30 para senadores.

6. La *Ley Federal Electoral* (5 de enero de 1973). Esta otorgó nuevas prerrogativas a los partidos para facilitarles recursos económicos y redujo la exigencia en el número de afiliados (de 75,000 a 45,000 en todo el país y de 2,500 a 2,000 en las dos terceras partes de las entidades federativas). Otorgó franquicias postales y telegráficas y el uso gratuito de la radio y la televisión para propaganda durante los periodos electorales. Para las elecciones intermedias de 1973, el umbral se redujo de 2.5% a 1.5%, se amplió de 20 a 25 el máximo que cada partido minoritario podía obtener por esta vía y aumentó el número de distritos electorales uninominales de 178 a 194. En promedio, el sistema de diputados de partido produjo una tenue subrepresentación del partido más grande (PRI), subrepresentó al partido de oposición más grande (PAN) y sobrerrepresentó notablemente a los partidos más pequeños (PPS y PARM).

7. La *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (28 de diciembre de 1977). Esta ley introdujo el sistema de diputados por representación proporcional; incrementó el número de diputados a 400; disminuyó los requisitos para el registro de los partidos políticos.

Posteriormente, esta ley fue reformada el 6 de enero de 1982 estableciéndose modificaciones a la pérdida de registro: antes se perdía de no obtenerse 1.5% de la votación nacional en dos elecciones consecutivas; con esta reforma basta que reciban menos de 1.5% en una elección.

Un segundo sistema mixto se inauguró en las elecciones legislativas intermedias de 1979 y ha sido aplicado con cinco fórmulas diferentes. La primera de ellas se aplicó en las elecciones de 1979, 1982 y 1985, la Cámara de Diputados contaría con 300 diputados provenientes de distritos de mayoría y uninominales y con 100 provenientes de circunscripciones plurinominales (tres en 1979, cuatro en 1982 y cinco en 1985) con listas cerradas y bloqueadas. El partido que conquistaba más de 60 triunfos de mayoría en la pista uninominal no tendría acceso al reparto de los 100 escaños de representación proporcional (sólo al PRI se le aplicó la norma en las tres elecciones citadas).

Con este sistema la fórmula llamada primera proporcionalidad para distribuir los 100 escaños de representación proporcional tendió claramente a beneficiar con una sobrerrepresentación al partido más grande y a los más pequeños, al tiempo que castigó con una subrepresentación a los partidos de oposición más grandes (PAN, PCM-PSUM).

8. En 1986 se introdujo la renovación del Senado por mitades cada tres años y se incrementó el número de diputados plurinominales de 100 a 200, pero conservando en 300 los diputados uninominales. Se crearon el Tribunal de lo Contencioso Electoral (cuyas funciones cumplía la Suprema Corte de Justicia) y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

9. El Código Federal Electoral (12 de febrero de 1987), al que el 6 de enero de 1988 se le adicionó el Libro Noveno, con la segunda fórmula, aplicada en la elección de 1988, aumentó de 100 a 200 el contingente plurinominal del sistema electoral y se fijó en cinco el número de circunscripciones plurinominales en donde serían distribuidos escaños según el formato del cocientenatural/resto mayor y con listas igualmente cerradas y bloqueadas. Bajo el nuevo esquema, todos los partidos entrarían al reparto de escaños plurinominales, según los lineamientos establecidos por la entonces llamada “cláusula de gobernabilidad”. En efecto, la reforma constitucional aprobada en 1986 establecía: a) que si ningún partido obtenía más del 50% +1 de los votos efectivos (total de los votos emitidos menos los anulados y los de los partidos que no pudieron superar el umbral del sistema) ni lograba ganar por lo menos 251 de los 300 escaños de mayoría relativa, entonces al partido más grande se le asignarían escaños de representación proporcional suficientes para obtener la mayoría absoluta de la Cámara; b) que si el partido más grande obtenía entre 50% +1 y 70% de los votos efectivos, entonces se le asignarían los escaños de representación proporcional suficientes para obtener un resultado perfectamente proporcional; y, c) la “cláusula de gobernabilidad” dispuso que ningún partido podría obtener más de 70% de la representación.

Paradójicamente, y pese a su clara intención de manufacturar artificialmente mayorías, esta fórmula produjo en 1988 (con la elección más cuestionada en la historia posrevolucionaria) el resultado más proporcional en la historia de la Cámara de Diputados: con 51.27% de la votación efectiva, el PRI obtuvo 52% de los escaños y por primera vez fue incapaz de contar con los dos tercios requeridos para la reforma constitucional.

10. El 4 de abril de 1990 se publicó un decreto que reformó y adicionó los arts. 5o., 35 fracc. III, 36 fracc. I, 41, 54, 60 y 73 fracc. VI, base 3ª., y se derogaron los artículos transitorios 17, 18, 19 de la Constitución Política

de los Estado Unidos Mexicanos. Con la tercera fórmula, aplicada en las elecciones de 1991, se conservó la “cláusula de gobernabilidad” más un plus de representación al partido más grande: a) en caso necesario, a dicho partido se le asignarían tantos escaños de representación proporcional suficientes para alcanzar la mayoría absoluta de 251; b) ningún partido podía obtener más de 70% de los escaños, y c) el partido que obtuviese entre 60 y 70% de los votos sería representado con perfecta proporcionalidad.

En 1991 la recuperación electoral del PRI llevó a que no fuera necesario aplicar la cláusula, si bien las desviaciones a favor del partido más grande fueron fuertemente cuestionadas, de modo que la fórmula citada no sobreviviría dos elecciones consecutivas.

11. Entre los años de 1989 y 1990, en un primer momento se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) como organismo público con órgano de dirección e integrado por consejeros designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo, consejeros del Poder Legislativo y representantes de partidos políticos, bajo la presidencia del Secretario de Gobernación como representante del Poder Ejecutivo. El Tribunal de lo Contencioso Electoral se sustituyó por el Tribunal Federal Electoral, con facultades para emitir resoluciones.

En un segundo momento se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y se modificó el Código Penal para incluir los delitos electorales. Asimismo, se establecieron mecanismos para seleccionar a los funcionarios electorales y elaborar un nuevo padrón electoral, y se introdujo la fotografía en la credencial para votar.

12. El 18 de agosto de 1993 se expidió un decreto en el que se adicionó la fracción tercera del art. 82.
13. El 2 de septiembre de 1993 se expidió un decreto en el que se reformó el primer párrafo del art. 65 y el primer párrafo del art. 66. De esta manera, en el año de 1993 se amplió el Senado mediante la elección de tres senadores por entidad federativa, uno asignado a la primera minoría;

se eliminó la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados, que aseguraba la mayoría absoluta al partido con mayor número de votos; se redujo de 70 a 63% el número máximo de curules que podía tener un partido en la Cámara Baja. Se ampliaron las atribuciones del Consejo General del IFE y se establecieron requisitos más estrictos para la designación de su director general, con el propósito de garantizar su imparcialidad. Se modificó la manera de integrar el Tribunal Federal Electoral y se creó una sala de segunda instancia. Se modificaron 170 artículos del Cofipe para lograr más equidad en las contiendas electorales y se incluyó la figura de observador electoral.

14. En 1994, las reformas se hicieron a la sombra de la rebelión en Chiapas. Se introdujo la figura del ciudadano en el Consejo General del IFE. Los observadores nacionales obtuvieron la facultad de cubrir todas las etapas del proceso electoral. Se creó la Fiscalía Especial para Delitos Electorales.

Con la cuarta fórmula, aprobada en 1993 y aplicada solamente en las elecciones de 1994: a) ningún partido podía obtener más de 60% de los escaños si su votación quedaba por debajo de dicho porcentaje; b) si algún partido obtenía entre 60 y 63% de los votos, entonces el porcentaje de representación se igualaba a su porcentaje de votación, y c) ningún partido podría obtener más de 63% de la Cámara, esto último con el obvio fin de proteger a la oposición del control unipartidario de los dos tercios de los escaños. En 1994 el PRI obtuvo 60% de la representación habiendo obtenido 52.57% de la votación efectiva.

15. El 15 de abril de 1996 se expidió un decreto en el que se reforman los párrafos octavo, noveno, décimo, decimoséptimo y decimooctavo del art. 41. Asimismo se estableció que la primera fuerza electoral pudiera tener un máximo de 300 diputados. Se incrementó del 1.5 a 2% el porcentaje de votación para que un partido político tenga diputados plurinominales. Finalmente con la quinta fórmula, aprobada en 1996 y aplicada en las elecciones de 1997, se ha limitado la sobrerrepresentación del partido

más grande a ocho puntos porcentuales, con lo cual, ningún partido ha conquistado, por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana, la mayoría absoluta de los escaños en la Cámara de Diputados.

En la Cámara de Senadores se incorporó el principio de representación proporcional. Se flexibilizaron los requisitos para la obtención del registro como partido político nacional y se fijó en 2% el porcentaje mínimo para conservar el registro. Se creó la figura de las agrupaciones políticas nacionales para impulsar la democracia. Se estableció que el financiamiento público fuera mayor que otros tipos de financiamiento, se prohibieron aportaciones anónimas y se limitó el financiamiento de simpatizantes. Mejoró la fiscalización del manejo de los recursos de partidos y agrupaciones políticas. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal se convirtió en Asamblea Legislativa y a sus miembros se les denominó diputados. Se dispuso que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal fuera electo por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de seis años.¹⁹

Hasta aquí y con base en el análisis del marco constitucional de Cádiz (1812), Apatzingán (1814), del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1823), de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824), de las Siete Leyes Constitucionales centralistas (1836), de las Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843), de la Acta Constitutiva (1847), de la Constitución (1857) y de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (1917) con sus reformas, así como de las diversas legislaciones electorales que nos han regido durante estos dos siglos, se puede apreciar la evolución de nuestro sistema electoral en los siguientes aspectos:

- *El tránsito de un sistema unicameral a un sistema bicameral del Poder Legislativo.* El origen del órgano legislativo en México fue unicameral, así lo prescribía la Constitución de Cádiz. Posteriormente con la Constitución de 1824 se instauró el sistema bicameral perdurando hasta que la Constitución de 1857 estableció de nuevo un sistema unicameral. Finalmente con la reforma

constitucional de 1874 se restituyó el sistema bicameral, el cual se preserva hasta nuestros días.

- *El tránsito de la organización electoral por parte de los estados al Gobierno Federal.* A partir de la Constitución de 1824 no hay legislación electoral en el ámbito federal, en razón de que el marco constitucional facultaba a los estados a legislar en esa materia. Sin embargo, con la *Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946*, por primera vez en la historia, la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral quedó bajo la responsabilidad del Gobierno Federal. Se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales y el Consejo del Padrón Electoral. El cambio que se opera es un cambio estructural.
- *El tránsito de un sistema de elección de diputados indirecto en tercer, segundo y primer grado a un sistema de elección de diputados directo.* El sistema de elección para diputados fue de manera indirecta en tercer, segundo o primer grado durante todo el siglo XIX. Con la entrada en vigor de la *Ley Electoral* (19 de diciembre de 1911), la cual tuvo una reforma el 22 de mayo de 1912, se instaura la elección directa. Este mecanismo de elección será adoptado y plasmado en la Constitución de 1917 y preescrito en la ley reglamentaria en materia electoral. Así por ejemplo, la Constitución de Cádiz estableció un sistema de elección de diputados indirecto en tercer grado, es decir, en tres fases: juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. La Constitución de Apatzingán estableció un sistema de elección de diputados indirecto en segundo grado. En el marco de la Constitución de 1824 se expidieron las *Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República* (12 de julio de 1830), esta ley planteó por primera vez, la elección indirecta en primer grado (las anteriores eran en segundo y tercer grado). Además con esta ley aparece un antecedente más preciso del Registro de Electores y de la credencial permanente de elector. Por otra parte, con la *Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales* (30 de noviembre de 1836), que reglamentaría las Siete Leyes Constitucionales del

régimen centralista, se retrocede: el voto se hace censitario (renta anual de por lo menos 100 pesos) y la elección vuelve a ser en segundo grado.

- *El tránsito de dos a tres años de duración en el cargo de diputado.* Desde la Constitución de Cádiz de 1812 la duración en el cargo de diputado fue de 2 años hasta la reforma constitucional del 6 de diciembre de 1933, que estableció una duración de 3 años.
- *El tránsito de un sistema de elección de diputados mayoritario a un sistema de elección mixto (60% de mayoría relativa y 40% de representación proporcional).* El sistema de diputados mayoritario prevaleció durante todo el siglo XIX y las 6 primeras décadas del XX en nuestro país. El sistema de diputados por representación proporcional se introdujo con “los diputados de partido” que estableció la reforma electoral de 1963 y posteriormente con *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (28 de diciembre de 1977), incrementando el número de diputados a 400; de los cuales el 25 por ciento eran de representación proporcional y el 75 por ciento por el sistema de mayoría relativa. El sistema electoral de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión fue mayoritario desde 1812 hasta la reforma electoral de 1963.
- *El tránsito hacia la existencia de una competencia y pluralidad ideológica.* Ante el efecto de un sistema de elección de diputados mayoritario, la competencia y la pluralidad ideológica en la Cámara de Diputados fue inexistente en el siglo XIX y durante buena parte del siglo XX, hasta la ley electoral de 1963.
- *El tránsito denominativo de una demarcación electoral a otra.* La geografía electoral, así como las demarcaciones electorales en donde son electos los diputados han cambiado su denominación y transformado del siglo XIX al XX; así han transitado su denominación de provincias, departamentos, territorios, estados a distritos y circunscripciones electorales.
- *El tránsito de partido como demarcación territorial a partido político con personalidad jurídica propia.* Durante el siglo XIX la figura de partido fue concebida como una demarcación territorial. Así por ejemplo, la Constitución de Cádiz establecía para la elección de diputados de manera indirecta la constitución de Juntas electorales de partido, previa constitución de las Juntas

de electorales de parroquia, hasta que la *Ley Electoral* del 19 de diciembre de 1911 otorgó personalidad jurídica a los partidos políticos.

- *La transición del sistema de partido en México.* De 1929 y hasta antes de las elecciones federales de 1988, se transitó de un sistema de partido hegemónico a uno predominante. Como resultado de las elecciones de 1997, el sistema de partido predominante tránsito a un sistema multipartidista. En consecuencia, a partir de 1988, el Sistema Político Mexicano transitó de un sistema electoral no competitivo a uno competitivo.
- *La permanencia de la población como un referente constante para la asignación del número de diputados en una demarcación territorial.* Para nombrar los representantes de la Cámara de Diputados la base ha sido la población, referente constante en todas las constituciones y normas electorales. Así por ejemplo: La Constitución de Cádiz establecía un Diputado por cada 70 mil habitantes; la Constitución de Apatzingán un Diputado por cada 50 mil almas en provincia; la Constitución de 1824 un Diputado por cada 80 mil almas por Estado y 40 mil por Territorio, etc.

A partir de estos elementos, es posible advertir cómo se forjó el pluralismo ideológico en la arena legislativa dando como resultado, fundamentalmente, la competencia entre las fuerzas políticas que han incidido en la transición democrática y la configuración del sistema de partido en México.

Para complementar la explicación del tránsito de un sistema de partido hegemónico en elecciones no competitivas a un sistema predominante, y de éste, a un sistema multipartidista competitivo en proceso de formación, se analiza el concepto teórico de partido político, las raíces históricas del sistema de partido, el influjo del sistema electoral y las perspectivas teóricas de un nuevo sistema de partido, así como su impacto en la relación de poderes en nuestro país, aspectos que abordamos a continuación.

¹ Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistema de Partidos*, Alianza Editorial, 2ª Edición, Madrid, 1999, pp.258-259 y 260.

² La mayoría absoluta en las Cámaras del Congreso de la Unión equivale a 251 diputados y a 65 senadores de un total de 500 y 128 legisladores, respectivamente.

³ Posteriormente en el capítulo IV se abunda sobre los conceptos y antecedentes de las funciones de control y jurisdiccional que ejerce el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.

⁴ A este respecto, Valdés Zurita, Leonardo, Régimen de partidos, en *La Ciencia Política en México*, FCE, 1ª Edición, México 1999, p. 216, nos señala: "*Aunque en el caso mexicano la competencia electoral no ha estado proscrita, y al contrario la legislación electoral ha dejado un margen nada despreciable para ella, lo cierto es que por varias décadas la competitividad fue casi inexistente. Pero el proceso de liberalización política que se inició con la reforma electoral de finales de los años setenta, ha estado acompañada por modificaciones significativas en los niveles de competitividad. De tal suerte que hoy es difícil hablar de una supervivencia plena del sistema de partido hegemónico en México.*"

⁵ El partido "oficial" ha tenido varias denominaciones: Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929; Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938; y Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946.

⁶ Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, Joaquín Moritz, 2ª Edición, México 1972, p. 21. Este politólogo nos afirma, "(...) que las dos piezas principales y características del sistema político mexicano son un Poder Ejecutivo -o más específicamente una presidencia de la República- con facultades de una amplitud excepcional, y un partido oficial predominante".

⁷ Ibero, Ramón, *Diccionario de Ajedrez*, Ediciones Martínez Roca, España 1989, p 50. La "Captura" en el argot ajedrecístico se define como la "eliminación de un peón o pieza enemiga".

⁸ *Ibid*, p. 55. "Coronar" es "convertir en pieza un peón que ha alcanzado la octava línea".

⁹ Nohlen, Dieter, *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, 1ª Edición, Costa Rica 1989, p. 636. Nohlen nos define el sistema electoral como el "(...) principio de representación de que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público."

¹⁰ Valdés, Leonardo, *Sistemas Electorales y de Partidos*, IFE, 1ª Edición, México 1995, p. 9

Valdés define a los sistemas electorales como "(...) el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada votante en una boleta forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como fin establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda, para conformar los poderes políticos de una nación."

¹¹ Aguirre, Pedro, *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*, Japón, IFE, 1ª Edición, México 1999, p.12. Para este autor, el concepto de sistema electoral "tiene dos acepciones: en sentido amplio, como sinónimo de derecho electoral o régimen electoral, es decir, el conjunto de normas, instituciones y procedimientos que regulan la organización de las elecciones, la integración de los órganos de representación popular y, generalmente, a los partidos políticos; y en sentido estricto, como los principios y los métodos utilizados para convertir los votos en escaños, es decir, como el procedimiento técnico de la elección por medio del cual la voluntad de los ciudadanos manifestada en las urnas se traduce en representación política en un Parlamento."

¹² Autores varios, *Léxico de la política*, FLACSO, SEP-CONACYT, FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL, FCE, 1ª Edición, México 2000, p. 675. A este respecto, Alonso Lujambio, nos señala que se entiende por sistema electoral "el modo en que las preferencias político-electorales de los ciudadanos se agregan para producir un determinado resultado, sea para adjudicar puestos legislativos (escaños en cuerpos colegiados) o ejecutivos (cargos de gobierno unipersonales)" Para él, existen "cinco grandes tipos de sistemas electorales: 1) los de mayoría simple o relativa; 2) los de mayoría absoluta; 3) los de representación proporcional; 4) los llamados de representación semiproporcional, y 5) los mixtos."

¹³ Véase *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española, 21ª Edición, Madrid 1992, T. I, p. 928

¹⁴ Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona 1986, p. 118, señala la influencia que tienen los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos. A este respecto formuló en 1945 "tres leyes sociológicas fundamentales: 1º el escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende al bipartidismo; 2º la representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples e independientes unos de otros; 3º el escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a un multipartidismo atemperado de alianzas."

¹⁵ Lujambio, Alonso, *El Poder Compartido*, Océano, 1ª Edición, México 2000, p. 21.

¹⁶ Véase *La Constitución Política de la Monarquía Española*, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

¹⁷ Sordo Cedeño, Reynaldo, Democracia restringida, *El Camino de la Democracia en México*, Archivo General de la Nación, 1ª Edición, México 1998, p. 65

¹⁸ García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana 1812-1973*, Publicación del Diario Oficial de la Secretaría de Gobernación, 1ª Edición, México 1973, p. 4.

¹⁹ Véase *Las Constituciones de México 1814-1991*, Comité de Asuntos Editoriales de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de la LIV Legislatura, México 1991; García Orozco, Antonio, Oviedo, Op. Cit.; de la Vega, Andrés, *Legislación Electoral Mexicana Comentada*, Oxford University Press, México 1998, pp. 42-44, y Arroyo Viera, Francisco, *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, SIIID, Cámara de Diputados LVII Legislatura, México 2000, p.7; Aguayo Quezada, Sergio, *Almanaque de México*, Grijalbo y Comunicación e Información, S.A. de C.V. (Proceso), México 2000, pp. 243-244 y Rives Sánchez, Roberto; *La Constitución Mexicana Hacia el Siglo XXI*, Plaza y Valdés Editores S.A. de C.V., pp. 207 y 208, Autores varios, *Léxico de la política*, ibid, pp 679-680.

II. DEL SISTEMA DE PARTIDO HEGEMÓNICO A UN MULTIPARTIDISMO EN MÉXICO

El sistema electoral es uno de los factores que ha tenido y tiene una mayor incidencia en tránsito del sistema de partido. La influencia de los sistemas electorales ha sido reconocida y teorizada por dos notables exponentes: Maurice Duverger y Giovanni Sartori.

Para el teórico político francés, Duverger, el régimen electoral es uno de los factores más importantes que condiciona de forma decisiva cuatro aspectos básicos de los sistemas de partidos: el número de partidos, la dimensión de éstos, las alianzas y la representación.¹ Al respecto el politólogo italiano, Sartori, recientemente reafirmó que los sistemas electorales son importantes porque además de traducir los votos en escaños han contribuido a dar forma al sistema de partidos, siendo un factor determinante en la creación del sistema de partidos que tienen todos los países, particularmente, en la determinación del número de partidos.²

El reconocimiento a la personalidad jurídica de los partidos políticos en el marco reglamentario y constitucional en el sistema electoral mexicano mediante la *Ley Electoral* del 19 de diciembre de 1911 y la reforma al Artículo 41 constitucional del 6 de diciembre de 1977, respectivamente, contribuyeron a la proliferación de un mayor número de partidos políticos.

Bajo el influjo del sistema electoral sobre el sistema de partido en nuestro país, el partido del Presidente de la República no sólo perdió la mayoría absoluta en el seno de la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura como resultado de los comicios federales de 1997, sino el órgano legislativo empezó a ejercer con mayor efectividad las funciones de control político y jurisdiccional sobre el Poder Ejecutivo, y a vislumbrarse en México un nuevo sistema de partido con un perfil multipartidista en proceso de gestación.

Para entrever el tránsito de un sistema de partido hegemónico a uno predominante y, de éste, a un sistema multipartidista, se analiza la gestación de

los partidos políticos, el sistema de partido, las raíces históricas y los aspectos esenciales de esta transición en nuestro Sistema Político.

A) Partido, sistema de partido y las raíces históricas en México

El concepto de partido político ha sido concebido como una forma de “socialización” que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tiene como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas).³ También ha sido considerado como una organización permanente de un agrupamiento humano unido por una identidad de opiniones acerca de la vida política y consagrado a conquistar el poder con técnicas más o menos semejantes.⁴ Y, se ha definido como una institución política, surgida en el contexto de una legislación nacional, libremente formada por ciudadanos y grupos de diferentes de la población, que aunando su inquietud política a la voluntad de defensa de sus intereses —manifestados en un programa ideológico, directo o indirecto—, tratan por medio de su organización y una estrategia y tácticas adecuadas, alcanzar el poder ya sea por la vía electoral o revolucionaria, y una vez alcanzado, mantenerse en él.⁵ Sin embargo, hay que advertir, que no es posible elaborar definiciones de los partidos políticos válidas para todo tiempo y lugar;⁶ es decir, hay que tener en cuenta los rasgos fundamentales de la sociedad en ese momento, sobre todo en sus aspectos políticos.⁷

Con respecto, a la definición de sistema de partido, diversos politólogos de la altura de Maurice Duverger,⁸ Dieter Nohlen⁹ y Stefano Bartolini,¹⁰ así como los mexicanos Leonardo Valdés¹¹ y Pedro Aguirre¹² han aludido a este concepto. Empero, una de las definiciones más universales, extendida y refinada, que constituye un referente teórico contemporáneo sobre los sistemas de partidos y su clasificación, es la de Giovanni Sartori.

Por esta razón y para analizar las raíces del sistema de partido y vislumbrar la configuración de uno nuevo en nuestro Sistema Político, se toma como marco

teórico de referencia la tipología de Sartori, que tiene como base el criterio numérico para clasificar a los sistemas de partidos: partido único, hegemónico, predominante, bipartidismo, pluralismo limitado o moderado, pluralismo polarizado o extremo y sistema atomizado. No sin antes, dejar claro que en el caso mexicano los partidos políticos desde el punto de vista formal y legal, aparecieron por primera vez en los artículos 20, 21, 25, 26, 27, 28, 37, 38, 47, 48, 54, 68, 79, 80, 87, 89, 112 y 117 de una ley secundaria,¹³ la *Ley Electoral* del 19 de diciembre de 1911, en tanto con la reforma al artículo 41 del texto original de la Constitución de 1917, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, se elevó a rango constitucional la figura de partido.¹⁴

Es importante señalar, que el origen de los partidos en el mundo se puede localizar a mediados del siglo XIX y que antes de esta época la palabra partido no implicaba una organización electoral ni tampoco un movimiento organizado; significaba una tendencia ideológica o de facción, e incluso, era un término peyorativo y negativo.¹⁵

En el caso mexicano, si bien formal y legalmente no existieron los partidos políticos en el siglo XIX, si existieron las agrupaciones políticas de ciudadanos en organizaciones llamadas partidos o que actuaban como tales. No eran en realidad partidos, sino movimientos políticos; es decir, no tenían estructura orgánica, ni normas de vida internas, ni dirección permanente y única, sino eran simples tendencias de opinión, amorfas y hasta cierto punto fluctuantes, agrupándose circunstancialmente ora en torno al gobierno, o de alguna fracción oficial; ora en torno a un general o a la sombra de la Iglesia; ora en torno a cierto órgano de prensa¹⁶ —es comprensible la inexistencia de partidos políticos activamente participativos en la vida pública, en un país que salía apenas de una larga opresión colonial y cuyos factores reales de poder¹⁷ eran los caudillos, el clero y el ejército, quienes tenían una participación predominante—, así por ejemplo:

Desde la instauración del imperio de Agustín de Iturbide en 1822 hasta las elecciones presidenciales ganadas por Francisco I. Madero en 1911, la forma de hacer política fue a través de corrientes, logias, tendencias ideológicas (liberales y conservadores) y partidos por analogía.

En el imperio de Iturbide aparecieron tres corrientes políticas perfectamente identificables: los iturbidistas, los borbónicos y los republicanos.

Las logias de escoceses y yorkinos: Nicolás Bravo es Gran Maestro del Rito Escocés y Vicente Guerrero lo es del Rito Yorkino. Los escoceses eran partidarios de un gobierno monárquico bajo el mando de un príncipe europeo de la Casa de Borbón, en tanto que los Yorkinos se pronunciaban por la República federal y la eliminación de los españoles en la vida pública del nuevo país. Posteriormente la influencia de las logias decreció, pero de 1824 a 1828 la forma predominante de participación política fue a través de ellas.

A partir de la dictadura de Anastasio Bustamante hasta la Revolución de Ayutla, el debate y las agrupaciones políticas se formaron en torno a las ideas de federalismo y centralismo, así como de los personajes relevantes que encabezan no una unidad formal de partido sino más bien corrientes de opinión que se materializaban en la vida pública, Gómez Farias encabezó o atrajo a los federalistas y Santa Anna a los centralistas, llamados también liberales o conservadores respectivamente.

Los liberales, a su vez, por la fuerza de sus planteamientos se dividieron en puros y moderados; en diferentes etapas los más representativos de aquellos fueron Gómez Farías y Juárez; el general Manuel Gómez Pedraza era reconocido como jefe de los liberales puros, al cual se identificaban personajes como De la Rosa, Payno, Otero, Lafragua, Rodríguez Puebla. En otros momentos, Santos Degollado y González Ortega fueron considerados liberales moderados.

Después de la restauración de la República los conservadores desaparecieron como fuerza política y los liberales triunfantes se identificaron alrededor de tres personajes: Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz.¹⁸ Sin embargo, después de la Reforma y del triunfo de la República en 1867 el país seguía sin verdaderos partidos ¿Cómo iban a surgir éstos en un país atrasado, de abrumadora mayoría analfabeta, con una economía semifeudal, incomunicado, sin prensa popular, agobiado por el caciquismo y otras formas de opresión?¹⁹

Díaz se levantó en armas contra el presidente Juárez con el Plan de la Noria, en 1871, en el cual propuso entre otros temas: *“Que la elección de presidente sea*

*directa, personal, y que no pueda ser elegido ningún ciudadano que en el año anterior haya ejercido por un solo día autoridad o encargo cuyas funciones se extiendan a todo el territorio nacional... Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder, y ésta será la última revolución.*²⁰

Apoyaron a Díaz los militares Donato Guerra, Vicente Riva Palacio, Trinidad García de la Cadena, Jerónimo Treviño, Pedro Martínez, Miguel Negrete, Servando Canales, Francisco Naranjo, Juan N. Méndez, Juan Sóstomo Bonilla y otros. El dominio militar de la situación la logró Juárez con el apoyo de los generales Ignacio Mejía, ministro de Guerra, así como de Sostenes Rocha e Ignacio R. Alatorre.

A la muerte de Juárez, quedaron enfrentadas dos corrientes liberales: los civilistas encabezados por el presidente Lerdo y los militares comandados por Díaz.

Durante el gobierno de Díaz las formalidades electorales fueron cubiertas organizándose para cada reelección de Porfirio clubes políticos que desembocaron en dos corrientes: los *"Científicos"*, agrupados en torno del poderoso secretario de Hacienda José Yves Limantour y los *"Reyistas"*, partidarios del gobernador de Nuevo León y en una época secretario de Guerra Bernardo Reyes

Posteriormente, con el inicio de la Revolución en 1910 y la expectativa que despertó la candidatura presidencial de Francisco I. Madero en 1911 surgieron varios partidos, todos de vida circunstancial. Así por ejemplo, en estas elecciones participaron los partidos Antirre-eleccionista, Católico, Liberal, Liberal Radical, Liberal Puro, Evolucionista, Constitucional Progresista y otros. Durante la XXVI Legislatura del Congreso se aprobó la ley electoral, estableciéndose el voto directo en las elecciones legislativas.²¹

Ya como Presidente de la República, Francisco I. Madero expidió la primera ley electoral que reconoció la figura de los partidos políticos. Esta establecía en su artículo 117, fracción I, que los partidos políticos tendrían en las operaciones electorales la intervención que les señalara esta ley, siempre *"(...) que hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos por lo menos"*.²² Con

esta disposición se puso en evidencia la reacción contra el gobierno de Díaz, pues propició la proliferación excesiva de los partidos políticos regionales y locales al establecerse que sólo se requerían 100 miembros para constituir un partido político y que las propuestas de candidatos a los distintos puestos de elección popular eran una prerrogativa exclusiva de éstos.²³

A pesar de su reconocimiento jurídico, los partidos políticos presentaron dos principales obstáculos: su vinculación con los caudillos y sus lazos con la clase obrera. En estas condiciones, las clases medias tradicionales, las antiguas oligarquías y el clero no llegaron a construir un partido político. Los partidos se vieron obligados a apoyar a caudillos rebeldes surgidos del bloque en el poder, apoyaron movimientos políticos efímeros y contradictorios o armaron alzamientos; no tuvieron la fuerza para construir una nueva mediación política, electoral, que adquiriera el carácter de un partido con principios, programas y organización. La respuesta violenta y la política discontinua fueron las únicas alternativas de esos grupos y facciones.²⁴

En este escenario, se puede afirmar que en el siglo XIX no existieron partidos, en el sentido como se entiende por tales en la teoría moderna, es decir, organizaciones permanentes y estables; que durante todo el proceso revolucionario y posrevolucionario no hubo partidos políticos fuertes y toda la actividad política se desarrolló en las filas de los ejércitos, quedando el poder desgajado en miles de núcleos espontáneos de lucha. Esta crisis se originó por el vacío de poder que representó la ausencia del caudillo en un Sistema Político organizado en torno al poder personal. Esto obligó a la élite "*revolucionaria*" a desarrollar nuevos mecanismos de cohesión y control político para conservarse en el poder.

El carisma personal fue sustituido por el proceso institucional, al plantearse la tesis de superar la etapa de los hombres-necesarios mediante la creación de instituciones políticas, a través de un partido político auténticamente nacional: el Partido Nacional Revolucionario (PNR).²⁵

Así, el 1º de septiembre de 1928, en su cuarto y último Informe de Gobierno, el presidente Plutarco Elías Calles propuso la formación de "*reales partidos*

nacionales orgánicos” que permitieran “pasar de un sistema más o menos velado de gobierno de caudillos a un más franco régimen de instituciones”. Con ese fin y para acabar con la “desunión de la familia revolucionaria”.²⁶

Con esta medida, la crisis política logró ser superada y se logró imponer un sistema de partido y parlamentario vinculado al Estado.²⁷ *“El sistema de los partidos políticos en México y su vinculación a la historia del Estado mexicano corresponden a un proceso universal en el que se dan dos fenómenos parecidos: el de un partido único o predominante en las naciones de origen colonial, y el de un partido del Estado, el partido de bloque hegemónico y su gobierno. Ambas características se dan en México, donde no existe un partido único, sino un partido predominante, y donde éste es el partido del Estado.”²⁸*

A partir de la fundación del PNR, el 4 de marzo de 1929 –disuelto y reconstruido, el 30 de marzo de 1938, con el nombre de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y rebautizado, el 30 de marzo de 1946, con el nombre de Partido Revolucionario Institucional (PRI)–, se puede hablar de manera real y no solamente formal y legal de la existencia de un sistema de partido en México, cuyo origen y carácter de acuerdo con la tipología sartoriana fue hegemónico; luego, predominante, y finalmente, multipartidista en proceso de definición. Bajo la premisa de que existen sistemas sin partido (comúnmente definidos como tradicionales o feudales)²⁹ y que las asociaciones pueden ser consideradas partidos en sentido estricto cuando surge en el Sistema Político un grado determinado de autonomía estructural, de complejidad interna y de división de trabajo, por un lado, un proceso de formación de decisiones políticas en las que participan más partes del sistema y, por otro, que entre estos partidos estén comprendidos, en principio o realmente, los representantes de aquellos a quienes remiten las decisiones políticas.³⁰

Pero, ¿cuál es el factor o factores que han incidido en la transición de nuestro sistema de partido en México? Sin lugar a dudas, la influencia del sistema electoral ha sido uno de los principales factores que han contribuido a esta transición.

B) El influjo del sistema electoral en el sistema de partido en México

El influjo del sistema electoral mexicano en el tránsito de un sistema de partido predominante a un sistema multipartidista se ha producido a partir de que el partido del presidente perdió la mayoría absoluta en el seno de la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura, como efecto de los resultados de las elecciones para diputados federales. Esta pérdida de la mayoría absoluta se explica con el análisis de cuatro variables³¹ que han incidido en la evolución del sistema electoral en México: las fórmulas electorales,³² la magnitud de las circunscripciones,³³ los umbrales³⁴ y la volatilidad.³⁵

Aunado a estas variables, la participación de los partidos políticos mexicanos en las elecciones le ha proporcionado un carácter específico al sistema electoral y al propio régimen político. Los sistemas electorales han influido en la determinación del sistema de partido en México y a la vez han sido influidos por éste,³⁶ a tal grado que los efectos de esta relación han sido explicados en términos de leyes sociológicas por autores de la talla de Duverger y Sartori.³⁷ Ambos autores coinciden en que el influjo del sistema electoral es determinante en el número de partidos dentro un Sistema Político.

En el Sistema Político mexicano la pluralidad ideológica, el número y la representación de los partidos políticos comenzó a manifestarse en la H. Cámara de Diputados como consecuencia del influjo del sistema electoral.

El número de partidos en la Cámara Baja ha sido variable. Durante el trienio de 1946 a 1949 se tenía una representación legislativa de dos partidos: PRI y PAN. Posteriormente, las tres siguientes legislaturas tuvieron una representación de tres partidos: PRI, PAN y PPS; de 1958 a 1979 (con excepción de la representación legislativa de 1961 a 1964, en que sólo el PRI, PAN y PPS tenían representación) cuatro eran los partidos que estaban representados: PRI, PAN, PPS y PARM. Y a partir de 1979, la representación de los partidos políticos en México ha ido en aumento en el seno de la Cámara Baja. Sin embargo, el problema no ha sido la representación que han tenido los partidos políticos sino la sobrerrepresentación del PRI, que se ha visto favorecida por las fórmulas electorales. Así por ejemplo,

el PRI que había obtenido el 73.5% de votos en las elecciones para diputados en 1946 tenía el 91% de los escaños, es decir, 17.5% de sobrerrepresentación; en 1949, el 2.7% de sobrerrepresentación; en 1952, el 19.5%; en 1955, el 4.6%; en 1958, el 6.2%; en 1961, el 6.4%; en 1964, el -3% de subrepresentación (86.3% de votos contra el 83.3% de escaños); en 1967, el 0.2%; en 1970, el 3.4%; en 1973, el 12.1%; en 1976, el 2.2%; en 1979, el 4.3%; en 1982, el 5.4%; en 1985, el 7.3%; en 1988, el 0.9%; en 1991, el 0% (64% de votos contra 64% de escaños); en 1994, el 10%; y en 1997, el 8% de sobrerrepresentación.³⁸

El PRI tenía hasta antes de las elecciones de 1988 una representación hegemónica en la Cámara de Diputados y hasta los años 60 en la de Senadores una representación única. Con la reforma electoral de 1963, que incluyó a los *"diputados de partido"* inició el proceso de la integración plural, pero, sólo de la Cámara de Diputados; más adelante con la reforma de 1977 se favoreció al pluralismo al introducir el sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional. Esto permitió a la oposición contar con 100 curules y al partido mayoritario con 300. Es importante señalar, que las reformas constitucionales y reglamentarias de 1977 en materia electoral no fueron una concesión gratuita del gobierno federal a los partidos políticos de oposición. Éstas reformas tuvieron como antecedente la presión política del movimiento del 68, con lo cual se inició el proceso de democratización en México surgiendo con gran energía y carácter masivo el reclamo democrático en el país, orientado a cambiar las condiciones generales de la vida política.³⁹

El espíritu libertario conjugado con los anhelos, aspiraciones y las luchas del pueblo mexicano como el movimiento de 1968⁴⁰ han contribuido a la progresiva evolución del sistema electoral. De manera, el influjo electoral se ha reflejado en la composición política del Congreso en tres momentos: primero, en la representación hegemónica del PRI en la Cámara de Diputados y única en la de Senadores; segundo, con la representación mayoritaria (con sobrerrepresentación) primero sólo en la Cámara de Diputados y luego en ambas cámaras; y tercero, con un pluralismo completo en todo el Congreso. Por este motivo, se puede afirmar que de 1929 hasta antes de las elecciones de 1988, se

haya tenido la hegemonía de un solo partido, y de 1988 hasta antes de las elecciones de 1997, el predominio de un solo partido.

No obstante, ¿cómo ha sido en tránsito de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partido predominante en nuestro país? Para responder esta pregunta se analiza el caso mexicano desde la perspectiva sartoriana.

C) De la hegemonía a la predominancia de un partido en México.

Para comprender el tránsito de un sistema de partido hegemónico a uno predominante, se toma como referente teórico el criterio numérico de Sartori para clasificar a los sistemas de partidos. La interrelación de un partido con los demás partidos que actúan en el mismo sistema político da origen al sistema de partidos que, en opinión de Giovanni Sartori⁴¹ puede ser: de partido único (Albania y la Unión Soviética hasta 1989); partido hegemónico (México hasta 1988); partido predominante (Japón y Suecia hasta antes de la crisis del Partido Liberal Democrático Japonés y del Partido Socialdemócrata Sueco), bipartidismo (los Estados Unidos y el Reino Unido); pluralismo moderado (Alemania y los Países Bajos); pluralismo polarizado (Italia, hasta antes de su más reciente reforma electoral), y atomización (Malasia). Los dos primeros corresponden a un sistema no competitivo y a los otros cinco restantes a un sistema competitivo.

Para el analista político italiano, un sistema de partidos es no competitivo *“sí, y sólo sí, no permite elecciones disputadas (...)”*⁴² Para aclarar una posible confusión entre la competencia y competitividad, nos establece la diferencia: *“(…) la competencia es una estructura o una regla del juego. La competitividad es un estado concreto del juego. Así la competencia abarca la ‘no competitividad’”*⁴³ Más adelante, nos precisa que la *“(…)competencia es igual a, y se puede definir como, competencia potencial (...), la competitividad es una de las propiedades, o uno de los atributos de la competencia.”*⁴⁴

Finalmente, nos señala que la competitividad se mide por dos aspectos: *“por la proximidad entre los resultados y/o por la frecuencia con que unos partidos suceden a otros en el poder.”*⁴⁵

El sistema de partido es hegemónico, si *“permite la existencia de otros partidos únicamente como satélites, o, en todo caso, como partidos subordinados; esto es, no se puede desafiar la hegemonía del partido en el poder”*.⁴⁶

Partiendo de la definición sartoriana, se pueden destacar dos características del sistema de partido hegemónico:

1. Presencia de un partido que monopoliza el poder político y la presencia de otros partidos legales que no pueden alcanzarlo nunca;
2. No hay competencia política para el ejercicio del poder, el pluralismo es ficticio y la igualdad ilusoria puesto que no hay opción a la alternancia en el poder.⁴⁷

Bajo estos criterios, se puede sostener la premisa de que el sistema de partido en nuestro país fue hegemónico desde la fundación del PNR, en 1929, hasta antes de las elecciones de 1988. Al respecto, Giovanni Sartori, clasificó y ubicó en los años setenta al sistema de partido en México como hegemónico-pragmático. Y señalaba: *“el PRI no es nada generoso. Evidentemente, cuanto más fuerte es el control del partido hegemónico, con más seguridad puede asignar escaños a los partidos satélites. Con esta perspectiva, la reforma electoral mexicana de 1962-1963 indica una mayor confianza en sus propias fuerzas.”*⁴⁸

Ciertamente, la existencia del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y del Partido Popular Socialista (PPS) como partidos satélites o subordinados; así como la creación en 1938 del Partido Acción Nacional (PAN), que a pesar de ser el único partido consistente, no pudo desafiar la hegemonía del partido en el poder hasta 1988. El panismo junto con el cardenismo provocaron que el PRI no obtuviera la mayoría calificada en la Cámara Baja.⁴⁹

En 1988 se marco un hito en la historia electoral mexicana, pues por primera vez desde su fundación, la hegemonía del PRI fue desafiada fuertemente. El desenlace de esta situación nos colocó en el umbral de una transición de un régimen de partido hegemónico hacia otro de partido predominante, donde el PRI

conservó la mayoría absoluta pero con márgenes de competitividad más altos; dejando abierta la posibilidad de la alternancia en los ámbitos local y regional.⁵⁰ Así por ejemplo: Las elecciones del 2 de julio de 1989 inauguraron un nuevo periodo en el sistema político mexicano. La victoria en las urnas del candidato panista a la gubernatura de Baja California abrió una vía inédita en el sistema electoral de México, al permitir que un gobernador que no era del partido oficial ocupara el Poder Ejecutivo en una entidad de la República.⁵¹ Desde entonces al año 2000, en apenas once años, la diversidad en el origen de los titulares de los gobiernos de los estados se multiplicó de manera significativa: en nuestros días hay siete hay 7 gobernadores del PAN, 19 del PRI, 4 del PRD y dos entidades son gobernadas por coaliciones.⁵²

Durante cuatro décadas, el PRI, sustentado en una estructura corporativo sectorial, ocupó una posición hegemónica en el sistema mexicano de partidos y retroalimentó la legitimidad del presidencialismo mexicano. Sin embargo, en las elecciones presidenciales de julio de 1988, la tradicional maquinaria electoral del PRI se fracturó; el partido perdió su hegemonía al menos coyunturalmente, al perder, por primera ocasión en el seno de la Cámara de Diputados la mayoría calificada, ante la competitividad de la oposición cardenista y panista, y la legitimidad de la elección presidencial se vio cuestionada.⁵³

A partir de entonces, se puede observar que con las elecciones federales para elegir diputados en 1988, 1991 y 1994, el PRI, por primera vez desde su origen en 1929, no había perdido la mayoría calificada de 2/3 en la Cámara de Diputados: en las LIV, LV y LVI Legislaturas obtuvo el 52, 64 y 60 por ciento de representación, respectivamente. Esto provocó que el partido del Presidente de la República durante éstas legislaturas necesitara de la alianza con al menos otro de los grupos parlamentarios más grandes, para llevar a cabo reformas constitucionales.

Con la pérdida de la mayoría calificada en la Cámara Baja como consecuencia de la competencia electoral en 1988, por lo menos coyunturalmente, se puede afirmar que el sistema de partido mexicano transitó de hegemónico a predominante.⁵⁴

Posteriormente, al no tener ninguna de las fuerzas políticas la mayoría, ya no calificada, sino absoluta en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura como efecto de los comicios federales de 1997, se sostiene que el sistema de partido dejó de ser predominante y transitó a un multipartidismo.

D) De la predominancia al multipartidismo en México.

De acuerdo con la tipología de Sartori un sistema de partido es predominante, si hay *“una configuración del poder en la que un partido gobierna solo, sin estar sujeto a la alternación, siempre que continúe obteniendo, electoralmente, una mayoría absoluta”*.⁵⁵

Las características del sistema de partido predominante son:

1. El partido obtiene el apoyo de una gran mayoría de los electores, lo que le permite gobernar con mayoría absoluta en el marco del pluralismo político.
2. Existe competencia entre el resto de partidos sin limitaciones, por lo que el partido predominante puede dejar de serlo en cualquier momento.
3. Para que un sistema se considere de partido predominante es preciso que el partido en cuestión obtenga tres mayorías absolutas consecutivas cumpliendo alguno de los siguientes requisitos:
 - a) La estabilidad del electorado, y
 - b) que el umbral de la mayoría absoluta sea superado con amplitud o que haya una diferencia entre el porcentaje de escaños logrado por el primer partido y el segundo.⁵⁶

En los años noventa, Sartori clasificó al sistema de partido en México como hegemónico-predominante.⁵⁷ Posteriormente, en una entrevista periodística Sartori afirmaba: *“En 1976, la discusión se centraba en que se podía tener una democracia de un solo partido. Yo reté ese argumento y cuando vine a México dije que aquí había un tipo de sistema partidista hegemónico, no una democracia. Había un dictador que, sin embargo, se retira cada seis años, lo que después de*

todo, no había pasado desde el tiempo de los romanos y es un gran logro. Sin embargo, era un sistema que permitía la existencia de diferentes partidos, que los impulsa".⁵⁸ A la pregunta de ¿cómo clasificaría al PRI ahora?, contestó: *"Ya no hay un sistema partidista hegemónico, ahora es un sistema de partido predominante (...) En México, todavía hay algunas irregularidades, pero es verdad que el PRI se las arregla para ganar en elecciones libres porque la carrera electoral no es equitativa (...)"*.⁵⁹

Sin embargo, a raíz de que el partido del Presidente de la República no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura como consecuencia de los resultados de los comicios federales en 1997, se puede sustentar que el sistema de partido en México dejó de ser predominante. Al respecto, surge entonces una pregunta obligada: ¿Qué carácter adquiere nuestro sistema de partido, si ya no es predominante?

Ante esta cuestión, se afirma que el sistema de partido mexicano transitó de un sistema predominante a uno multipartidista. Para muestra basta con observar la correlación de las tres principales fuerzas durante la LVII Legislatura en el seno de la Cámara Baja: el PRI con 239 diputados, el PRD con 125 y el PAN con 122, representaron el 47.8%, el 25% y el 24.4% de los escaños, respectivamente.

Posteriormente, con los resultados de las elecciones federales de 2000, la premisa anterior no sólo se ratificó, sino por primera vez una fuerza política distinta al partido "oficial" alternó en la Presidencia de la República. El partido del presidente por segunda ocasión no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, aunque con respecto a la anterior Legislatura la correlación de fuerzas cambió: el PRI disminuyó su caudal de escaños en un -5.6% obteniendo 211 diputados; el PAN aumentó en un +17% obteniendo 207, y finalmente, el PRD disminuyó en -14.6% obteniendo 52 diputados, que representan el 42.2%, el 41.4% y el 10.4% de los escaños, respectivamente.

Con base en las correlaciones de fuerzas durante la LVII y LVIII Legislaturas de la Cámara de Diputados, se puede observar lo siguiente:

1º Una constante derivada de los resultados federales de 1997 y 2000 ha sido que el partido del presidente no ha obtenido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

2º Para conseguir la mayoría absoluta el partido del presidente requería y requiere de la coalición con otro u otros partidos:

- a) Durante la LVII Legislatura con por lo menos uno de los partidos opositores más grandes (PAN o PRD) o de los dos más pequeños (PT y PVEM), y
- b) Durante la LVIII Legislatura con por lo menos uno de los partidos opositores grandes (PRI o PRD). Cabe señalar, que el porcentaje conjunto de escaños de los partidos pequeños (6%) es insuficiente para que el partido del presidente pueda alcanzar la mayoría absoluta.

Por tanto, el tránsito de un sistema de partido predominante, hasta antes de los comicios federales de 1997, ha sido hacia un modelo multipartidista, cuyas características de acuerdo con la tipología sartoriana son:

1. Ningún partido mantiene una mayoría absoluta, y
2. La fuerza o la debilidad relativa de los partidos se puede clasificar conforme a su relativa indispensabilidad o dispensabilidad para las coaliciones, y/o
3. Su capacidad potencial de imitación (chantaje).⁶⁰

Entre las variables⁶¹ que contribuyeron a la transición multipartidista⁶² destacan las últimas reformas (de 1963 hasta 1996) que se implementaron en el sistema electoral mexicano, las cuales gradualmente generaron una mayor competitividad entre los partidos políticos contendientes en las elecciones federales de 1997.

Los comicios de 1997⁶³ sentaron un precedente en la vida política de México. Por vez primera en la historia política del país, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta al obtener 11'427,548 votos (39.1 por ciento), con los cuales obtuvo 239 legisladores que representaron el 47.8 por ciento de los congresistas en la H. Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. Por su parte, los cuatro partidos opositores (PRD, PAN, PVEM y PT) obtuvieron 261 diputados que representan el 52.2 por ciento de la Cámara Baja, lo cual les

permitió integrar un bloque parlamentario para contrarrestar la mayoría relativa del otrora partido gobernante.

Antes de las elecciones federales de 1997, en México existía un sistema de partido casi único o hegemónico-predominante que garantizaba mayorías muy numerosas al partido del presidente, a tal grado, que la alta disciplina partidista daba como resultado un equilibrio de poder que se inclinaba a favor del ejecutivo, quedando la acción autónoma del Congreso completamente anulada.

Ciertamente la oposición no tenía capacidad para imponerle un orden democrático al PRI, que logró mantener el control político del país en 1988 y de algún modo se inicia en ese momento una acotación formal al presidente, porque ya se le condicionan los apoyos a la reforma constitucional por otras leyes: ya hay política. Por fin empezaba el intercambio de posiciones para hacer política parlamentaria de verdad: en 1988 surge realmente el parlamento mexicano. Ahí sí se va a negociar. Se potencia aún más en 1997, y en el 2000, a tal grado, que se puede hablar realmente de un poder congresional.⁶⁴

El nuevo poder del Congreso, como efecto de la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en la Cámara Baja durante la LVII Legislatura (1997-2000), imposibilitó que no sólo las reformas o adiciones a las leyes reglamentarias fueran promovidas por un solo partido, sino que esta Cámara ejerciera diversos actos de control político sobre el Poder Ejecutivo.

Estos actos de control político que empezó a ejercer el órgano legislativo sobre el ejecutivo permiten proyectar una nueva relación de poderes en México, que se trata en el siguiente apartado.

¹ Mella Márquez, Manuel, Op. Cit. , p. 200.

² Versión estenográfica de la Conferencia Magistral "*Sistemas electorales en perspectiva comparada*", dictada por el doctor de Giovanni Sartori, en el Auditorio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 29 de enero de 2001.

³ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, FCE, 12ª Reimpresión, México 1998, p. 228

⁴ Cerroni, Umberto, *Teoría marxista del partido político*, Pasado y Presente, 10ª Edición, México 1987, p. 1

⁵ Rodríguez Araujo, Octavio, *Partidos Políticos*, en *Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas*, 1ª Edición, UNAM, México 1986, p. 29

⁶ Mella Márquez, Manuel, Op. Cit, p. 29

⁷ Ibid, p. 30

⁸ Duverger, Maurice, Op.Cit, p. 115, nos señala que “en cada país, durante un periodo más o menos largo, el número de partidos, sus estructuras internas, sus ideologías, sus dimensiones respectivas, sus alianzas, sus tipos de oposición, presentan una cierta estabilidad. Este conjunto estable constituye un sistema de partidos (...)”, los cuales pueden clasificarse en categorías, “así la distinción de las democracias liberales y de los regímenes autoritarios corresponde más o menos a los sistemas pluralistas de partidos y a los sistemas de partidos de partido único: las democracias liberales son regímenes pluralistas, los regímenes autoritarios son regímenes de partido único o regímenes sin partidos. Los mismos sistemas pluralistas se dividen en dos grandes categorías: bipartidismo y pluripartidismo.”

⁹ Nohlen, Dieter, Op. Cit, p. 631, nos refiere al sistema de partido como “el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionales y en tercer lugar, las ubicaciones mutuas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político. Correspondiente a esta definición, el análisis del sistema de partidos se refiere principalmente a tres ámbitos: su estructura, su génesis y su función o capacidad funcional”.

¹⁰ Bartolini, Stefano, *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad Textos, Madrid 1996, pp. 218-219, nos define al sistema de partido como “(...) el resultado de las interacciones entre las unidades partidistas que lo componen; más concretamente es el resultado de las interacciones que resultan de la competición político-electoral. El sistema de partidos se caracteriza por una serie de propiedades autónomas que no son típicas o propias de las unidades partidistas tomadas aisladamente (...)”.

¹¹ Valdés, Leonardo, Op. Cit., p.29, nos ofrece una simple pero —a decir de él— también compleja definición del sistema de partido: “es el espacio de competencia leal entre los partidos, orientado hacia la obtención y el ejercicio del poder político.”

¹² Aguirre, Pedro, Op. Cit., pp.12-13, con relación al sistema de partidos, nos refiere que es “la forma en la que las organizaciones partidistas interactúan entre sí o, en su caso, a la forma en la que un solo partido actúa dentro de un régimen representativo. En este sentido, se puede hablar de un sistema de partidos competitivo, de un sistema de partido hegemónico, o de un sistema bipartidista o multipartidista (...)”.

¹³ Véase a García Orozco, Antonio, Op. Cit., pp. 209-215.

¹⁴ Rives Sánchez, Roberto, Op. Cit., p. 197.

¹⁵ Rodríguez Araujo, Octavio, Op. Cit., p. 3

¹⁶ Fuentes Díaz, Vicente, *Los partidos políticos en el siglo XIX*, en *El camino de la democracia en México*, coeditado por el Archivo General de la Nación, Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª Edición, México 1988, p. 191

¹⁷ González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Era, 16ª Edición, México 1985, pp. 45 y 46, sostiene que “los verdaderos factores reales de poder en México —como en muchos países hispanoamericanos— han sido y en ocasiones siguen siendo: a) los caciques y caudillos regionales y locales; b) el ejército; c) el clero; d) los latifundistas y los empresarios nacionales y extranjeros (...) que han influido o influyen en la decisión gubernamental (...)”

¹⁸ Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997 de la Enciclopedia Parlamentaria de México, coeditada por el IFE, IIL y LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México MCMXCVII, Volumen III, Tomo 2, Serie IV, pp. 31-33 y 34.

¹⁹ Fuentes Díaz, Vicente, Op. Cit., p.193

²⁰ Legislación y estadísticas electorales 1814-1997 de la Enciclopedia Parlamentaria de México, Ibid.

²¹ Idem.

²² García Orozco, Antonio, Op. Cit., p. 214

²³ Lajous, Alejandra, *Los partidos políticos en México*, La Red de Jonas, 2ª Edición, México 1986, p.13

²⁴ González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, Era, 5ª Edición, México 1986, p. 109

²⁵ Lajous, Alejandra, Op. Cit., pp. 15 y 21.

²⁶ Musacchio, Humberto, *Diccionario Enciclopédico de México*, 11ª Reimpresión, Colombia 1997, T II (M-Z), p. 1484

²⁷ González Casanova, Pablo, Op. Cit., p.96

²⁸ *Ibid.*, p.97

²⁹ Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política, I-Z*, Siglo XXI, 7ª Edición, p.1470, p.1470

³⁰ *Ibid.*, p. 1153

³¹ Mella Márquez, Manuel, Op. Cit., p.246

³² *Ibid.*, p.246. Las fórmulas electorales "pueden ser reducidas en general a dos principios: el mayoritario y el proporcional."

³³ *Ibid.*, p. 250. La magnitud de las circunscripciones es "un elemento fundamental del mutuo influjo que el sistema electoral puede tener y tiene sobre el sistema de partidos. En el caso del método mayoritario parece más susceptible de manipulación que en el caso del método proporcional. La razón de esto radica en la posibilidad de modificar, para obtener la elección, el ámbito territorial o poblacional. A este fenómeno se le conoce con la denominación de gerrymandering. Ahora bien, el principio proporcional no deja de ser también susceptible de manipulación, allí donde la magnitud de distrito se efectúa sin tener en cuenta la cantidad de población."

³⁴ *Ibid.*, p. 252. Los umbrales "son los márgenes por los que los partidos encuentran la posibilidad de acceder al reparto de escaños."

³⁵ *Ibid.*, p. 253. La volatilidad electoral "son los cambios electorales agregados netos que se producen en un sistema de partidos entre dos elecciones sucesivas y que se deben a transferencias individuales del voto. Hay diferencias entre volatilidad y swing, en cuanto este último, asociado como está al fenómeno bipartidista, indica transferencia del voto orientado según un proyección pendular, mientras que la volatilidad se refiere a los sistemas multipartidistas, donde la transferencia del voto se realiza de modo más cambiante y complejo. Por su implícito nivel de incertidumbre, la volatilidad es también significativa para ponderar la funcionalidad del cambio que va desde los partidos de integración, más conexos a través de la identificación partidista, hasta los partidos acaparadores (catch-all party), caracterizados como maximizadores de votos, y para los que la volatilidad constituye un eje básico."

³⁶ Mella Márquez, Manuel, Op. Cit., p. 254. Inversamente al influjo del sistema electoral sobre el partidista, existen cuatro variables del sistema partidista que ejercen influjo sobre el electoral. la participación política, las fracturas históricas, las ideologías y el número de partidos.

³⁷ Berlín Valenzuela, Francisco, *Diccionario universal de términos parlamentarios de la Enciclopedia Parlamentaria de México*, Editorial Instituto de Investigaciones Legislativas, México MCMXCVII, p. 962.

³⁸ Crespo, José Antonio, Sistemas de partidos y nuevas formas de representación política, en *La construcción de instituciones para la democracia en América Latina*, IFE, Grupo Edición, México 1999, p.91

³⁹ Woldenberg KaraKowsky, José, México: la mecánica de su cambio democrático, en *Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*, Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, México 1999, pp. 27 y 28.

⁴⁰ Autores varios, *Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*, Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, México 1999.

⁴¹ Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997 de la Enciclopedia Parlamentaria de México, *ibid.*, cita a Cárdenas Gracia, Jaime, en *Partidos políticos y democracia*, p.24

⁴² Sartori, Giovanni, Op. Cit., p. 258-259

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Ibid.*, p. 260

⁴⁶ *Ibid.*, pp.160-161

⁴⁷ López Trigal, Lorenzo, *Geografía Política*, Cátedra, Madrid 1999, p. 204

⁴⁸ Sartori, Giovanni, Op. Cit., pp. 279 y 280

⁴⁹ Véase Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistema de Partidos*, ibid, pp. 279 a 283. A este respecto, este autor, nos dice: "México no es ni siquiera un falso sistema de partido predominante, sino un caso claro de partido hegemónico que permite partidos de segunda clase mientras, y en la medida en que, sigan siendo lo que son."

⁵⁰ Pacheco Méndez, Guadalupe, *Caleidoscopio electoral, Elecciones en México, 1979-1997*, IFE, FCE, UAM-Xochimilco, 1ª Edición, México 2000, p. 52

⁵¹ Espinoza Valle, Víctor Alejandra, *Alternancia y transición política ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, coeditado por El Colegio de la Frontera Norte y Plaza y Váides Editores, 1ª Edición, México 2000, p. 9

⁵² Woldenberg K, José, *Datos del cambio* en la Revista Voz y Voto, Nuevo Horizonte, No. 99, 15 de mayo de 2001, p.54

⁵³ Pacheco Méndez, Guadalupe, *Caleidoscopio electoral, Elecciones en México, 1979-1997*, IFE, FCE, UAM-Xochimilco, 1ª Edición, México 2000, p.75

⁵⁴ Paoli Bolio, Francisco, *Sistema mexicano de partidos en los años ochenta*, en *El camino de la democracia en México*, ibid, p. 223. Al respecto, este autor señala que "interpretando a Sartori, sería a partir de 1988 cuando se dio el paso del partido hegemónico al partido predominante."

⁵⁵ Ibid, p.161

⁵⁶ López Trigal, Lorenzo, Op. Cit. pp. 204-205

⁵⁷ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, 1ª reimpresión, México 1996, p.189.

⁵⁸ Véase la entrevista que concedió Sartori durante su estancia en nuestro país a Gustavo Lomelín y a Luis Carlos Ugalde, la cual se publicó el día 4 de julio de 1996 en el Periódico, *El Financiero*, p. 44.

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ Sartori, Giovanni, Op. Cit., p. 161.

⁶¹ A este respecto, Rodríguez-Aguilera de Prat, Cesáreo y Martínez Martínez, Rafael, ibid, pp. 60 y 66 nos señalan que "el sistema de gobierno, el sistema electoral y los cleavages cruzados que quiebran una sociedad son algunos de los responsables de la configuración del sistema de partidos." Más adelante, agrega: "el sistema electoral genera (...), efectos sobre la construcción del sistema de partidos y sobre la proporcionalidad de los resultados electorales."

⁶² Guerrero Gutiérrez, Eduardo, Competencia Partidista e inestabilidad del gabinete político en México, en la revista *Política y gobierno*, Vol. VIII, núm. 1, México, primer semestre de 2001, p. 48. Al respecto, este autor, nos señala que "en un contexto de competencia multipartidista, los amplios poderes de remoción y nombramiento del Ejecutivo ya no son las herramientas de un 'gran árbitro-dador', sino los medios de negociación a los que un gobernante pragmático y acotado tiene que recurrir para forjar coaliciones y escapar de la parálisis gubernamental."

⁶³ A este respecto, Moctezuma Barragán, Gonzalo, La transición democrática en México, *Derecho y legislación electoral*, 30 años después de 1968, Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, México 1999, p. 14, nos señala que "el 6 de julio de 1997 tuvieron lugar las que podrían calificarse como las primeras elecciones libres y correctas." Y que "el nuevo equilibrio entre las fuerzas políticas del país ofrece hoy un sistema de partidos competitivo con gobiernos locales divididos o compartidos (...)", que "los comicios del 6 de julio son en estricto sentido producto de un proceso de apertura gradual, prolongado y limitado, más que de un proceso natural de democratización."

⁶⁴ Lujambio, Alonso, Los retos de la LVIII Legislatura (2000-2003) en el marco de un nuevo gobierno dividido, en *El nuevo poder del Congreso en México*, Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, México 2001, p. 50.

Actualmente, en la LVIII Legislatura ninguno de los partidos políticos en las Cámaras de Congreso de la Unión cuenta con la mayoría calificada y absoluta para por sí sólo lograr adiciones o reformas constitucionales y reglamentarias. Así por ejemplo: el Poder Ejecutivo Federal y su partido (PAN) para adicionar o reformar los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Derechos y Cultura Indígenas, requirió no sólo coaligarse y establecer consensos con otras fuerzas políticas los días 25 y 29 de abril en el seno de las cámaras de diputados y senadores, respectivamente, sino “tejer fino” y promoverlos el ámbito de las legislaturas estatales entre los meses de mayo y julio del presente.³

Durante las LIV, LV, LVI y LVII Legislaturas los diputados presentaron entre adiciones y reformas a la Constitución, 343 iniciativas; es decir, 90, 50, 45 y 158, respectivamente. En contraste, el Poder Ejecutivo presentó 18 iniciativas: 2, 6, 6 y 4, respectivamente. Sin embargo, no todas las iniciativas presentadas culminaron el proceso de reforma constitucional.⁴

En la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari se publicaron 51 reformas constitucionales⁵ y en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, se llevaron a cabo 74 hasta el mes de abril de 2000.⁶

Sin embargo, no fue sino hasta la LVII Legislatura (1997-2000) cuando el partido del Presidente perdió la mayoría absoluta en el seno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, lo que generó el resurgimiento del fenómeno de la coalición entre los grupos parlamentarios, ya no sólo para adicionar o reformar la Constitución sino para adicionar o modificar diversas las leyes secundarias que requerían no de las dos terceras partes de los diputados presentes sino del cincuenta por ciento más uno para su aprobación.

B) Coaliciones para adiciones o reformas a leyes secundarias

Durante las LIV, LV, LVI y LVII Legislaturas los diputados federales presentaron 791 iniciativas para adicionar o reformar leyes secundarias; es decir, 154, 128, 119 y 390 proyectos de ley, respectivamente. En contraste, el Poder Ejecutivo

presentó 317 iniciativas durante estas legislaturas: 69, 129, 85 y 34, respectivamente. Sin embargo, la aprobación de las leyes secundarias quedaba a merced de la venia o interés del partido del Presidente de la República, quien obtuvo una mayoría absoluta hasta antes de la LVII Legislatura.

A partir del trienio 1997-2000, tanto el partido del Presidente de la República como los partidos de oposición, sin contar con la mayoría absoluta, para impulsar adiciones o reformas, e incluso, nuevas leyes secundarias; se vieron obligados a construir potencialmente coaliciones mínimas ganadoras en el seno de la Cámara Baja: PRI-PAN con 239 y 122 diputados, respectivamente; PRI-PRD con 239 y 125, respectivamente; PRI-PT-PVEM con 239, 6 y 8, respectivamente; y PRD-PAN-PT-PVEM con 125, 122, 6 y 8 legisladores, respectivamente. Actualmente, durante la LVIII Legislatura ninguna de los partidos políticos en el Congreso de la Unión cuenta con la mayoría absoluta para aprobar las leyes secundarias por lo que la coalición seguirá siendo una constante por lo menos durante trienio, 2000-2003.

Sin lugar a dudas, la LVII Legislatura, levantó grandes expectativas por dos motivos. Primero porque rompió con el monopolio que había mantenido el PRI para aprobar leyes secundarias por muchas décadas. Segundo, porque abrió la posibilidad de que la Cámara de Diputados cumpliera con dos de las tareas que por años permanecieron como asignaturas pendientes: legislar y controlar los actos del Ejecutivo.⁷

Es oportuno dejar claro, que el Poder Legislativo no sólo realiza funciones exclusivamente legislativas sino también presupuestarias, administrativas, de control político, de dirección política y jurisdiccionales, entre otras. Esta apreciación es compartida por diversos autores⁸ entre los destaca Susana Pedroza de la Llave, quien nos advierte que los actos que realiza este Poder no son excluyentes uno de otro, y "(...) *que un acto administrativo puede ser al mismo tiempo de control, o de control y a la vez jurisdiccional, o legislativo pero también de control, etcétera.*"⁹ En este sentido, el acto de declaración de procedencia se clasifica simultáneamente como un acto de control político y jurisdiccional,¹⁰ cuya facultad de ejercerlo corresponde a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la

III. HACIA UNA NUEVA RELACIÓN DE PODERES EN MÉXICO

Sin contar con una mayoría calificada y una mayoría absoluta el partido del Presidente de la República en el seno de la Cámara de Diputados, como efecto de los comicios federales en 1988 y 1997, respectivamente, surgió el fenómeno de la coalición¹ legislativa entre los diversos partidos políticos (véase anexo I). Primero, para impulsar iniciativas que adicionaran o reformaran la Constitución, y segundo, para modificar las leyes secundarias. Con ello, se fue asentando una nueva relación entre los poderes legislativo y ejecutivo, así como ejerciendo diversos mecanismos legislativos de control político sobre el órgano ejecutivo.

Desde la LIV Legislatura (1988-1991), el partido del Presidente (PRI) necesitó coaligarse con al menos otro de los grupos parlamentarios más grandes, para llevar a cabo adiciones o reformas constitucionales² que requerían de la mayoría calificada en la Cámara Baja.

A) Coaliciones para adiciones o reformas constitucionales

La correlación de fuerzas para sostener coaliciones mínimas ganadoras e impulsar una adición o reforma constitucional ha dependido de los resultados electorales y de cómo éstos se han traducido en escaños en el seno de la Cámara de Diputados. Así por ejemplo, en la LIV Legislatura coexistieron potencialmente cuatro coaliciones mínimas ganadoras: la del PRI-PAN con 260 y 101 diputados, respectivamente; PRI-PPS-PARM-PMS con 260, 32, 30 y 19, respectivamente; PRI-PPS-PARM-PFCRN con 260, 32, 30 y 34, respectivamente; y PRI-PARM-PMS-PFCRN con 260, 30, 19 y 34, legisladores, respectivamente; en la LV coexistieron cuatro variantes de coalición: PRI-PAN con 320 y 89 diputados, PRI-PRD con 320 y 41, PRI-PFCRN con 320 y 23, y PRI-PARM con 320 y 15 diputados, respectivamente; en la LVI coexistieron dos coaliciones: PRI-PAN con 300 y 119 diputados, y PRI-PRD con 300 y 71, respectivamente; y en la LVII Legislatura dos coaliciones mínimas ganadoras: PRI-PAN con 239 y 122 diputados y PRI-PRD con 239 y 125, respectivamente.

Actualmente, en la LVIII Legislatura ninguno de los partidos políticos en las Cámaras de Congreso de la Unión cuenta con la mayoría calificada y absoluta para por sí sólo lograr adiciones o reformas constitucionales y reglamentarias. Así por ejemplo: el Poder Ejecutivo Federal y su partido (PAN) para adicionar o reformar los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Derechos y Cultura Indígenas, requirió no sólo coaligarse y establecer consensos con otras fuerzas políticas los días 25 y 29 de abril en el seno de las cámaras de diputados y senadores, respectivamente, sino “tejer fino” y promoverlos el ámbito de las legislaturas estatales entre los meses de mayo y julio del presente.³

Durante las LIV, LV, LVI y LVII Legislaturas los diputados presentaron entre adiciones y reformas a la Constitución, 343 iniciativas; es decir, 90, 50, 45 y 158, respectivamente. En contraste, el Poder Ejecutivo presentó 18 iniciativas: 2, 6, 6 y 4, respectivamente. Sin embargo, no todas las iniciativas presentadas culminaron el proceso de reforma constitucional.⁴

En la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari se publicaron 51 reformas constitucionales⁵ y en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, se llevaron a cabo 74 hasta el mes de abril de 2000.⁶

Sin embargo, no fue sino hasta la LVII Legislatura (1997-2000) cuando el partido del Presidente perdió la mayoría absoluta en el seno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, lo que generó el resurgimiento del fenómeno de la coalición entre los grupos parlamentarios, ya no sólo para adicionar o reformar la Constitución sino para adicionar o modificar diversas las leyes secundarias que requerían no de las dos terceras partes de los diputados presentes sino del cincuenta por ciento más uno para su aprobación.

B) Coaliciones para adiciones o reformas a leyes secundarias

Durante las LIV, LV, LVI y LVII Legislaturas los diputados federales presentaron 791 iniciativas para adicionar o reformar leyes secundarias; es decir, 154, 128, 119 y 390 proyectos de ley, respectivamente. En contraste, el Poder Ejecutivo

presentó 317 iniciativas durante estas legislaturas: 69, 129, 85 y 34, respectivamente. Sin embargo, la aprobación de las leyes secundarias quedaba a merced de la venia o interés del partido del Presidente de la República, quien obtuvo una mayoría absoluta hasta antes de la LVII Legislatura.

A partir del trienio 1997-2000, tanto el partido del Presidente de la República como los partidos de oposición, sin contar con la mayoría absoluta, para impulsar adiciones o reformas, e incluso, nuevas leyes secundarias; se vieron obligados a construir potencialmente coaliciones mínimas ganadoras en el seno de la Cámara Baja: PRI-PAN con 239 y 122 diputados, respectivamente; PRI-PRD con 239 y 125, respectivamente; PRI-PT-PVEM con 239, 6 y 8, respectivamente; y PRD-PAN-PT-PVEM con 125, 122, 6 y 8 legisladores, respectivamente. Actualmente, durante la LVIII Legislatura ninguna de los partidos políticos en el Congreso de la Unión cuenta con la mayoría absoluta para aprobar las leyes secundarias por lo que la coalición seguirá siendo una constante por lo menos durante trienio, 2000-2003.

Sin lugar a dudas, la LVII Legislatura, levantó grandes expectativas por dos motivos. Primero porque rompió con el monopolio que había mantenido el PRI para aprobar leyes secundarias por muchas décadas. Segundo, porque abrió la posibilidad de que la Cámara de Diputados cumpliera con dos de las tareas que por años permanecieron como asignaturas pendientes: legislar y controlar los actos del Ejecutivo.⁷

Es oportuno dejar claro, que el Poder Legislativo no sólo realiza funciones exclusivamente legislativas sino también presupuestarias, administrativas, de control político, de dirección política y jurisdiccionales, entre otras. Esta apreciación es compartida por diversos autores⁸ entre los destaca Susana Pedroza de la Llave, quien nos advierte que los actos que realiza este Poder no son excluyentes uno de otro, y *“(...) que un acto administrativo puede ser al mismo tiempo de control, o de control y a la vez jurisdiccional, o legislativo pero también de control, etcétera.”*⁹ En este sentido, el acto de declaración de procedencia se clasifica simultáneamente como un acto de control político y jurisdiccional,¹⁰ cuya facultad de ejercerlo corresponde a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la

Unión de manera exclusiva. Empero, ¿cómo podemos definir las funciones de control político y jurisdiccional? Antes de definir ambos conceptos, es conveniente en marcar y delimitar nuestro campo de análisis sobre la declaración de procedencia, bajo las consideraciones siguientes:

1º A pesar de que México no tiene un gobierno con un sistema parlamentario – por lo menos por ahora–, la institución representativa contemporánea de nuestro país, no sólo legisla sino que realiza otras funciones presupuestarias, administrativas, de control, de orientación, jurisdiccionales, entre otras; debido a que el Poder Legislativo amplió sus funciones en el siglo actual.¹¹

2º Que estos actos que realiza el Poder Legislativo no son excluyentes uno de otro.

3º Que la función es la “*capacidad de acción o acción propia de los cargos y oficios*”¹² que la Constitución atribuye al Poder Legislativo en cualquiera de sus formas, sea como Congreso de la Unión (C), Cámara de Diputados (CD), Cámara de Senadores (CS) o Comisión Permanente (CP).¹³ En este sentido, la Constitución Política en su artículo 50, establece que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.¹⁴ Asimismo en los artículos 73 y 79 hace referencia a las facultades que tiene el Congreso y la Comisión Permanente, respectivamente. Así como a las facultades comunes y exclusivas de ambas Cámaras, referidas en los artículos 77, 74 y 76, respectivamente.

A partir de estas observaciones, se puede sostener que la declaración de procedencia tiene la concurrencia tanto de la función de control político como de la función jurisdiccional que el Poder Legislativo ejerce de manera simultánea sobre el Poder Ejecutivo mediante facultades exclusivas que la Constitución le otorga a una de sus formas de actuar para su desempeño como Cámara de Diputados.¹⁵

Así pues, el Poder Legislativo a través de la Cámara Baja tiene la función de ejercer un control político sobre el Poder Ejecutivo, el cual es definido y tratado por diversos autores a continuación.

C) Función de control político

El Diccionario Universal de términos parlamentarios, en su segunda definición nos señala que la función de control es compatible con la división de poderes y que los parlamentos han desempeñado tradicionalmente una función de control sobre los actos de los demás poderes.

Si bien dicho principio no permite que los parlamentos desempeñen todas las funciones conocidas de gobierno, como lo llegaron a hacer algunos congresos en la historia, puesto que juzgaban y administraban a la par que legislaban; la responsabilidad política, el desafuero, la ratificación de nombramientos, la aprobación de presupuestos, la revisión de la cuenta pública, y otros actos desempeñados por los congresos sobre el Poder Ejecutivo y sobre el Judicial, permiten apreciar las funciones de control Interorgánico que el Legislativo desarrolla sobre los demás poderes.¹⁶

En su tercera connotación –este Diccionario– apunta sobre el caso mexicano que la función de control puede dividirse en administrativa, económica y política; que el Congreso cuenta con una serie de instrumentos de control sobre el gobierno y la administración pública, establecidos en la Constitución.¹⁷

Por su parte, el doctor Diego Valadés, vincula la noción de control político con a la responsabilidad pública. Para él, el control político no se aplica para impedir que quienes tienen una responsabilidad pública la cumplan, sino por el contrario: para que ningún órgano del poder y ningún servidor hagan lo que no les corresponde, ni dejen de hacer lo que les concierne.¹⁸ Reconoce que los instrumentos de control político pueden llegar a desempeñar una función suprema de garantía, en tanto que de su aplicación depende de que los órganos políticos del poder no incurran en excesos que lesionen las libertades públicas y el funcionamiento mismo de los órganos jurisdiccionales y de relevancia constitucional.¹⁹

Francisco Berlín Valenzuela, nos advierte que en los regímenes presidencialistas los mecanismos de control pueden producir el efecto de exhibir ante la opinión pública irregularidades de funcionarios que no cumplen con las normas jurídicas en el ejercicio de sus responsabilidades y pueden dar lugar a la

corrección de conductas laborales de los servidores públicos y, en casos extremos, al juicio político en contra de ellos.²⁰

Para Javier Oliva, quien asocia el control político con el control parlamentario, es definido como una técnica jurídico-procedimental y política mediante la cual el Parlamento o Congreso tiene facultades para incidir en la dirección, evaluación y sanción de las acciones del gobierno.²¹

Finalmente, Pedroza de la Llave, nos señala que la función de control político la ejerce formalmente el Congreso de la Unión, tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores o, en sus recesos, la Comisión Permanente a través de diversos actos mediante los cuales comprueba, inspecciona, registra, revisa, analiza, o examina la actividad que el gobierno realiza²² (véase anexo II). Asimismo observa, que las facultades del Congreso, en materia de control político, aumentaron constitucionalmente a finales de los años setenta, sobre todo, en 1977 cuando se realizaron reformas cualitativas que representaron un cambio en las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo; reconoce que en principio éstas reformas sólo fueron modificaciones nominales, pero los efectos de su aplicación se verían años después.²³

En efecto, con la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en la Cámara Baja durante la LVII Legislatura se imposibilitó que no sólo las reformas reglamentarias fueran promovidas por un solo partido, sino que esta Cámara empezara a ejercer diversos actos de control político sobre el Poder Ejecutivo, actos que le están facultados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ejemplo: aprobar o no una iniciativa de ley o decreto; aprobar o no el Presupuesto de Egresos de la Federación; revisar la Cuenta Pública del año anterior,²⁴ aprobar o no la iniciativa del Presidente de la República en el caso de empréstitos, contribuciones o impuestos, entre otros. Pero fundamentalmente un control político y jurisdiccional sobre el Poder Ejecutivo Federal, al iniciar un proceso de declaración de procedencia en contra un Secretario de Despacho, Óscar Espinosa Villarreal.

Con respecto a la declaración de procedencia como mecanismo de control, Pedroza de la Llave, apunta que éste surgió mediante una reforma constitucional

en 1982, la cual renovó el Título IV de la Constitución, denominado "*De las responsabilidades de los servidores públicos*". Sin embargo, destaca que para poder aprobar el procedimiento de la declaración de procedencia y exigir una responsabilidad penal a los servidores públicos, se requería de una mayoría absoluta de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Quórum que en esta época sólo tenía el PRI.²⁵

Considerando estas definiciones y apreciaciones sobre la declaración de procedencia como función de control político, se puede sostener que nominalmente esta función fue elevada a rango constitucional desde 1982, la cual de manera real empezó a ejercerse por parte de la Cámara de Diputados como una función de control sobre el Poder Ejecutivo, al iniciar por primera ocasión en la vida política de México un proceso de declaración de procedencia en contra de un Secretario de Despacho, Óscar Espinosa Villarreal. Este hecho, pone de manifiesto la aplicación de la teoría clásica de la división de poderes de Montesquieu, al apreciar la función de control interorgánico que la Cámara Baja desarrolla sobre el Ejecutivo, cuyo fundamento radica el artículo 74, fracción V de la Constitución, que establece como facultad exclusiva de la Cámara: "*Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución*",²⁶ es decir, sólo esta Cámara en exclusiva conoce, a través del denominado procedimiento de declaración de procedencia, de la responsabilidad penal de los servidores públicos. Esta facultad formalmente prescrita en la Constitución desde el 28 de diciembre de 1982 no comenzó a aplicarse sobre algún miembro del Ejecutivo, sino hasta la LVII Legislatura.²⁷

De conformidad con lo que establece el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de acuerdo con el dictamen emitido por la Sección Instructora en contra de Óscar Espinosa, quien resolvió que había elementos suficientes para retirarle el fuero constitucional,²⁸ los diputados empezaron a ejercer no solo la función de control político sobre un miembro de gabinete presidencial sino hacer efectiva la función jurisdiccional.

D) Función jurisdiccional

La palabra jurisdiccional deriva de la expresión latina *jus dicere* o *jurisdictione* (no de *juris dictione*) y quiere decir: autoridad para interpretar y poner en función las leyes. “Declarar o aplicar el derecho y, en modo alguno, crear, formar o establecer el derecho”. Es menester apreciar la diferencia, porque la primera de aquellas expresiones indica, sin género de duda, el contenido de la función jurisdiccional, mientras que la colocada entre paréntesis, alude a la función legislativa. A la *jurisdictione* va ligado el *imperium*, es decir la facultad de mandar y de usar de la coacción y coerción, como que sin esta facultad no podría ejercerse la jurisdicción.²⁹

El antecedente más remoto de la función jurisdiccional, nos refiere Fernando Santaolalla, se encuentra en el auxilio o colaboración que distintos Parlamentos bajo medievales prestaban a los Reyes en su tarea de impartir justicia. Un residuo de este tipo de actividad se encuentra todavía en la Cámara de los Lores, cuando actúa como instancia de apelación a través de *sus Lords of appeal in ordinary*.³⁰

Con la interpretación heterodoxa del principio de separación de poderes, nos narra José Luis Vázquez Alfaro, que hicieron los revolucionarios franceses, fincado en su desconfianza hacia los *Parlaments* como tribunales de apelación regional, surgió el Consejo de Estado como órgano de la jurisdicción administrativa.³¹

Por su parte, Berlín Valenzuela, apunta que la función jurisdiccional tiene como característica la de ser una actividad realizada por el Estado a través de sus órganos (en nuestro caso la Cámara de Diputados), a efecto de que se cumpla con los postulados del derecho cuando los particulares consideran que no se ha actuado convenientemente para hacer efectivos los postulados de las normas, que existieron irregularidades en sus aplicaciones o se ha pasado por alto el sentido de la justicia que en ellas existe. A través de esta función se busca resolver cualquier anomalía que pudiera haber existido, deslindando las posibles

responsabilidades y estableciendo la verdad legal, para hacer posible la convivencia social.³²

Por último, Susana Pedroza, nos define la función jurisdiccional³³ como el conjunto de actos que realiza el Poder Legislativo en cualquiera de sus formas –C, CD, CS y la CP–, que pueden generar circunstancias particulares, concretas, individuales, que dirimen una controversia, declaran la existencia de un deber o derecho, o que culminan con una resolución de la institución representativa, la cual es inatacable (véase anexo III).

A este respecto, Héctor Fix-Zamudio y Salvador Carmona, comentan que en el derecho parlamentario contemporáneo la función jurisdiccional de los parlamentos ha venido disminuyendo y tiene ámbitos de acción muy concretos. Sin embargo, en el caso mexicano dos han sido los procedimientos jurisdiccionales que ha conservado constitucionalmente el Poder Legislativo: la declaración de procedencia y el juicio político.³⁴

El hecho de que la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura haya iniciado un proceso de declaración de procedencia en contra de un Secretario de Despacho de Poder Ejecutivo, sienta un precedente en la historia político-legislativa de México, no sólo porque este órgano empieza a ejercer una función jurisdiccional sobre un integrante del gabinete del Presidente de la República sino por la nueva relación y equilibrio de poderes que empieza a vislumbrarse a partir de esta Legislatura, que sin lugar a dudas, constituye el preludio de una alternancia en el Poder Ejecutivo después de 71 años de hegemonía-predominante de un partido oficial y de cámaras del Congreso de la Unión sin mayoría absoluta de ninguno de los partidos políticos como consecuencia de los resultados de las elecciones federales efectuadas el 2 de julio de 2000; así como de gobiernos divididos y compartidos en los municipios, estados y congresos locales de nuestro país.³⁵ Pero sobre todo por el florecimiento de la teoría clásica de la división de poderes de Montesquieu en México, que implícitamente conlleva la idea de un verdadero equilibrio entre poderes.

E) Influencia teórica de la división de poderes en México

Aristóteles en su obra titulada, la *Política*, nos ofrece una división de funciones, no de poderes. Para el príncipe de los filósofos, el poder es unívoco e indivisible, y lo sustenta bajo el criterio de que el gobierno de todo Estado debe dividirse en tres partes: legislativo, ejecutivo y judicial. Esta división tripartita que hace Aristóteles de la función pública la aplica a todo el Estado, independientemente de cual sea su forma de gobierno.

Este pensamiento aristotélico es recogido por Polibio de Megalópolis (207-125 A.C.), quien trata de aplicarlo en Roma, con objeto de impulsar las instituciones romanas y frenar el poder autócrata del Imperio. Luego, Cicerón (106-43 A.C.), siguiendo a Polibio, pretendió dar vida a la doctrina del estagirita.

En la antesala de la modernidad, surgieron algunos pesadores políticos de la envergadura de John Locke, Juan Jacobo Rousseau y Montesquieu, quienes con sus obras clásicas: el *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, el *Contrato Social* y el *Espíritu de las Leyes*, respectivamente, lograron en mayor o menor medida influir primero en los movimientos políticos europeos, para luego, insertarse en el movimiento de independencia de la Nueva España. No obstante, la división de poderes es una de las ideas políticas que desarrolló el Barón de Montesquieu y que ha logrado influir en diversos países del orbe durante los tres últimos siglos. Carlos de Secondat estaba convencido de que la libertad política sólo existe "(...) cuando no se abusa del poder. Pero es una experiencia eterna, que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de el (...)".

"Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder(...)".³⁶ Que el poder frene al poder esta implícita en la división de poderes, no deriva exclusivamente de ella.

Sin estas consideraciones previas del desarrollo teórico de la división de poderes resultaría difícil explicar su influencia en el territorio mexicano³⁷ y comprender su contribución en los movimientos revolucionarios (la *Independencia*, la *Reforma* y la *Revolución Mexicana*), así como su incorporación tripartita del

poder en los textos constitucionales de Cádiz de 1812 hasta la Carta Magna de 1917.

F) La división de poderes en el constitucionalismo mexicano

La Constitución de Cádiz incorporó el principio de la división de poderes en el capítulo III, denominado Del Gobierno, en cuyos artículos de 14 al 17, afirmaba que el Gobierno de la nación española era una monarquía moderada hereditaria y correspondía la potestad de hacer las leyes a las Cortes, la de ejecutarlas al rey y la de aplicarlas en las causas civiles y criminales a los tribunales establecidos por la ley.³⁸

La Constitución de Apatzingán consideró, en su artículo 11, tres atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.³⁹ Más adelante, en el siguiente artículo agregaba que estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no debían ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.⁴⁰

Por su parte, la Acta Constitutiva de la Federación de 1824 prescribía, en su artículo 9º, que el poder supremo de la federación para su ejercicio debía dividirse en legislativo, ejecutivo y judicial; y señalaba que jamás podrían reunirse dos ó más de éstos en una corporación ó persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.⁴¹ Más tarde, la Constitución de 1824, en su Título II-6, establecería en el mismo sentido la división del supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.⁴²

La Constitución de 1836, en el artículo 1º de su base segunda, establecía la organización de un supremo poder conservador depositado en cinco individuos, de los cuales se renovaba uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, el que designaba la suerte, sin entrar en el sorteo el que ó los que hayan sido nombrados para reemplazar. De la quinta vez en adelante salía el más antiguo;⁴³ en el artículo 1º de su base tercera, estableció que el ejercicio del Poder Legislativo, se depositaba en el Congreso General de la nación, el cual se compondría de dos cámaras;⁴⁴ en su artículo 1º de la base cuarta, prescribía que

el ejercicio del Poder Ejecutivo se depositaría en un supremo magistrado, que se denominaba Presidente de la República, cuya duración sería de ocho años.⁴⁵ Finalmente, en el artículo 1 de la base quinta, señalaba que el Poder Judicial de la República, se ejercería por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los Departamentos, por los de Hacienda que estableciera la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia.⁴⁶

Las *Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1943*, establecían en el artículo 25 del Título IV, que el Poder Legislativo se depositaría en un Congreso dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la República, por lo que correspondía a la sanción de las leyes;⁴⁷ en el artículo 83 del Título V se prescribía que el Supremo Poder Ejecutivo se depositaría en un magistrado, el cual se denominaría Presidente de la República. Este magistrado duraría cinco años en sus funciones;⁴⁸ y en el artículo 115 del Título VI signaba que el Poder Judicial se depositaría en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los Departamentos, y en los demás que establecieran las leyes. Subsistirían los tribunales especiales de Hacienda, comercio y minería, mientras no se dispusiera otra cosa por las leyes.⁴⁹

La Constitución de 1857 en el artículo 50 del Título Tercero plasmaba que el Supremo Poder de la Federación se dividiría para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrían reunirse dos o más de estos Poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.⁵⁰

Por último, la Constitución queretana de 1917 en su artículo 49 prescribe hasta la fecha que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Y que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.⁵¹

Más tarde este último párrafo tuvo una adición el 12 de agosto de 1938, para que dar como sigue, *“No podrán ... artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.”*⁵² Posteriormente el 28 de marzo de 1951, tuvo una segunda modificación, para quedar hasta la fecha como sigue: *“... En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”*⁵³

A pesar de estar plasmado el pensamiento político de la división de poderes del Barón de Montesquieu en los albores del constitucionalismo mexicano, la inestabilidad política y gubernamental debido a los constantes levantamientos, subversiones y golpes de Estado, así como la permanente inclinación de los presidentes para gobernar con facultades extraordinarias,⁵⁴ propiciaron que el equilibrio entre los poderes permaneciera como letra muerta desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta que la *“constitución real”* correspondió con la *“constitución de papel”*,⁵⁵ es decir, a partir de que la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura (1997-2000), sin mayoría absoluta, empezó a ejercer de manera efectiva las funciones de control político sobre el Poder Ejecutivo y limitar su accionar tradicional.⁵⁶

Ciertamente, el diseño teórico de la división de poderes ha estado plasmado y evolucionado en el devenir de nuestro constitucionalismo. Asimismo, si se admite que los gobiernos de Juárez y de Díaz, así como el régimen emanado de la Revolución, se caracterizaron ante todo por una extraordinaria concentración del poder (debido al fortalecimiento del Ejecutivo), puede afirmarse que la causa fundamental de que buena parte del siglo XIX privara la anarquía en las actividades productivas y en las relaciones políticas residió en la falta de un poder político suficientemente fuerte como para imponerse en todos los niveles de la vida social.⁵⁷

Bajo este contexto, el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, alentado por las facultades que la Constitución queretana le dotó, provocó la ausencia de un verdadero equilibrio de poderes⁵⁸ hasta antes de las elecciones de 1988 y 1997, en que el partido del Presidente de la República no obtuvo la mayoría calificada y la mayoría absoluta en la Cámara Baja, respectivamente.

Además del influjo teórico de la división de poderes en las distintas constituciones de México, las tres principales fuerzas políticas (PRI, PAN y PRD) que contendieron en las elecciones federales de 2000 coincidieron en sus plataformas electorales en la necesidad de fortalecer el Poder Legislativo, a través de impulsar un verdadero equilibrio y división de poderes (véase anexo IV).

Actualmente existen órganos constitucionales autónomos y factores reales de poder (grupos de presión, medios de comunicación, capital financiero nacional e internacional) que sin ser equiparables a los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) influyen en el quehacer público del Estado mexicano.

G) Concepción contemporánea de la división de poderes

Para Luis Javier Algorri, la libertad social como objetivo principal de la división del poder montesquiana, no corresponde con el cúmulo de derechos que el individuo del siglo XX tiene. Para él, los problemas y demandas que la sociedad exige y plantea al sistema estatal, requieren de nuevas y mejores formas de resolución.

El poder público ha crecido en grandes proporciones, basta con mencionar los denominados órganos constitucionales y los órganos de relevancia constitucional que el constitucionalismo moderno ha creado. Esto conlleva a dividir el poder, no sólo en la forma clásica: legislativo, ejecutivo y judicial. También contamos con poderes locales representados por comunidades autónomas, estados, municipios, provincias, condados, etcétera, que requieren una nueva división del poder público con sus gobiernos centrales. Además, los nuevos poderes emergentes como lo son: las empresas transnacionales, los organismos no gubernamentales, los medios masivos de comunicación, los grupos criminales organizados, los tenedores del capital financiero internacional, y su creciente intromisión en las tareas del poder público, debe ponernos sobre aviso para regular la actuación de estos nuevos poderes.⁵⁹

A este respecto, el doctor Miguel Carbonell, apunta que en su teleología original, la división de poderes pretendía que los poderes públicos se controlaran unos a otros, garantizando de esa forma la libertad de los ciudadanos. Y que en la

actualidad dentro de los poderes del Estado pueden distinguirse dos esferas: una rigurosamente estatal integrada por los órganos que se encuentran jurídicamente investidos de poder y por las tecnoburocracias; otra, compuesta por aquellos actores (partidos políticos y organizaciones de intereses) que tratan de controlar las acciones del Estado o de orientarlas en un determinado sentido.⁶⁰

Para Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia, la división de poderes en la actualidad tiende a incorporar en su marco teórico a nuevas realidades políticas y a los llamados órganos constitucionales autónomos como son la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las instituciones electorales (Instituto y Tribunales electorales) y Banco de México, partidos políticos, grupos de presión e incluso organizaciones de la sociedad civil, que intervienen de manera muy importante y decisiva en la cosa pública.⁶¹

Ciertamente, la existencia de órganos constitucionales autónomos y el surgimiento los medios de comunicación, partidos políticos, grupos de presión y organizaciones de la sociedad civil han empezado a ejercer una mayor influencia en la vida pública del Estado mexicano. Sin embargo, el equilibrio de poderes en México comienza a florecer.

La aparición de estos nuevos actores (órganos autónomos, medios de comunicación, etc.) se deben en gran medida a la evolución e influjo del sistema electoral en el tránsito de un sistema de partido hegemónico a uno predominante, por lo menos coyunturalmente, hasta antes de las elecciones federales de 1988, y de uno predominante a uno multipartidista a partir de los resultados electorales de 1997, en donde el partido del Presidente de la República no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

Por este motivo, este órgano legislativo requirió no sólo de la coalición con otras fuerzas políticas para aprobar reformas o adiciones a las leyes secundarias sino empezó ha ejercer diversos actos de control político sobre el Poder Ejecutivo. Para muestra, basta un botón: el proceso de declaración de procedencia que inició en contra del otrora Secretario de Turismo, Óscar Espinosa Villareal, y que se trata en el siguiente apartado.

¹ De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra coalición proviene de la raíz latina *coalitum*, supino de *coalescere*, que significa reunirse, juntarse.

² Al respecto, el artículo 135 constitucional, nos señala que “la presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados (...)”.

³ Versiones estenográficas de las sesiones de ordinarias de las cámaras de senadores y diputados celebradas los días 25 y 29 de abril de 2001, respectivamente, y de la Sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión realizada el día 18 de julio de 2001.

⁴ Véase *Introducción a la técnica legislativa en México* de Pedroza de la Llave, Susana Thalía, en *Elementos de técnica legislativa*, UNAM, 1ª Edición, México 2000, p. 68. En este texto, nuestra autora describe “el procedimiento para reformar la Constitución política, de acuerdo con el artículo 135, en relación con los artículos 71,72 y 122 constitucionales (...)”

⁵ Arroyo Viera, Francisco, *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, SIIID, Cámara de Diputados LVII Legislatura, México 2000, p. 13. En 1990, se reformaron los artículos 5, 28, 35, 36, 41, 54, 60, 73 y 123 constitucionales; en 1992, los artículos 3, 4, 5, 24, 27 (2 reformas), 102 y 130; en 1993, los artículos 3, 16, 19, 20, 28, 31 (2 reformas), 41, 44, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 73 (2 reformas), 74 (2 reformas), 76, 79, 82, 89, 100, 104, 105, 107 (2 reformas), 119 (2 reformas), 122 y 123; en 1994, los artículos 41 y 82 constitucionales.

⁶ *Ibid*, p. 14. En 1994, se reformaron los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 constitucionales; en 1995, el artículo 28; en 1996, los artículos 16, 20, 21, 22, 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73 (2 reformas), 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122; en 1997, los artículos 30, 32 y 37; en 1999, los artículos 4, 16, 19, 22, 25, 58, 73 (3 reformas), 74, 78, 79, 94, 97, 100, 102, 107, 115 y 123; en 2000, se reformó el artículo 4 constitucional.

⁷ Casar, María Amparo, *Legislatura sin mayoría: Cómo va el score*, en la Revista Nexos, Año 23. Vol. XXIII. Enero 2000, No. 265, p.39

⁸ Héctor Fix-Zamudio, Salvador Carmona, Diego Valadés y Francisco Berlín Valenzuela.

⁹ Pedroza de la Llave, Susana, *El Congreso de la Unión*, UNAM, 1ª Edición, México 1997, p. 216

¹⁰ *Ibid*, pp. 335-236 y 242.

¹¹ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, FCE, 1ª Edición, México 1993, p. 128. En este sentido, este autor, nos describe que “desde sus orígenes el parlamento tuvo asignada una función representativa, a la que posteriormente fue agregada la presupuestaria, con el propósito de conseguir recursos pecuniarios al rey; sin embargo, esa función fue ampliada, sobre todo a fines del siglo XVIII, cuando las cámaras buscaron limitar y controlar el ejercicio del poder real que había llegado al absolutismo. Así comenzó el Parlamento a desarrollar otras funciones, entre ellas la legislativa y la fiscalizadora.”

¹² Diccionario de la Lengua Española, *ibid*, p. 1004

¹³ Intervención del Dr. Salvador Valencia Carmona, en el marco del Seminario del Derecho Constitucional y Parlamentario del Nuevo Milenio, celebrado en la H. Cámara de Diputados, el 19 de junio de 2000, en donde impartió la Sesión VII, denominada: Las Funciones del Congreso

¹⁴ Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política: Ley Orgánica. Reglamento y Acuerdos Parlamentarios 2000, p. A57.

¹⁵ Fix-Zamudio, Héctor, *Op. Cit.*, p 664.

¹⁶ Berlín Valenzuela, Francisco, *Diccionario Universal de términos parlamentarios de la Enciclopedia Parlamentaria de México*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México MCMXCVII p. 285

¹⁷ *Idem* p.286.

¹⁸ *Ibid*, pp. 163 y 164.

¹⁹ Valadés, Diego, *Constitución y democracia*. 1ª Edición, UNAM, México 2000, p. 67

²⁰ Berlín Valenzuela, Francisco, *Op. Cit.*, p.141

²¹ Oliva, Javier, *Léxico de la Política*, FLACSO, SEP, CONACYT, FHB y FCE, México, 2000, p. 102

²² Pedroza de la Llave, Susana, *Op. Cit.* p.233

²³ Pedroza de la Llave, Susana, *Poderes Legislativo y Ejecutivo*, en Del Refugio González, María, *Transiciones y diseños institucionales*, 1ª Edición, UNAM, México 1999, p. 154.

²⁴ Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, Cámara de Diputados (LVII Legislatura) y Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, México 2000, p.6

²⁵ Idem, pp. 155-156

²⁶ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

²⁷ Véase Dagdug, Nelly Arocha, *Balace de la LVII Legislatura en Bolio*, José Paoli, *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, Cámara de Diputados (LVII Legislatura), México 200, p. 59

²⁸ Idem.

²⁹ Berlín Valenzuela, Francisco, *Diccionario Universal de términos parlamentarios de la Enciclopedia Parlamentaria de México*, ibid., p. 553-554

³⁰ Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, España, 1990, pp.248-249.

³¹ Vázquez Alfaro, José Luis, *Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, 1ª Edición, UNAM, México, 1991, p. 20.

³² Berlín Valenzuela, Francisco, Op. cit, p. 157

³³ Idem, p. 241

³⁴ Fix-Zamudio, Héctor, Op.cit, p. 684

³⁵ Véase la Revista Voz y Voto, Nuevo Horizonte, No. 96, del 15 de febrero de 2001, pp. 33-40

³⁶ Charles de Secondat, Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, trad. Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Sarpe, Madrid, España, 1984, T. 39, L. XI, C. IV, p. 168.

³⁷ Hidalgo de la, Luis, *El equilibrio del poder en México*, 3ª Edición, UNAM, México 1986, p. 32. Este autor nos señala, que con "la creación de los colegios de Santa Cruz de Tlatelolco en 1536, el de San Juan de Letrán para mestizos en 1574, y la Universidad Pontificia en 1553, aún con control cultural, ofrecieron posibilidad de conocer algunos textos europeos y con ello la evolución política que se sucedía en el Viejo Continente, en contra del poder arbitrario, la tiranía y el despotismo, con base en las ideas literarias de Voltaire, las doctrinas contractualistas, principalmente de Locke y Rousseau, y de los enciclopedistas de fines del siglo XVIII, que fueron reveladores para estas tierras"

³⁸ Véase *La Constitución Política de la Monarquía Española*, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 y Hidalgo de la, Luis, Op., Cit

³⁹ Véase *Las Constituciones de México 1814-1991*, Comité de Asuntos Editoriales de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de la LIV Legislatura, México 1991, p. 48

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Ibid, p. 70.

⁴² Ibid, p. 77.

⁴³ Ibid, p. 99.

⁴⁴ Ibid, p. 102.

⁴⁵ Ibid, p. 109.

⁴⁶ Ibid, p. 114.

⁴⁷ Ibid, p. 132.

⁴⁸ Ibid, p. 137.

⁴⁹ Ibid, p. 141.

⁵⁰ Ibid, p. 177.

⁵¹ Ibid, p. 248.

⁵² Rives Sánchez, Roberto; *La Constitución Mexicana Hacia el Siglo XXI*, Plaza y Valdés Editores S.A. de C.V., p. 206.

⁵³ Ibid., p.207

⁵⁴ Jáuregui Robles, César, *La LVII Legislatura y las nuevas relaciones entre poderes*, en Bolio, José Paoli, *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, Cámara de Diputados (LVII Legislatura), México 200, p. 175

⁵⁵ Llassalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, Colofón, 3ª Edición, México 1990, pp. 48 y 70-71.

⁵⁶ Véase Jáuregui Robles, César, Op. Cit., pp. 173 y 174. Para muestra de la limitación del accionar tradicional del Presidente de la República, saltan a la vista: "la negativa, en una ocasión, de autorizar la salida al exterior del Dr. Zedillo por no aportarse la justificación documental necesaria" y el cambio de protocolo del informe presidencial y contestación del mismo.

⁵⁷ Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político*, Era, 15ª Edición, México 1987, p 10

⁵⁸ Véase a Espinoza Toledo, Ricardo, *Superpresidencialismo y régimen presidencial en México*, en *Ciencia Política en México* coordinado por Mauricio Merino, coeditado por CONACULTA-FCE, 1ª Edición, México 1999, y a Carpizo Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, 7ª Edición, México 1987.

⁵⁹ Ponencia, *La división y legitimidad del poder político*, impartida el 6 de febrero de 2001 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el marco de la celebración del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional.

⁶⁰ Carbonell, Miguel, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, Editorial Porrúa, 2ª Edición, México, 1999, pp. 34 y 35.

⁶¹ Fix-Zamudio, Héctor, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Coeditorial Porrúa y UNAM, México, 1999, pp. 393-394.

IV. EL PROCESO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN CONTRA DE ÓSCAR ESPINOSA VILLARREAL

El proceso de declaración de procedencia en contra de Óscar Espinosa Villareal es una de las consecuencias de la apertura del paso de un sistema de partido hegemónico predominante a la génesis de un sistema multipartidista competitivo, que ilustra y revela una nueva relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

El órgano legislativo en México comenzó a dar vida a la teoría clásica del equilibrio de poderes de Montesquieu, al ejercer diversas las funciones de control político y jurisdiccional sobre el ejecutivo, e iniciar, en el seno de la H. Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura por primera ocasión en la historia político-legislativa de nuestro país, un proceso de declaración de procedencia en contra de un Secretario de Despacho del gobierno federal con el propósito de desaforarlo y exigir la responsabilidad penal, y en consecuencia, evitar el abuso del poder.

Lo anterior, como consecuencia de los resultados que arrojaron las elecciones federales de 1997, en donde el partido del Presidente de la República no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara Baja. Empero, ¿qué es la declaración de procedencia?

A) Definición de la declaración de procedencia

La palabra declaración proviene del latín *declaratio*, *-onis*, es decir, es la acción y efecto de declarar o declararse. Desde el punto de vista del derecho se entiende como la deposición que bajo juramento hace el testigo o perito en causas criminales o en pleitos civiles, la que hace el reo sin llenar aquel requisito.¹

Respecto al concepto de procedencia proviene del latín *procedens*, *-entis*, procedente, es decir, es el origen, principio de donde nace o se deriva una cosa. Desde la perspectiva del Derecho se define como el fundamento legal y oportunidad de una demanda, petición o recurso.²

La declaración de procedencia es un procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurisdiccional, que se instaura en contra de los servidores públicos

que gozan de inmunidad procesal para posibilitar la procedencia de acción penal que se derive de las denuncias penales que interpongan en su contra.³

La declaración de procedencia es un término que sustituyó al de declaración de desafuero.⁴ El fuero constitucional, tiene el mismo sentido de constituir una garantía a favor de personas que desempeñan determinados empleos o se ocupan en determinadas actividades, en virtud de la cual su enjuiciamiento se halla sometido a jueces especiales.⁵ Este término fue introducido en el capítulo IV de la Constitución vigente en la reforma de 1982 que pretendió eliminar del vocabulario político el término de fuero constitucional. La declaración de procedencia se aplica para dar curso al procedimiento de responsabilidad penal en que posiblemente incurran los servidores federales que enuncia el artículo 111 constitucional, así como contra los gobernadores, diputados y magistrados de las entidades federativas, cuando incurriesen en delitos federales. La declaración si ha o no lugar a proceder penalmente se refiere a la manifestación y examen que hace la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los hechos presumiblemente delictivos cometidos por alguno de los servidores públicos,⁶ que hubieren incurrido en algún delito en los términos del artículo 111 constitucional con el objeto de que las acusaciones temerarias o sin fundamento no procedan contra el servidor durante el periodo de su encargo y pueda así desempeñarse libremente en el ejercicio de su función sin presiones por parte de acusaciones falsarias.

Cabe aclarar, que la no declaración de procedencia no equivale a una exculpación del acusado, sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse, sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor hubiese dejado el cargo público que venía desempeñando.⁷

De esta manera, la declaración de procedencia es un requisito de procedibilidad, una forma de remoción de las inmunidades constitucionales, a través de un procedimiento substanciado en la Cámara de Diputados,⁸ tratándose en este caso del otrora Secretario de Despacho, Óscar Espinosa Villarreal.

A pesar de que la figura de declaración de procedencia apareció con la reforma al artículo 111 constitucional en 1982, implícitamente ha estado inmersa en la historia constitucional de nuestro país: En la de Cádiz de 1812, en la de 1824, en las Siete Leyes Constitucionalistas centralistas de 1836, en la de 1857 y en la de Querétaro de 1917.

B) La declaración de procedencia en el constitucionalismo mexicano

La responsabilidad de los funcionarios públicos en México, se remontan a los juicios de residencia y a las visitas ordenadas desde la Península Ibérica para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios, tanto en la Nueva España como en el resto de las posesiones españolas de ultramar.⁹ Esta responsabilidad de los funcionarios públicos ha estado plasmada en el devenir de nuestro constitucionalismo.

La Constitución de Cádiz contemplaba la figura de la declaración de procedencia en el artículo 128, en donde establecía las causas criminales por las que podrían ser juzgados los diputados por el Tribunal de las Cortes. Esta Carta Magna, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, prescribía que los diputados serían inviolables por sus opiniones, y que en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrían ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales que contra ellos se intentaran, no podrían ser juzgados sino por el Tribunal de Cortes en el modo y forma que se prescribía en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podrían ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.¹⁰

Por su parte, la Constitución de 1824 en los artículos 43 y 44 se establecía que los diputados y senadores estarían protegidos contra las causas criminales, desde el día de su elección hasta dos meses después de concluir el encargo, para lo cual debía cada Cámara declarar si había o no lugar a la formación de la causa. De ser afirmativa, el legislador quedaría separado de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente.

El Acta Constitutiva de la Federación de 1824, señalaba en su artículo 43 que las causas criminales que se intentaran contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrían ser aquellos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en Gran Jurado, para declarar si ha ó no lugar a la formación de causa.

En su artículo 44, prescribía que si la Cámara que hiciera de gran jurado en los casos del artículo anterior, declaraba por el voto de los dos tercios, de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedaba el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.¹¹

En las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, los artículos 47 y 48, protegían a los diputados y senadores durante el tiempo de su encargo y hasta dos meses después de haber terminado su mandato.

En su artículo 47 con respecto a los delitos comunes, establecía que no se podía intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasaran dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la marcial, *secretarios del despacho*, consejeros y gobernadores de los Departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado era diputado en el tiempo de su diputación y dos meses después o el Congreso estuviera en receso, se haría la acusación ante el senado.

En el artículo 48 en relación con los delitos oficiales del Presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el artículo anterior, signaba que los *secretarios del despacho*, magistrados de la alta Corte de Justicia y de la marcial, consejeros, gobernadores de los Departamentos y juntas departamentales, por infracción del artículo 3º, parte quinta de la segunda ley constitucional, del 3 de la cuarta y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, la Cámara de Diputados ante quien se hacía la acusación, declaraba si ha o no lugar a esta: en caso de ser la declaración afirmativa, nombraba dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado. Este, instruido el proceso, y escuchados los acusadores y

defensores, fallaba, sin que pudiera imponer otra pena que la destitución del cargo o empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resultaba, a juicio del mismo senado, acreedor a mayores penas, pasaba el proceso al tribunal respectivo para que obrara según las leyes. ¹²

La Constitución de 1857, con sus reformas de 1874, contempló la figura de la declaración de procedencia en los artículos 103 y 104, que la Cámara de Representantes conocería sobre los delitos comunes de diputados y senadores, entre otros, y declararía si había o no lugar a proceder contra el acusado. De producirse la segunda situación, no habría lugar a ningún procedimiento ulterior.

En su artículo 103 signaba, que los senadores, diputados e individuos de la Suprema Corte de Justicia y los *secretarios del despacho*, serían responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo eran igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. También el Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

No gozarían de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas ú omisiones en que incurrieran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a la ley, se disfrutaba de aquel fuero. Lo mismo sucedería con respeto a los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, debería procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución; el cual implicaba: si el delito era común, la Cámara de Representantes, erigida en Gran Jurado, declararía, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habría lugar a ningún procedimiento ulterior. En

caso sentido afirmativo, el acusado quedaría, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.¹³

Finalmente la Carta Magna de 1917, consagró únicamente a la inviolabilidad por las opiniones manifestadas. El artículo 61 se prescribió que los diputados y senadores fueran inviolables por las opiniones que manifestaran en el desempeño de sus cargos, y que jamás podrían ser reconvenidos por ellas.

Sin embargo, los artículos 108, 109, 111 y 113 hacían referencia a la responsabilidad penal.

En su artículo 108 se estableció que los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los *secretarios de despacho* y el procurador general de la República, serían responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo cargo; que los gobernadores de los estados y los diputados a las Legislaturas Locales, serían responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales; que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podría ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

El artículo 109 implicaba: si el delito era común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declararía por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habría lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no sería un obstáculo para que la acusación continuara su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues a resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, el acusado quedaba, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se tratara del Presidente de la República, pues en tal caso, sólo habría lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

El artículo 110 signaba que no gozarían de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que

hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucedería respecto a los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pudiera iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, debería procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

El artículo 111 con respecto a los delitos oficiales que conociera el Senado, erigido en Gran Jurado, no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declaraba por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estimara convenientes, que este es culpable, quedaría privado de su puesto, por virtud de tal declaración o inhabilitación para obtener otro, por el tiempo que determinara la ley. Cuando el mismo hecho tuviera señalada otra pena en la ley, el acusado quedaba a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella. En los casos de este artículo y en los del anterior las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables. Se concedía acción popular para denunciar, ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declaraba que ha lugar a acusar ante el Senado, nombraba una comisión de su seno para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate. El Congreso de la Unión expedía, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serían siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establecía el artículo 20.

Por último, el artículo 113 establecía que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrían exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerciera su encargo y dentro de un año después.¹⁴

Por lo anterior puede observarse en el devenir de la historia constitucional, desde la Carta Magna de Cádiz (1812) hasta la de Querétaro (1917), la variación de los sujetos que han gozado de inmunidad o fuero constitucional, así como los órganos encargados de juzgarlos y el tipo de mayoría requerida para enjuiciarlos.

Actualmente, la declaración de procedencia es una facultad y atribución que corresponde de manera exclusiva ejercer a la Cámara de Diputados sobre los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 constitucional. Sin embargo, este precepto a partir de 1917 sufrió reformas y adiciones.

C) Reformas y adiciones del artículo 111 constitucional

El texto original del artículo 111 de la Constitución queretana regulaba el procedimiento para la sustanciación y sanción de los llamados "*delitos oficiales*", que ahora se norman en el artículo 110 a través del denominado juicio político; igualmente, el 111 original preveía la llamada "*acción popular*" para denunciar los delitos comunes u "*oficiales*" que cometieran los "*altos funcionarios de la Federación*", lo cual ahora se contempla, con mejor técnica jurídica, en el artículo 109 constitucional.

El artículo 111 de la Constitución queretana ha sido reformado en siete ocasiones durante los años siguientes: 1928, 1944, 1974, 1982, 1987, 1994 y 1996.

La primera reforma se publicó en el DOF el 20 de agosto de 1928, reformó los párrafos tercero y quinto con adiciones a sus textos, y se adicionó el párrafo sexto, el cual estableció que el Presidente de la República podría pedir la destitución de algunos servidores públicos del Poder Judicial, y que para tal efecto resolverían las Cámaras de Diputados y Senadores.

La segunda adicionó un párrafo al artículo que se publicó en DOF el 21 de septiembre de 1944. Esta facultó al presidente de la República para oír en privado al funcionario judicial antes de pedir a las Cámaras su destitución. Sin embargo, esta facultad presidencial se derogó en 1982.

La tercera reformó los párrafos quinto y sexto, publicándose y entrando en vigor el 8 de octubre de 1974, suprimiendo los párrafos quinto y sexto a los territorios federales, en virtud de que dejaron de existir y tomando en cuenta la conversión de los estados de Baja California Sur y Quintana Roo.

La cuarta reformó todo el artículo, publicándose en el DOF el 28 de diciembre de 1982, y estableció que la Cámara de Diputados fuera la encargada de declarar la procedencia del juicio político, y que al Presidente de la República sólo habría lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores. Esta reforma quedó prácticamente en los términos del texto en vigor.

La quinta reformó el primer párrafo y se publicó en el DOF el 10 de agosto de 1987, se adicionaron las figuras de los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y el título del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal; es decir, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y al titular del órgano de gobierno del propio Distrito Federal, en lugar del jefe del Departamento del Distrito Federal.

Con la sexta reforma publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1994, se reformaron los párrafos primero y quinto, adicionando las figuras de los Consejeros de la Judicatura Federal y las Judicaturas Locales, es decir, de las entidades.

Por último con la séptima reforma que se publicó en el DOF el 22 de agosto de 1996, se reformó el primer párrafo, ampliándose su competencia en materia penal a: los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.¹⁵

El artículo 111 en vigor establece las bases constitucionales de la responsabilidad penal de los servidores públicos, así como de la inmunidad procesal temporal en materia penal (excluyéndose expresamente el ámbito civil) que se le otorga a algunos de ellos que desempeñan una función pública relevante y el procedimiento que debe seguirse para que pueda efectuarse un proceso penal en su contra –en el entendido de que a través de dicha inmunidad lo que se protege es la función, no al funcionario o servidor público que la desempeña–, de

manera similar a lo que antes preveía el artículo 109 de la propia Constitución, siguiendo una tradición proveniente desde nuestros ordenamientos fundamentales del siglo XIX.

Como puede observarse, las últimas reformas y adiciones que ha tenido el artículo 111 de la Constitución ampliaron el número de sujetos que actualmente gozan de inmunidad y no pueden ser sujetos del procedimiento penal si previamente no han sido desaforados. Dichos sujetos son:

1. En el Poder Legislativo: Los diputados y senadores al Congreso de la Unión.
2. En el Poder Judicial: Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal.
3. En el Poder Ejecutivo: Los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo y el Procurador General de la República.
4. En el Distrito Federal: Los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
5. En el Instituto Federal Electoral: El consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General.

Por lo que respecta al Presidente de la República, sólo habrá lugar para acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Y, por último, para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Ahora bien, entre los sujetos que han disfrutado de fuero constitucional desde 1836 hasta nuestros días, destaca la figura del Secretario de Despacho. Sin

embargo, la inmunidad de este funcionario público se puso entre dicho en la LVII Legislatura: Un aspecto sobresaliente, significativo e inédito durante esta Legislatura fue el hecho de que la Cámara de Diputados haya iniciado por primera ocasión un proceso de declaración de procedencia en contra del Secretario de Turismo del Poder Ejecutivo, Óscar Espinosa Villarreal, con el propósito de desaforarlo, aunque el proceso haya expirado con la renuncia a su cargo, el 8 de agosto de 2000.

Es importante hacer hincapié que ningún miembro del Poder Ejecutivo hasta la pasada Legislatura se le inició un proceso de declaración de procedencia. En cambio diversos sujetos del Poder Legislativo estuvieron sometidos en mayor o menor medida al desafuero o declaración de procedencia.

D) Casos de declaración de procedencia sobre sujetos del Poder Legislativo

El caso del licenciado Óscar Espinosa Villarreal es un hecho inédito porque por primera vez en México se inició un proceso de declaración de procedencia en contra de un Secretario de Despacho del Poder Ejecutivo Federal por parte de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; sin embargo, existen tres precedentes de desafuero o declaración de procedencia sobre sujetos del Poder Legislativo con características distintas, que se remontan cronológicamente a los siguientes legisladores: Carlos Madrazo,^{*} Félix Iracheta y Jorge Díaz Serrano.^{**}

La Suprema Corte de Justicia consideró que la declaración de procedencia es un derecho personal renunciable por parte de un servidor público, tal como lo pronunció en el amparo de Carlos Madrazo en 1942; en relación con el segundo caso, estableció que la declaración prejuzga sobre la responsabilidad penal, porque el servidor público puede reintegrarse a su función si en el transcurso del proceso penal es exculpado, según se estableció en el precedente de Félix Iracheta en 1947.¹⁶

Con respecto a Jorge Díaz Serrano, la Cámara de Diputados erigida en Jurado de Procedencia el 30 de julio de 1983, por 364 votos declaró aprobado el Decreto de Declaración de Procedencia en su contra en los términos siguientes:

“Primero. Se remueve el fuero de que goza el ingeniero Jorge Díaz Serrano como Senador de la República, a efecto de que se puedan ejercitar las acciones legales que correspondan.

“Segundo. Se declara que ha lugar a proceder en contra del ciudadano Senador ingeniero Jorge Díaz Serrano, en los términos de los Artículos 74 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Tercero. Se separa de su cargo de Senador de la República, al ciudadano ingeniero Jorge Díaz Serrano.

“Cuarto. Hágase del conocimiento de la Procuraduría General de la República y del ciudadano ingeniero Jorge Díaz Serrano, esta resolución.

“Quinto. Cúmplase lo conducente con lo dispuesto por el Artículo 44 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: comuníquese al ingeniero Jorge Díaz Serrano, a su defensa y a la Procuraduría General de la República.”¹⁷

Estos precedentes de declaración de procedencia sobre los sujetos del Poder Legislativo se distinguen, fundamentalmente, del caso Óscar Espinosa, por ser éste un sujeto del Poder Ejecutivo. Este caso permite subrayar la doble función de control político y jurisdiccional que el órgano legislativo empezó a ejercer sobre el ejecutivo al iniciar un proceso de declaración de procedencia en contra de un Secretario de Despacho del gobierno federal, así como la contribución al equilibrio y establecimiento de una nueva relación de poderes, a pesar de no haber culminado el procedimiento de la declaración de procedencia en la Cámara de Diputados.

E) El procedimiento de declaración de procedencia

El procedimiento de declaración de procedencia es una facultad exclusiva que tiene la Cámara de Diputados en su artículo 74, fracción V constitucional¹⁸ para conocer y resolver sobre la acusación que realice cualquier ciudadano, los particulares o a requerimiento del Ministerio Público, mediante la presentación de elementos de prueba en contra de un Diputado o Senador, incluso, en contra de

otros funcionarios que establece el artículo 111 constitucional por su probable responsabilidad penal.

A este respecto, Ley Orgánica del Congreso en su Artículo 40, numeral 5, nos señala que *“la Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.”*¹⁹ Asimismo, el artículo 4º, 5º y 6º del Acuerdo Parlamentario Relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados; nos señala:

“Artículo 4o. La Comisión de Jurisdicción tendrá, además de sus facultades expresas, las siguientes:

- a) Conocer y dirimir las controversias que surjan en la Sección Instructora.*
- b) Recabar informes periódicos de la actuación de la Sección Instructora.*

“Artículo 5o. La Sección Instructora se integrará buscando una participación plural de los grupos parlamentarios que integran la Cámara de Diputados”.

*“Artículo 6o. La Sección Instructora tomará sus resoluciones por consenso. A falta del mismo, el asunto se turnará de inmediato a la Comisión de Jurisdicción.”*²⁰

Ahora bien, conforme al Artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Sección Instructora se formará *“por cuatro integrantes”* y de acuerdo al Artículo 25, *“(…) practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculgado.”*

“Sí a juicio de la sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen”.

“Para los efectos del primer párrafo de este artículo, la Sección deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario

*disponer de más tiempo, a criterio de la Sección. En este caso se observarán las normas acerca de la ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político.*²¹

Es importante señalar, que la resolución será notificada a la Cámara de Diputados, quien decidirá o no desechar la denuncia. De continuar ésta, el Presidente de la Cámara lo hará saber al inculcado –y a su defensor–, así como a quien realizó la denuncia.

Posteriormente, el Pleno de la Cámara, a través de la mayoría absoluta de los miembros presentes, resolverá si ha o no a proceder contra el inculcado. Al respecto, a diferencia del juicio político –exigencia de responsabilidad política–, en el procedimiento de declaración de procedencia –exigencia de responsabilidad penal–, no se pronuncia la Cámara de Diputados por el asunto de fondo; es decir, no prejuzga los fundamentos de la imputación, sino sólo autoriza que se siga o no el proceso penal. Si no lo autoriza, el Diputado, Senador o servidor público continuará en el cargo, pero una vez concluido éste, los tribunales ordinarios o, como los llama la Ley Orgánica del Congreso, tribunales comunes, podrán fincarle responsabilidad penal a través de la realización de un proceso, para lo cual el Ministerio Público cuenta, cuando menos, con tres años para ejercitar la acción penal (artículo 114).

Si la Cámara decide levantar la inmunidad al parlamentario, pueden presentarse dos supuestos:

1º Relativo a que el tribunal ordinario dicte una sentencia absolutoria, entonces el Diputado o Senador ocupará otra vez el cargo, quedando nuevamente protegido con la inmunidad parlamentaria;

2º Si la sentencia es condenatoria, con lo cual el Diputado o Senador perderá el carácter de parlamentario y no tendrá la gracia del indulto.

A diferencia de los legisladores, los secretarios de despacho gozan de una inmunidad transitoria, limitada y condicionada debido a que dependen del Presidente de la República, quien puede despedirlos en cualquier momento con lo cual se acaba la inmunidad inmediatamente.²²

Sea como sea, las declaraciones y resoluciones de la Cámara, en esta materia, son inatacables, con lo cual no procede el amparo (artículo 111). Así quedó demostrado con los dictámenes procedentes y no procedentes que emitió la Sección Instructora de la H. Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura contra distintos sujetos que gozaron de inmunidad.

F) Casos de declaración de procedencia turnados a la Sección Instructora de la H. Cámara de Diputados (LVII Legislatura)

El 12 de abril de 2000, en el Salón de Juntas del edificio F de la H. Cámara de Diputados, la Comisión Jurisdiccional efectuó una reunión de trabajo, en la cual nombró a los diputados Juan Marcos Gutiérrez González y Alvaro Arceo Corcuera como presidente y secretario, respectivamente, de la Sección Instructora. Acto seguido se procedió a la instalación de la Sección Instructora, *“para lo cual tomó la palabra el Presidente de la misma quien dio formalidad al inicio de los trabajos de la propia Sección.”*²³

En esta misma fecha, se recibió un oficio de la Secretaria General de la Cámara de Diputados²⁴ en donde se solicitaba la declaración de procedencia en contra de Germán Castañeda Rodríguez, Diputado Local de la LIII Legislatura del Estado de México; Alberto Cárdenas Jiménez, Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco; Miguel Ángel Garza Vázquez, Diputado Federal de la LVII Legislatura; Raquel María Del Carmen Sevilla Díaz, Diputada de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura; Humberto Serrano Pérez, Diputado Federal de la LVII Legislatura; Jorge Madrazo Cuellar, Procurador General de la República; José Aguinaco Alemán, Ministro de la Suprema Corte de Justicia; y Óscar Espinosa Villarreal, Secretario de Turismo del gobierno federal (véase anexo V)²⁵

Cabe señalar, que las solicitudes de desafuero en contra de Samuel del Villar Kretchmar, Procurador del Distrito Federal; así como de Dolores Padierna, Diputada Federal de la LVII Legislatura, se canalizaron de manera posterior a la instalación de la Sección Instructora.

Es importante destacar, que de las diez solicitudes que se canalizaron a la Sección Instructora –hasta el 6 julio de 2000–, cuatro fueron dictaminadas de la manera siguiente: *no procedentes* los casos en contra de Germán Castañeda Rodríguez, Miguel Ángel Garza Vázquez y Raquel María Del Carmen Sevilla Díaz, y sólo *procedente* el caso en contra de Óscar Espinosa Villarreal, cuyo número de expediente es SI/008/2000. Por este motivo, se dirige la atención en lo particular a este caso, bajo un cuestionamiento: ¿quién es Óscar Espinosa Villarreal? Para despejar, esta incógnita se presenta una breve semblanza de su trayectoria.

G) Semblanza de Óscar Espinosa Villarreal

Óscar Espinosa Villarreal, nació en México, D.F., el 23 de noviembre de 1953. Es hijo de Francisco Espinosa Figueroa y de Rosa María Villarreal Martínez, trabajadora social voluntaria. Está casado con María de los Ángeles Mijares Reyes Spíndola, quien se dedica además de su hogar al comercio.

Realizó sus estudios de licenciatura en administración en la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM entre 1972-1979.

Con respecto a sus actividades políticas: se incorporó al PRI desde 1975, en donde se ha desempeñado como representante político en Cuautitlán de Romero Rubio, México, y en Xonacatlán, México, en 1984. Durante la campaña presidencial de Ernesto Zedillo se desempeñó como secretario de Finanzas del Comité de Campaña del PRI. Sin embargo, sus tareas en ese sentido comenzaron desde antes. El 23 de febrero de 1993 el diario *El Economista* publicó una noticia exclusiva: en casa de Antonio Ortiz Mena hubo una cena –que organizó Óscar Espinosa– y a la cual asistieron el Presidente de la República, políticos connotados y empresarios multimillonarios, a quienes se les solicitó su cooperación económica. El objetivo de la reunión era que invitados como Emilio Azcárraga, Carlos Slim o Bernardo Garza Sada aportaran, cada uno, un mínimo de 75 millones de nuevos pesos a las arcas del PRI.

Los cargos públicos de elección que a asumido son: Diputado Local suplente por el Estado de México entre 1984-1987; Diputado Federal suplente por el II distrito electoral del Estado de México durante LIV Legislatura (1984-1987).

Con relación a los cargos administrativos en los gobiernos federal o estatal se incorporó a la administración pública como: asesor de la Comisión Nacional de Valores en la SHCP entre 1981-1982; en 1982 Espinosa Villarreal se trasladó al Estado de México para trabajar con el entonces gobernador Alfredo del Mazo como director general de Tesorería y Crédito entre 1982-1986, y secretario particular del Gobierno del Estado de México entre 1986-1987; presidente de la Comisión Nacional de Valores en 1989; director de Banca de Inversión, Nafín, en 1991; regente del Departamento del Distrito Federal entre 1994-1997 y Secretario de Turismo del Poder Ejecutivo Federal entre 1997-2000.

Con relación a las actividades profesionales fuera del servicio público se desempeñó como: supervisor de agentes de seguros en *Seguros La Comercial*, *Seguros del Atlántico*, y *Seguros Tepeyac* entre 1973-1975; consejero en la Asociación Mexicana de Capacitación Bursátil y apoderado operador en la Bolsa Mexicana de Valores entre 1977-1980; director general en la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa entre 1980-1981; miembro del Comité Técnico Asesor en el Instituto para el Depósito de Valores, 1980-1981.

Entre sus actividades académicas se desempeña como: profesor en la Universidad Anáhuac en 1990; fue presidente del Consejo Directivo de la Fundación UNAM. En academia, asociaciones y sociedades trabajó en el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas; se desempeño como presidente de la Organización Internacional de Comisiones de Valores entre 1989-1990 y vicepresidente de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo en 1991.²⁵

Después de esta breve semblanza de la trayectoria de Óscar Espinosa Villarreal se presenta su caso durante la LVII Legislatura en la H. Cámara de Diputados.

H) Caso: Óscar Espinosa Villarreal

El 29 de marzo de 2000, el gobierno de la ciudad de México –de extracción perredista–, a través de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), encabezada por Samuel del Villar Kretchmar, turnó una petición a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de la LVII Legislatura para que declare procedente la imputación contra Óscar Espinosa Villarreal por el delito de peculado.²⁶ A este respecto, la licenciada Claudia Morales González, Agente del Ministerio Público adscrita a la Fiscalía para Servidores Públicos del Distrito Federal, presentó un requerimiento para que esta Cámara declarara lugar a proceder en contra del Lic. Oscar Espinosa Villarreal, a fin de remover su fuero constitucional y separarlo de su cargo como Secretario de Turismo del gobierno federal, debido a su probable responsabilidad del delito de peculado durante su ejercicio gubernamental como Regente del Distrito Federal.²⁷ Sin embargo, no fue sino hasta el 22 de junio de ese año, cuando la *Sección Instructora* de la Cámara de Baja, de conformidad con los artículos 16 y 74 fracción V, 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25, 26, 28, 31, 45 y demás relativas y aplicables de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 94, 95, 280, 285, 286, 288, 289 y 290 del Código Federal de Procedimientos Penales aplicado supletoriamente, emitió un dictamen en su contra en los términos siguientes:

“Primero.- Si ha lugar a proceder contra el inculpado Óscar Espinosa Villarreal, actual Secretario de Turismo del Poder Ejecutivo Federal, en razón de haberse acreditado la existencia del delito de peculado que regula la fracción I del artículo 223 del Código Penal Federal, vigente en el momento de los hechos así como su probable responsabilidad”

“Segundo.- En consecuencia, el Ciudadano Óscar Espinosa Villarreal queda inmediatamente separado de su cargo de Secretario de Despacho de Turismo del Poder Ejecutivo Federal, y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes”.

“Tercero.- Dése cuenta con este Dictamen al Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión para los efectos conducentes”.

“Cuarto.- Publíquese en la Gaceta Parlamentaria e infórmese a la Comisión Jurisdiccional por conducto de su Presidente”.

“Así lo Dictaminó la Sección Instructora de la Comisión Jurisdiccional de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, para todos los efectos legales conducentes.”²⁸

Este dictamen fue firmado por los diputados: Juan Marcos Gutiérrez (presidente), Álvaro Arceo Corcuera (Secretario), Ricardo Cantú Garza y Miguel Quiroz Pérez. Este último, firmó el dictamen pero voto en contra.

Con esta votación (3-1), la Sección Instructora determinó que la denuncia presentada por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tenía acreditados los elementos materiales del delito de peculado y la presunta responsabilidad del funcionario. Bajo este criterio, Oscar Espinosa tendría que responder por el delito de peculado estimado en 420 millones de pesos que habría cometido como regente del Departamento del Distrito Federal. Para ello, se requería que este dictamen fuera aprobado y puesto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados para definir la situación del titular de Turismo.

No obstante, en la sesión celebrada el día 27 de junio de 2000, *“(...) la mayoría priísta en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión envió a la ‘congeladora’ la posibilidad de quitar el fuero al (otrora) secretario de Turismo, Oscar Espinosa Villarreal, a fin de que pueda ser juzgado, y ello motivo que los legisladores del PAN abandonaran la sesión entre críticas y recriminaciones de las bancadas del PRI y del PRD (...).”²⁹*

El Diputado Juan José Rodríguez Prats, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, solicitó a la Comisión Permanente acordar la expedición de un decreto a fin de convocar a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión a un Periodo de Sesiones Extraordinarias durante el Segundo Receso del Tercer Año de Ejercicio de la LVII Legislatura en los términos siguientes:

“Primero.- Se convoca a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión a un Periodo de Sesiones Extraordinarias a celebrarse durante el Segundo Receso del Tercer Año de Ejercicio de la LVII Legislatura con el objeto de que se erija en jurado de procedencia para conocer del dictamen turnado por la

sección instructora de la Cámara de Diputados y en su caso determinar si hay lugar o no a proceder penalmente contra el servidor público inculcado.

“Segundo.- La sesión de la Cámara de Diputados para la apertura del Periodo de Sesiones Extraordinaria iniciará el próximo jueves 6 de julio a las 11 horas; y la correspondiente Sesión de Clausura se verificará una vez que la Cámara haya conocido y determinado lo conducente en relación con el objeto establecido en la presente convocatoria. Dentro del Periodo de Sesiones Extraordinaria, en materia del presente decreto, la Cámara de Diputados será convocada en la fecha que resulte necesario.

“Transitorio. – Único. El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, dado en la Sede de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, 27 de junio del 2000, firman los legisladores de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional.”³⁰

Sin embargo, se emitieron 13 votos en pro y 19 en contra de este decreto, “por la que se rechazó la posibilidad de considerar de ‘urgente y obvia resolución’, es decir, de discutir de inmediato el llamar a un periodo extraordinario de sesiones en la Cámara de Diputados, para que ese órgano decida si es procedente actuar penalmente contra el ex regente acusado de peculado.”³¹.

El Diputado Rodríguez Prats argumentó que “(...) es facultad de la Comisión Permanente convocar de inmediato a un periodo de sesiones extraordinario en San Lázaro, sin necesidad de evaluar el trabajo de la Sección Instructora, ni de turnar a comisiones, puesto que ya hay un dictamen de los diputados”³²

Por su parte y ante esta situación, Óscar Espinosa Villareal, había anunciado que no renunciaría al cargo como Secretario de Turismo y acudió al juicio de garantías en busca de la protección de la justicia federal “(...) a través de una solicitud de amparo, promovida ante el juzgado segundo de distrito en materia administrativa, sin embargo éste se la rechazó. La juez María Teresa García Robles la consideró ‘notoriamente improcedente’ la solicitud de amparo (...)”³³

Posteriormente y por primera ocasión en la historia política de México, el día 19 de julio, el Poder Judicial se pronunció y negó el amparo a un Secretario de Despacho del Ejecutivo, Espinosa Villareal, dejando en pie la decisión de la

Sección Instructora de la H. Cámara de Diputados que consideró procedente retirarle el fuero al funcionario, separarlo del cargo y enjuiciarlo por el delito de peculado. La juez 3ª de distrito en materia administrativa, Rosalba Becerril Velásquez, había considerado improcedente el amparo porque las resoluciones de la Cámara de Diputados durante el juicio de procedencia son inatacables. *“Si el Poder Judicial pudiera intervenir, se alteraría el equilibrio de Poderes”*,³⁴ señaló la sentencia.

Finalmente el 7 de agosto, Óscar Espinosa solicitó licencia a la Presidencia de la República por tiempo indefinido al cargo de Secretario de Turismo que venía desempeñando desde el 5 de diciembre de 1997, a fin de preparar su defensa a los cargos de peculado por 420 millones de pesos durante su gestión como regente del Departamento del Distrito Federal y ponerse en manos de un juez que se apegara al proceso, que le permitiera presentar pruebas y alegatos, al margen del linchamiento público. Para este efecto, la Presidencia de la República instruyó a la Secretaría de Gobernación para que procediera a tramitar la licencia con base en el artículo 27, fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En esta misma fecha, el Ministerio Público del D.F., encargado de la investigación giró un oficio al Secretario de Gobernación, Diodoro Carrasco, para que informara si Espinosa Villarreal continuaba a la fecha, desempeñando el cargo de Secretario de Turismo, y que se informara el momento en que dejara de desempeñar dicho cargo en el gobierno federal. En este sentido, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal recurrió al Congreso de la Unión para que la Comisión Permanente solicitara la misma información a la Secretaría de Gobernación.

Sin embargo, las peticiones tanto del Ministerio Público como de la Procuraduría General de Justicia del D.F., se esfumaron luego de que Óscar Espinosa, el 8 de agosto de 2000, renunció al cargo de Secretario de Turismo. Esta noticia fue dada a conocer a través de una entrevista que difundió la agencia oficial Notimex a las 21:42 horas y de la cual dio cuenta la Presidencia de la República.

Es importante destacar, que al no convocar la Comisión Permanente de la LVII legislatura a sesiones extraordinarias a la Cámara de Diputados, el dictamen aprobatorio de la Sección Instructora en contra de Espinosa Villarreal, se presumía que quedaría pendiente en la agenda político-jurisdiccional de la LVIII Legislatura y que uno de los primeros dictámenes que tendría que aprobar o rechazar el Pleno de esta Legislatura sería el caso de Oscar Espinosa, acusado por el delito de peculado. Y que para ello, se requería que dicho dictamen fuera aprobado por la mayoría absoluta de los diputados presentes, mayoría que ningún grupo parlamentario tenía en el seno de este cuerpo colegiado (véase cuadro I). Sin embargo, con la renuncia de Espinosa Villarreal al cargo de Secretario de Turismo el proceso de declaración de procedencia que se seguía en la Cámara Baja expiró, tomando el caso otro curso procedimental.

A un año y 11 días de la renuncia de Óscar Espinosa al cargo de Secretario de Turismo del Poder Ejecutivo Federal, hasta el 19 de agosto de este año, ha sido formalmente declarado preso por el juez cuarto penal del Reclusorio Preventivo Norte, Enrique Cedillo García, por el delito de peculado de 420 millones de pesos que se le imputa; luego de que se fugó y fue extraditado de la nación nicaragüense por el gobierno federal –de extracción panista– el pasado 10 de agosto.

¹ *Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Madrid 1992, 21ª Edición, T. I, p. 667.*

² *Ibid.*, T. II, p.1670

³ Monserrit Ortiz Soltero, Sergio, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, Porrúa, 1ª Edición, México 1999, p. 238

⁴ Berlín Valenzuela, Francisco, *Diccionario Universal de términos parlamentarios de la Enciclopedia Parlamentaria de México*, Editorial Instituto de Investigaciones Legislativas, México MCMXCVII, p. 319.

En el artículo 74, fracción V de la Constitución de 1917 contemplaba la figura del *fuero constitucional*, la cual fue sustituida por *declaración de procedencia* mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1982.

Actualmente, el artículo 61, párrafo segundo, de la Constitución mantiene la figura del fuero: *"El Presidente de cada Cámara velará por el respeto del fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar."*

⁵ Berlín Valenzuela, Francisco, *Op. Cit.*, p. 319

⁶ Monserrit Ortiz Soltero, Sergio, *Op. Cit.*, p. 4. Este autor nos señala que *"el término servidor público tiene su fundamento en la formalización de su relación laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio público, en tanto que no todos los servicios públicos son brindados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan"*

⁷ Berlín Valenzuela, Francisco, *Ibid*.

⁸ Dosamantes Terán, Jesús Alfredo, *Diccionario de Derecho Electoral*, Porrúa, México 2000, p. 90

⁹ Fernández Delgado, Miguel Ángel, *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, coeditorial Secogef y UNAM, 1ª Edición, México 1994, p.13

¹⁰ Véase la *Constitución Política de la Monarquía Española*, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, en su artículo 128.

¹¹ *Las Constituciones de México 1814-1991*, H. Congreso de la Unión, Comité de Asuntos Editoriales, México 1991.

¹² *Ibid*, la Constitución de 1836, arts. 47 y 48.

¹³ *Ibid*, la Constitución de 1857 con sus Adiciones y Reformas (hasta el año de 1901), arts 103 y 104.

¹⁴ *Ibid*, la Constitución Política de 1917, arts. 61, 108, 109, 110, 111 y 113.

¹⁵ Rives Sánchez, Roberto; *La Constitución Mexicana Hacia el Siglo XXI*, Plaza y Valdés Editores S.A. de C.V., 1ª Edición, México 2000, pp. 309-312

¹⁶ Cfr. Fuente: El Diccionario Enciclopédico de México de Humberto Musacchio nos señala que Carlos Alberto Madrazo Becerra fue diputado federal por Tabasco en 1943. “En ese mismo año, luego de manifestar su apoyo a la precandidatura presidencial de Javier Rojo Gómez, Madrazo fue desaforado y encarcelado, acusado de haber cometido irregularidades en la contratación de braceros, aunque pronto fue exculpado.”

¹⁷ Cfr. Fuente: El Diccionario Enciclopédico de México de Humberto Musacchio nos señala que Jorge Díaz Serrano fue “(...) senador por Sonora elegido para el sexenio 1982-88. En 1983, acusado de diversos delitos cometidos presuntamente durante su gestión al frente de PEMEX, fue desaforado por el Congreso. Con sus bienes embargados por el Estado, encarcelado desde el 31 de julio de ese año, fue sometido a dos juicios. En uno de ellos fue declarado culpable de fraude (1987). Quedo en libertad el 30 de julio de 1988 (...)”.

¹⁸ Berlín Valenzuela, Francisco, Op. Cit. p.320

¹⁹ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LII Legislatura, Año I, T. I, No 2, 30 de julio de 1983, p.4

²⁰ Véase el Artículo 74, Fracción V de la Constitución en el Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, p. A76, que a la letra dice: “Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados (...) Fracción V.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución”. A este respecto, el artículo 111 constitucional, señala que “para proceder penalmente contra (...) los secretarios de despacho (...), por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado”.

²¹ Ley Orgánica del Congreso en su Artículo 40, numeral 5.

²² Acuerdo Parlamentario Relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora de la H. Cámara de Diputados, aprobado en la sesión efectuada el día 30 de abril de 1998.

²³ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 11.

²⁴ Valdés, Clemente, *El juicio político*, Coyoacán, 1ª Edición, México 2000, p.132

²⁵ Acta de la Sesión del 12 de Abril del 2000 de la Comisión Jurisdicción de la H. Cámara de Diputados de la LVII Legislatura.

²⁶ Entrevista con Mariano Valdivia López, Secretario Técnico de la Sección Instructora de la H. Cámara de Diputados, el día 6 de julio de 2000.

²⁷ Cfr. Fuente: Informe de estado que guardan los procedimientos de declaración de procedencia ante la Sección Instructora de la Comisión de Jurisdicción de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, suscrito por el diputado federal, Felipe Urbiola Ledesma, presidente de la Sección Instructora.

²⁸ Véase *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano*, FCE, Presidencia de la República (Unidad de la Crónica presidencial), México, 1992, p.115 y Ramírez Garrido, Jaime, *El gabinete del doctor Zedillo*, Planeta, México 1995, pp. 65-68

²⁹ El Código Penal Federal, en el Título Décimo, Capítulo XII, Artículo 223, Fracción I, establece: “Comete el delito de peculado.

“Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto de dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa

²⁷ Dictamen en contra de Oscar Espinosa Villarreal emitido por la Sección Instructora de la H. Cámara de Diputados el pasado 22 de junio de 2000.

²⁸ Idem.

²⁹ Periódico, *La Jornada*, 28 de junio de 2000, p. 3

³⁰ Versión estenográfica de la sesión de la Comisión Permanente celebrada el 27 de junio de 2000.

³¹ Periódico, *La Jornada*, ibid.

³² Idem.

³³ Periódico, *La Jornada*, 24 junio de 2000, p. 24

³⁴ Idem.

V. CONCLUSIONES

1. La semejanza de la evolución del sistema electoral mexicano, a través de un análisis del conjunto de normas que han regulado la integración del órgano legislativo, particularmente de la Cámara de Diputados —desde de la Carta Magna de Cádiz de 1812 hasta la Constitución queretana de 1917, así como de las disposiciones electorales que nos han regido—, nos ilustra cómo se ha desarrollado el sistema de elección y representación política del Poder Legislativo Federal y cómo ha incidido en la composición de la Cámara Baja. Fundamentalmente, ello nos permite comprender el desarrollo e influencia de los sistemas electorales en los sistemas de partidos y el tránsito de un sistema de partido a otro; es decir, el paso de un sistema de partido hegemónico en elecciones no competitivas a un sistema multipartidista en elecciones competitivas.

2. Con base en el análisis del marco constitucional de Cádiz (1812), Apatzingán (1814), del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1823), de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824), de las Siete Leyes Constitucionales centralistas (1836), de las Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843), de la Acta Constitutiva (1847), de la Constitución (1857) y de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (1917) con sus reformas, así como de las diversas legislaciones electorales que nos han gobernado durante estos dos siglos, se puede apreciar la evolución de nuestro sistema electoral en los siguientes aspectos:

2.1. *El tránsito de un sistema unicameral a un sistema bicameral del Poder Legislativo.* El origen del órgano legislativo en México fue unicameral, así lo prescribía la Constitución de Cádiz. Posteriormente con la Constitución de 1824 se instauró el sistema bicameral perdurando hasta que la Constitución de 1857 estableció de nuevo un sistema unicameral. Finalmente con la reforma constitucional de 1874 se restituyó el sistema bicameral, el cual se preserva hasta nuestros días.

2.2. *El tránsito de la organización electoral por parte de los estados al Gobierno Federal.* A partir de la Constitución de 1824 no hay legislación electoral a nivel federal, en razón de que el marco constitucional facultaba a los estados a legislar en esa materia. Sin embargo, con la *Ley Electoral Federal* del 7 de enero de 1946, por primera vez en la historia, la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral quedó bajo la responsabilidad del Gobierno Federal. Se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales y el Consejo del Padrón Electoral. El cambio que se opera es un cambio estructural.

2.3. *El tránsito de un sistema de elección de diputados indirecto en tercer, segundo y primer grado a un sistema de elección de diputados directo.* El sistema de elección para diputados fue de manera indirecta en tercer, segundo o primer grado durante todo el siglo XIX. Con la entrada en vigor de la *Ley Electoral* (19 de diciembre de 1911), la cual tuvo una reforma el 22 de mayo de 1912, se instaura la elección directa. Este mecanismo de elección será adoptado y plasmado en la Constitución de 1917 y preescrito en la ley reglamentaria en materia electoral. Así por ejemplo, la Constitución de Cádiz estableció un sistema de elección de diputados indirecto en tercer grado, es decir, en tres fases: juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. La Constitución de Apatzingán estableció un sistema de elección de diputados indirecto en segundo grado. En el marco de la Constitución de 1824 se expidieron las *Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República* (12 de julio de 1830), esta ley planteó por primera vez, la elección indirecta en primer grado (las anteriores eran en segundo y tercer grado). Además con esta ley aparece un antecedente más preciso del Registro de Electores y de la credencial permanente de elector.

Por otra parte, con la *Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales* (30 de noviembre de 1836), que reglamentaría las Siete Leyes Constitucionales del régimen centralista, se retrocede: el voto se hace censitario (renta anual de por lo menos 100 pesos) y la elección vuelve a ser en segundo grado.

2.4. *El tránsito de dos a tres años de duración en el cargo de diputado.* Desde la Constitución de Cádiz de 1812 la duración en el cargo de diputado fue de 2 años hasta la reforma constitucional del 6 de diciembre de 1933, que estableció una duración de 3 años.

2.5. *El tránsito de un sistema de elección de diputados mayoritario a un sistema de elección mixto (60% de mayoría relativa y 40% de representación proporcional).* El sistema de diputados mayoritario prevaleció durante todo el siglo XIX y las 6 primeras décadas del XX en nuestro país. El sistema de diputados por representación proporcional se introdujo con “los diputados de partido” que estableció la reforma electoral de 1963 y posteriormente con *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (28 de diciembre de 1977), incrementando el número de diputados a 400: el 25 por ciento eran de representación proporcional y e 75 por ciento por el sistema de mayoría relativa. El sistema electoral de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión fue mayoritario desde 1812 hasta la reforma electoral de 1963.

2.6. *El tránsito hacia la existencia de una competencia y pluralidad ideológica.*

Ante el efecto de un sistema de elección de diputados mayoritario, la competencia y la pluralidad ideológica en la Cámara de Diputados fue inexistente en el siglo XIX y durante buena parte del siglo XX, hasta la ley electoral de 1963.

2.7. *El tránsito denominativo de una demarcación electoral a otra.* La geografía electoral, así como las demarcaciones electorales en donde son electos los diputados han cambiado su denominación y transformado del siglo XIX al XX; así han transitado su denominación de provincias, departamentos, territorios, estados a distritos y circunscripciones electorales.

2.8. *El tránsito de partido como demarcación territorial a partido político con personalidad jurídica propia.* Durante el siglo XIX la figura de partido fue concebida como una demarcación territorial. Así por ejemplo, la Constitución de Cádiz establecía para la elección de diputados de manera indirecta la constitución de Juntas electorales de partido, previa constitución de las Juntas de electorales de parroquia, hasta que la *Ley Electoral* del 19 de diciembre de 1911 otorgó personalidad jurídica a los partidos políticos.

2.9. *La transición del sistema de partido en México.* De 1929 y hasta antes de las elecciones federales de 1988, se transitó de un sistema de partido hegemónico a uno predominante. Como resultado de las elecciones de 1997, el sistema de partido predominante tránsito a un sistema multipartidista. En consecuencia, a partir de 1988, el Sistema Político Mexicano transitó de un sistema electoral no competitivo a uno competitivo.

2.10. *La permanencia de la población como un referente constante para la asignación del número de diputados en una demarcación territorial.* Para nombrar los representantes de la Cámara de Diputados la base ha sido la población, referente constante en todas las constituciones y normas electorales. Así por ejemplo: La Constitución de Cádiz establecía un Diputado por cada 70 mil habitantes; la Constitución de Apatzingán un Diputado por cada 50 mil almas en provincia; la Constitución de 1824 un Diputado por cada 80 mil almas por Estado y 40 mil por Territorio, etc.

3. A partir de los anteriores elementos, es posible advertir cómo se forjó el pluralismo ideológico en la arena legislativa dando como resultado, fundamentalmente, la competencia entre las fuerzas políticas que han incidido en la transición democrática y en la configuración del sistema de partido en México.

4. *El sistema electoral es uno de los principales factores que han tenido y tienen una mayor incidencia en el tránsito del sistema de partido.* Los anhelos, las aspiraciones, la presión socio-política y luchas del pueblo mexicano contribuyeron a la evolución del sistema electoral, el cual ha influido en la transición del sistema de partido en nuestro país; a tal grado, que el partido del Presidente de la República no sólo no obtuvo en la Cámara de Diputados la mayoría calificada durante la LIV Legislatura (1988-1991) y la mayoría absoluta durante la LVII Legislatura (1997-2000) como resultado de los comicios federales de 1988 y 1997, respectivamente, sino el órgano legislativo empezó a ejercer con mayor efectividad las funciones de control político y jurisdiccional sobre el Poder Ejecutivo, y a vislumbrarse un nuevo sistema de partido con un perfil multipartidista en proceso de gestación.

5. Entre las variables que contribuyeron a la transición multipartidista destacan las últimas reformas (de 1963 hasta 1996) que se implementaron en el sistema electoral mexicano, las cuales gradualmente generaron una mayor competitividad entre los partidos políticos contendientes en las elecciones federales de 1988 y 1997, ocasionando la pérdida de la mayoría calificada y la mayoría absoluta, respectivamente, por parte del partido del Presidente de la República en el seno de la Cámara de Diputados. Dicha pérdida se explica con el análisis de cuatro variables que han incidido en la evolución del sistema electoral en México: las fórmulas electorales, la magnitud de las circunscripciones, los umbrales y la volatilidad.

6. Los partidos políticos en México desde el punto de vista formal y legal, aparecieron por primera vez en la *Ley Electoral* del 19 de diciembre de 1911. Posteriormente, con la reforma al artículo 41 del texto original de la Constitución de 1917, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, su *status* se elevó a rango constitucional.

7. Si bien formal y legalmente no existieron los partidos políticos en México durante el siglo XIX, si existieron las agrupaciones políticas de ciudadanos en organizaciones llamadas partidos o que actuaban como tales; no eran partidos como se entiende en la teoría moderna, organizaciones permanentes y estables, sino movimientos políticos; es decir, no tenían estructura orgánica, ni normas de vida interna, ni dirección permanente y única, eran simples tendencias de opinión, amorfas y hasta cierto punto fluctuantes; pues el país salía apenas de una larga opresión colonial y existía un predominio de los factores reales de poder (caudillos, el clero y el ejército) en la vida política.

8. Asimismo durante todo el proceso revolucionario y posrevolucionario no hubo partidos políticos fuertes y toda la actividad política se desarrolló en las filas de los ejércitos, quedando el poder desgajado en miles de núcleos espontáneos de lucha. Esta crisis se originó por el vacío de poder que representó la ausencia del caudillo en un sistema político organizado en torno al poder personal. Esto obligó a la élite "*revolucionaria*" a desarrollar nuevos mecanismos de cohesión y control político para conservarse en el poder.

9. El carisma personal fue sustituido por el proceso institucional, al plantearse la tesis de superar la etapa de los hombres-necesarios mediante la creación de instituciones políticas, a través de un partido político auténticamente nacional: el Partido Nacional Revolucionario (PNR).

10. A partir de la fundación del PNR, el 4 de marzo de 1929, se puede hablar de manera real y no solamente formal y legal de la existencia de un sistema de partido en México, cuyo origen y carácter de acuerdo con la tipología sartoriana fue hegemónico; luego, predominante, y finalmente, multipartidista en proceso de definición. Bajo la premisa de que existen sistemas sin partido (comúnmente definidos como tradicionales o feudales) y que las asociaciones pueden ser consideradas partidos en sentido estricto cuando surge en el sistema político un grado determinado de autonomía estructural, de complejidad interna y de división de trabajo, por un lado, un proceso de formación de decisiones políticas en las que participan más partes del sistema y, por otro, que entre estos partidos estén comprendidos, en principio o realmente, los representantes de aquellos a quienes remiten las decisiones políticas.

11. Con la pérdida de la mayoría calificada en la Cámara Baja como consecuencia de la competencia electoral en 1988, por lo menos coyunturalmente, se puede afirmar que el sistema de partido mexicano transitó de hegemónico a predominante.

12. Posteriormente, al no tener ninguna de las fuerzas políticas la mayoría, ya no calificada, sino absoluta en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura como efecto de los comicios federales de 1997, se sostiene que el sistema de partido dejó de ser predominante y transitó a un multipartidismo. Para muestra basta con observar la correlación de las tres principales fuerzas en el seno de la Cámara Baja: el PRI con 239 diputados, el PRD con 125 y el PAN con 122, representando el 47.8%, el 25% y el 24.4% de los escaños, respectivamente.

13. Con los resultados de las elecciones federales de 2000, la premisa anterior no sólo se ratificó, sino por primera vez una fuerza política distinta al partido "*oficial*" alternó en la Presidencia de la República. El partido del presidente por segunda ocasión no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, aunque en

relación con la anterior Legislatura la correlación de fuerzas cambió: el PRI disminuyó su caudal de escaños en un -5.6% obteniendo 211 diputados; el PAN aumentó en un +17% obteniendo 207, y finalmente, el PRD disminuyó en -14.6% obteniendo 52 diputados, que representan el 42.2%, el 41.4% y el 10.4% de los escaños, respectivamente.

14. Considerando las correlaciones de fuerzas durante la LVII y LVIII Legislaturas de la Cámara de Diputados, se puede concluir lo siguiente:

14.1. Una constante derivada de los resultados federales de 1997 y 2000 ha sido que el partido del presidente no ha obtenido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

14.2. Para conseguir la mayoría absoluta el partido del presidente requería y requiere de la coalición con otro u otros partidos:

- a) Durante la LVII Legislatura con por lo menos uno de los partidos opositores más grandes (PAN o PRD) o de los dos más pequeños (PT y PVEM), y
- b) Durante la LVIII Legislatura con por lo menos uno de los partidos opositores grandes (PRI o PRD). Cabe señalar, que el porcentaje conjunto de escaños de los partidos pequeños (6%) es insuficiente para que el partido del presidente pueda alcanzar la mayoría absoluta.

15. Partiendo de los anteriores criterios, se puede afirmar que el tránsito de un sistema de partido predominante, hasta antes de los comicios federales de 1997, ha sido con un perfil multipartidista, cuyas características de acuerdo con Sartori son las siguientes:

- a) Ningún partido mantiene una mayoría absoluta, y
- b) La fuerza o la debilidad relativa de los partidos se puede clasificar conforme a su relativa indispensabilidad o dispensabilidad para las coaliciones, y/o
- c) Su capacidad potencial de imitación (chantaje).

16. Antes de las elecciones federales de 1997, en México existía un sistema de partido casi único o hegemónico-predominante que garantizaba mayorías muy numerosas al partido del presidente, a tal grado, que la alta disciplina partidista

daba como resultado un equilibrio de poder que se inclinaba a favor del ejecutivo, quedando la acción autónoma del Congreso completamente anulada.

17. Sin contar con una mayoría calificada y una mayoría absoluta el partido del Presidente de la República en el seno de la Cámara de Diputados, como efecto de los comicios federales en 1988 y 1997, respectivamente, surgió el fenómeno de la coalición legislativa entre los diversos partidos políticos. Primero, para impulsar iniciativas que adicionaran o reformaran la constitución, y segundo, para modificar las leyes secundarias. Con ello, se fue asentando una nueva relación entre los poderes legislativo y ejecutivo, así como ejerciendo diversos mecanismos legislativos de control político sobre el órgano ejecutivo.

18. Con la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en la Cámara Baja durante la LVII Legislatura se contuvo que no sólo las reformas reglamentarias fueran promovidas por un solo partido, sino que esta Cámara empezara a ejercer diversos actos de control político sobre el Poder Ejecutivo, actos que le están facultados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ejemplo: aprobar o no una iniciativa de ley o decreto; aprobar o no el Presupuesto de Egresos de la Federación; revisar la cuenta pública del año anterior; aprobar o no la iniciativa del presidente de la República en el caso de empréstitos, contribuciones o impuestos, entre otros. Pero fundamentalmente un control político y jurisdiccional sobre el Poder Ejecutivo Federal, al iniciar un proceso de declaración de procedencia en contra un Secretario de Despacho, Óscar Espinosa Villarreal.

19. Este último hecho, sienta un precedente en la historia político-legislativa de México, no sólo porque este órgano empieza a ejercer una función jurisdiccional sobre un integrante del gabinete del Presidente de la República sino por la nueva relación y equilibrio de poderes que empieza a vislumbrarse a partir de esta Legislatura, que sin lugar a dudas, constituye el prelude de una alternancia en el Poder Ejecutivo después de 71 años de hegemonía predominante de un partido oficial y de cámaras del Congreso de la Unión sin mayoría absoluta de ninguno de los partidos políticos como consecuencia de los resultados de las elecciones federales efectuadas el 2 de julio de 2000; así como de gobiernos divididos y

compartidos en los municipios, estados y congresos locales de nuestro país. Pero sobre todo por el florecimiento de la teoría clásica de la división de poderes de Montesquieu en México, que implícitamente con lleva la idea de un verdadero equilibrio entre poderes.

20. El diseño teórico de la división de poderes ha estado plasmado y evolucionado en el devenir de nuestro constitucionalismo. Sin embargo, el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, alentado por las facultades que la Constitución queretana le dotó, provocó la ausencia de un verdadero equilibrio de poderes hasta antes de las elecciones de 1988 y 1997, en que el partido del Presidente de la República no obtuvo la mayoría calificada y la mayoría absoluta en la Cámara Baja, respectivamente.

21. Además del equilibrio y división tripartita de poderes (ejecutivo-legislativo-judicial) han surgido órganos constitucionales autónomos, los cuales al igual que los medios de comunicación, partidos políticos, grupos de presión y organizaciones de la sociedad civil han empezado a ejercer una mayor influencia en la vida pública del Estado mexicano. La aparición de estos nuevos actores, se deben en gran medida a la evolución e influjo del sistema electoral en el tránsito de un sistema de partido hegemónico a uno predominante, por lo menos coyunturalmente, hasta antes de las elecciones federales de 1988, y de uno predominante a uno multipartidista a partir de los resultados electorales de 1997.

22. La Cámara de Diputados requirió no sólo de la coalición con otras fuerzas políticas para aprobar reformas o adiciones a las leyes secundarias sino empezó ha ejercer diversos actos de control político sobre el Poder Ejecutivo. Para muestra, basta un botón: el proceso de declaración de procedencia que inició en contra del otrora Secretario de Turismo, Oscar Espinosa Villareal.

23. El proceso de declaración de procedencia en contra de Óscar Espinosa Villareal es importante porque nos permite ilustrar, fundamentalmente, la apertura del paso de un sistema de partido hegemónico-predominante a la génesis de un sistema multipartidista competitivo y revelar una nueva relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

24. El órgano legislativo en México comenzó a dar vida a la teoría clásica del equilibrio de poderes de Montesquieu, al evitar el abuso del poder y empezar a ejercer diversas las funciones de control político y jurisdiccional sobre el ejecutivo, e iniciar, en el seno de la H. Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura por primera ocasión en la historia político-legislativa de nuestro país, un proceso de declaración de procedencia en contra de un Secretario de Despacho del gobierno federal con el propósito de desaforarlo y exigir la responsabilidad penal.

25. En el devenir de la historia constitucional, desde la Carta Magna de Cádiz (1812) hasta la de Querétaro (1917), los sujetos que han gozado de inmunidad o fuero constitucional han variado, así como los órganos encargados de juzgarlos y el tipo de mayoría requerida para enjuiciarlos.

26. Entre los sujetos que han disfrutado de fuero constitucional desde 1836 hasta nuestros días, destaca la figura del Secretario de Despacho. Sin embargo, la inmunidad de este funcionario público se puso entre dicho en la LVII Legislatura: Un aspecto sobresaliente, significativo e inédito durante esta Legislatura fue el hecho de que la Cámara de Diputados haya iniciado por primera ocasión un proceso de declaración de procedencia en contra de un Secretario de Despacho del Poder Ejecutivo, Óscar Espinosa Villarreal, con el propósito de desaforarlo, aunque el proceso haya expirado con la renuncia al cargo de Secretario de Turismo, el 8 de agosto de 2000.

27. A ningún miembro del Poder Ejecutivo hasta la pasada Legislatura se le inició un proceso de declaración de procedencia. En cambio diversos sujetos del Poder Legislativo como Carlos Madrazo, Félix Iracheta y Jorge Díaz Serrano estuvieron sometidos en mayor o menor medida al desafuero o declaración de procedencia.

Reflexiones finales

1. Al no convocar la Comisión Permanente de la LVII legislatura (1997-2000) a sesiones extraordinarias a la Cámara de Diputados, el dictamen aprobatorio de la Sección Instructora en contra de Espinosa Villarreal, se presumía que quedaría

pendiente en la agenda político-jurisdiccional de la LVIII Legislatura (2000-2003) y que uno de los primeros dictámenes que tendría que aprobar o rechazar el Pleno de esta Legislatura sería el caso de Oscar Espinosa, acusado por el delito de peculado. Y que para ello, se requería que dicho dictamen fuera aprobado por la mayoría absoluta de los diputados presentes, mayoría que ningún grupo parlamentario tenía en el seno de este cuerpo colegiado (véase cuadro I). Sin embargo, con la renuncia de Espinosa Villarreal al cargo de Secretario de Turismo el proceso de declaración de procedencia que se seguía en la Cámara Baja expiró, tomando el caso otro curso procedimental.

2. Para iniciar un proceso de declaración de procedencia en contra de un miembro del gabinete presidencial se requiere de una composición plural de la Cámara Baja; es decir, de que el partido del Presidente de la República no tenga la mayoría absoluta.

3. Hasta antes de la LVII Legislatura, la Cámara de Diputados estuvo integrada por legisladores pertenecientes a un partido predominante, por lo que las funciones de control político y jurisdiccionales de este órgano legislativo no se ejercieron contra algún miembro del Poder Ejecutivo, pues para su efectividad se requería de la participación activa de los partidos de oposición.

4. La función de la oposición en México fue muy débil debido a la existencia de un partido hegemónico fundado en 1929, por la falta de partidos políticos con una sólida estructura, la falta de educación cívica y la imperfección de la legislación electoral, que tenía de manera radical el sistema de representación mayoritaria.

5. A partir de las reformas constitucionales y reglamentarias en materia electoral de 1963 y 1977 la oposición empezó a tener una representación significativa, lo que se tradujo también en la transformación paulatina del Partido Revolucionario Institucional en un partido simplemente mayoritario, y no ya hegemónico, la cual perdió en las elecciones federales de 1988. Estas reformas como las posteriores reforzaron la integración plural de la Cámara de Diputados.

6. A partir de las elecciones federales de 1997, los partidos políticos de oposición han jugado, y después de los comicios del 2000, seguirán jugando un papel

fundamental en las funciones de control político y jurisdiccional que este órgano legislativo ejerce sobre el Poder Ejecutivo.

7. Es necesario que la LVIII Legislatura en el marco de una nueva reforma del Estado dirija su atención a la función pública. De tal manera, que se combata toda forma de corrupción e impunidad, a fin de que la función pública sea ejercida con absoluta claridad, transparencia, imparcialidad, honestidad, eficiencia y servicio a la sociedad –valores éticos fundamentales que debe de tener todo funcionario de gobierno en el manejo de los recursos públicos–. Para ello, será necesario que a la entidad de fiscalización superior de la Federación se le dote no sólo de autonomía técnica y de gestión, sino también de autonomía presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Esto puede fortalecer la obligación de las autoridades a rendir cuentas de cara al pueblo de México.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo Quezada, Sergio, *Almanaque de México*, Grijalbo y Comunicación e Información, S.A. de C.V. (Proceso), 1ª Edición, México 2000.
- Aguirre, Pedro, *Sistemas políticos y electorales contemporáneos, Japón*, IFE, 1ª Edición, México 1999.
- Arroyo Viera, Francisco, *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, SIID, Cámara de Diputados LVII Legislatura, México 2000.
- Autores varios, *La construcción de instituciones para la democracia en América Latina*, IFE, Grupo Edición, México 1999.
- Bartolini, Stefano, *Manual de ciencia política*, Alianza Universidad Textos, 8ª Reimpresión, Madrid 1996.
- Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, FCE, 1ª Edición, México 1993.
- Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, Editorial Porrúa, 2ª Edición, México 1999.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, 7ª Edición, México 1987.
- Cerroni, Umberto, *Teoría marxista del partido político*, Pasado y Presente, 10ª Edición, México 1987.
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, 2ª Edición, México 1972.
- Charles de Secondat, Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, trad. Nicolás Estévez, Editorial Porrúa, 7ª Edición, México 1987.
- Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político*, Era, 15ª Edición, México 1987.
- De la Vega, Andrés, *Legislación electoral mexicana comentada*, 1ª Edición, Oxford University Press, México 1998.
- Del Refugio González, María, *Transiciones y diseños institucionales*, 1ª Edición, UNAM, México 1999.
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona 1986.

- Espinoza Valle, Victor Alejandro, *Alternancia y transición política ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, El Colegio de la Frontera Norte y Plaza y Váldes Editores, 1ª Edición, México 2000.
- Fernández Delgado, Miguel Ángel, *Código ético de conducta de los servidores públicos*, Secogef y UNAM, 1ª Edición, México 1994.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Porrúa y UNAM, México 1999.
- Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, Porrúa, 5ª Edición, México 1952.
- Galeana, Patricia, *El camino de la democracia en México*, coeditado por el Archivo General de la Nación, Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª Edición, México 1988.
- García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana 1812-1973*, Publicación del Diario Oficial de la Secretaría de Gobernación, 1ª Edición, México 1973.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Era, 16ª Edición, México 1985.
- González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, Era, 5ª Edición, México 1986.
- Hidalga de la, Luis, *El equilibrio del poder en México*, 3ª Edición, UNAM, México 1986.
- Lajous, Alejandra, *Los partidos políticos en México*, La Red de Jonas, 2ª Edición, México 1986.
- Laporta, Francisco J., *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid 1997.
- Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, Colofón, 3ª Edición, México 1990.
- Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Gernika, 3ª Edición, México 1998.
- López Trigal, Lorenzo, *Geografía política*, Cátedra, Madrid 1999.
- Lujambio, Alonso, *El poder compartido*, Océano, 1ª Edición, México 2000.
- Martínez, Ifigenia, *El nuevo poder del Congreso en México*, Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, México 2001.
- Mella Marquez, Manuel, *Curso de partidos políticos*, Akal, Madrid 1997.

- Merino, Mauricio, *La ciencia política en México*, FCE, 1ª Edición, México 1999.
- Moctezuma Barragán, Gonzalo, *Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*, Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, México 1999.
- Monserri Ortiz Soltero, Sergio, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, Porrúa, 1ª Edición, México 1999.
- Pacheco Méndez, Guadalupe, *Caleidoscopio electoral, Elecciones en México, 1979-1997*, IFE, FCE, UAM-Xochimilco, 1ª Edición, México 2000.
- Paoli Bolio, José, *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, Cámara de Diputados (LVII Legislatura), México 2000.
- Pedroza de la Llave, Susana, *El control del gobierno: Función del "Poder Legislativo"*, INAP, 1ª Edición, México 1996.
- Pedroza de la Llave, Susana, *El Congreso de la Unión*, UNAM, 1ª Edición, México 1997.
- Pedroza de la Llave, Susana, *Elementos de técnica legislativa*, UNAM, 1ª Edición, México 2000.
- Ramírez Garrido, Jaime, *El gabinete del doctor Zedillo*, Planeta, México 1995.
- Rives Sánchez, Roberto, *La Constitución mexicana hacia el siglo XXI*, Plaza y Valdés Editores S.A. de C.V., 1ª Edición, México 2000.
- Rodríguez Araujo, Octavio, *Partidos políticos, en Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas*, UNAM, 1ª Edición, México 1986.
- Rodríguez-Aguilera de Prat, Cesáreo y Martínez Martínez Rafael, *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*, Tecnos, Madrid 2000.
- Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Editorial Espasa Calpe, España 1990.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, México 1996.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistema de partidos*, Alianza Editorial, 2ª Edición, Madrid 1999.
- Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, Cámara de Diputados (LVII Legislatura) y Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, México 2000.

Valadés, Diego, *El control del poder*, UNAM, 1ª Edición, México 1998.

Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, 1ª Edición, UNAM, México 2000.

Valdés, Clemente, *El juicio político, La impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión*, Coyoacán, 1ª Edición, México 2000.

Vázquez Alfaro, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, 1ª Edición, UNAM, México 1991.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, FCE, 12ª Reimpresión, México 1998.

Hemerografía

Casar, María Amparo, *Legislatura sin mayoría: Cómo va el score*, en la Revista Nexos, Año 23. Vol. XXIII. Enero 2000.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Competencia Partidista e inestabilidad del gabinete político en México*, en la revista Política y gobierno, Vol. VIII, núm. 1, México, primer semestre de 2001.

Periódico, *La Jornada*, 28 de junio de 2000.

Periódico, *La Jornada*, 24 de junio de 2000.

Periódico, *El Financiero*, 4 de julio de 1996.

Revista, *Voz y Voto*, Nuevo Horizonte, No. 96, 15 de febrero de 2001.

Revista, *Voz y Voto*, Nuevo Horizonte, No. 99, 15 de mayo de 2001.

Conferencias y ponencias

Conferencia Magistral "*Sistemas electorales en perspectiva comparada*", dictada por el doctor de Giovanni Sartori, en el Auditorio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 29 de enero de 2001.

Intervención del Dr. Salvador Valencia Carmona, en el marco del Seminario del Derecho Constitucional y Parlamentario del Nuevo Milenio, celebrado en la H. Cámara de Diputados, el 19 de junio de 2000, en donde impartió la Sesión VII, denominada: *Las Funciones del Congreso*.

Ponencia, *La división y legitimidad del poder político*, impartida por Luis Javier Algorri, el 6 de febrero de 2001 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el marco de la celebración del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional.

Entrevista

Entrevista con Mariano Valdivia López, Secretario Técnico de la Sección Instructora de la H. Cámara de Diputados, el día 6 de julio de 2000.

Constituciones y leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, UNAM-IIIJ, 1ª Edición, México 1985.

García Ramírez, Efraín, *El Código Penal Federal*, Sista, México 2000.

Las Constituciones de México 1814-1991, H. Congreso de la Unión, Comité de Asuntos Editoriales, México, 1991.

La Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997 de la Enciclopedia Parlamentaria de México, coeditada por el IFE, III y LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México MCMXCVII, Vol. III, T 2, Serie IV.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política: Ley Orgánica: Reglamento y Acuerdos Parlamentarios 2000.

Diario de debates, versiones, actas y acuerdos

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LII Legislatura, Año I, T. I, No 2, 30 de julio de 1983.

Versión estenográfica de la sesión de la Comisión Permanente celebrada el 27 de junio de 2000.

Versión estenográfica de la Sesión de Ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el 25 de abril de 2001.

Versión estenográfica de la Sesión de Ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 29 de abril de 2001.

Versión estenográfica de la Sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión celebrada el día 18 de Julio de 2001.

Acta de la Sesión del 12 de Abril de 2000 de la Comisión Jurisdicción de la H. Cámara de Diputados.

Acuerdo Parlamentario Relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora de la H. Cámara de Diputados, aprobado en la sesión efectuada el día 30 de abril de 1998.

Cfr. Informe del estado que guardan los procedimientos de declaración de procedencia ante la Sección Instructora de la Comisión de Jurisdicción de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, suscrito por el diputado federal, Felipe Urbiola Ledesma, Presidente de la Sección Instructora.

Diccionarios

Autores Varios, *Léxico de la Política*, FLACSO, SEP, CONACYT, FHB y FCE, 1ª Edición, México, 2000.

Berlín Valenzuela, Francisco, *Diccionario Universal de términos parlamentarios de la Enciclopedia Parlamentaria de México*, Editorial Instituto de Investigaciones Legislativas, México MCMXCVII.

Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política, I-Z, Siglo XXI*, 7ª Edición, México 1994.

Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, 21ª Edición, Madrid, España 1992.

Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano, FCE, Presidencia de la República (Unidad de la Crónica presidencial), México 1992.

Dosamantes Terán, Jesús Alfredo, *Diccionario de Derecho Electoral*, Porrúa, México 2000.

Ibero, Ramón, *Diccionario de Ajedrez*, Ediciones Martínez Roca, España 1989.

Musacchio, Humberto, *Diccionario Enciclopédico de México*, 11ª Reimpresión, Colombia 1997.

Nohlen, Dieter, *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, 1ª Edición, Costa Rica 1989.

Plataformas electorales

Plataforma electoral del PRD, año 2000.

Plataforma electoral del PRI, año 2000.

Plataforma electoral del PAN, año 2000.

Anexo I. Composición de la Cámara de Diputados por partido y forma de elección¹

Trienio	PAN	PRI	PPS	PARM	PAS	PMS	PFCRN	PRT	PMT	PSUM	PRD	PT	PCM	PVEM	RSN	CD	TOTAL	% PRI	% PAN	% PRD
1946-49	4	141															145	97.2	2.7	
1949-52	4	142	1														147	96.6	2.7	
1952-55	5	151	2														158	95.6	3.1	
1955-58	5	153	2														160	95.6	3.1	
1958-61	6	153	1	1													161	95	3.7	
1961-64	5	172	1														178	96.6	2.8	
1964-67	20	175	10	5													210	83.3	9.5	
1967-70	20	177	10	5													212	83.5	9.4	
1970-73	20	178	10	5													213	83.6	9.3	
1973-76	25	189	10	7													231	81.8	10.8	
1976-79	20	195	12	10													237	82.3	8.4	
1979-82	43	296	11	12	10		10						18				400	74	10.7	
	4/39*	296/0*	0/11*	0/12*	0/10*		0/10*						0/18*				300/100*			
1982-85	51	299	10	12	17	11				17							400	74.7	12.7	
	1/50*	299/0*	0/10*		0/12*		0/11*			0/17*							300/100*			
1985-88	38	292	11	11	12		12	6	6	12							400	73	9.5	
	6/32*	292/0*	0/11*	2/9*	0/12*		0/12*	0/6*	0/6*	0/12*							300/100*			
1988-91	101	260	32	30	19	34											500	52	20.2	
	38/63*	233/27*	0/32*	5/25*		0/19*	0/34*										300/200*			
1991-94	89	320	12	15						41							500	64	17.8	8.2
	10/79*	290/30*	0/12*	0/15*			0/23*			0/41*							300/200*			
1994-97	119	300								71	10						500	60	23.8	14.2
	20/99*	273/27*								7/64*	0/10*						300/200*			
1997-00	122	239								125	6		8				500	47.8	24.4	2.8
	65/57*	164/75*								70/55*	1/5*		0/8*				300/200*			
2000-03	207	211		2						52	8		16	3		1	500	42.2	41.4	10.4
	136/70*	132/79*		0/2*						24/26*	1/6*		6/11*	0/3*		1/3*	300/200*			

Fuente: Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997 de la Enciclopedia Parlamentaria de México, coeditada por el IFE, III y LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México MCMXCVII, Volumen III, Tomo 2, Serie IV, p 463-464

En el trienio 2000 a 2003, la asignación de diputados por el principio de mayoría relativa y representación proporcional publicada en el comunicado de prensa No. 118, fechado el día 24 de agosto de 2000 por la Coordinación Nacional de Comunicación Social del IFE, no corresponde con la distribución de diputados federales por partido actualizada al 9 de noviembre de 2000 por la Secretaría General de Servicios Parlamentarios de la H. Cámara de Diputados de la LVII Legislatura.

*Diputados de mayoría relativa/diputados de representación proporcional. La filiación partidista corresponde al inicio de la Legislatura correspondiente

¹Diversas fuentes

²Anterriormente PDM, actualmente Partido de Alianza Social

³Anterriormente PST, actualmente Partido Cardenista (PC)

⁴Hubo 24 diputados de mayoría relativa postulados por las siguientes coaliciones partidistas: PPS-PMS-PFCRN (1); PPS-PFCRN (8); PFCN-PARM (2); PMS-PARM (2); PPS-PFCRN-PARM (8) y PPS-PMS-PFCRN-PARM (3).

Nota: En los trienios 1988-1991 y 1997-2000, el partido (PRI) del Presidente de la República no obtiene mayoría calificada y mayoría absoluta, respectivamente, en este órgano legislativo. Actualmente, el partido (PAN) del Presidente en esta Cámara no tiene la mayoría absoluta.

Anexo II. Función de control político del Poder Legislativo

Actividades de control	Competencia				Marco constitucional
	C	CD	CS	CP	
Aprobar la suspensión de las garantías y dar su autorización al presidente de la República para legislar en este caso.	X				Art. 29, en relación con el 49
Facultar al Ejecutivo para crear, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación.	X				Art. 131, en relación con el 49
Recibir y analizar el informe escrito que presente el presidente de la República el día de la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias.	X				Art. 69, en relación con los arts. 65 y 66
Autorizar mediante la Ley de Ingresos los recursos económicos con los que puede contar el Ejecutivo.	X				Art. 73, fracc. VII
Aprobar las bases para que el Ejecutivo celebre empréstitos sobre el crédito de la nación, así como aprobar los mismos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.	X				Art. 73, fracc. VIII
Aprobar anualmente los montos de endeudamiento; crear o supervisar empleos públicos de la Federación, y aumentar o disminuir sus dotaciones	X				Art.73, fracc. XI
Declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.	X				Art. 73, fracc. XII
Conceder licencia al presidente, así como designar al ciudadano que deba sustituir al presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto o interino; aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República.	X				Art. 73, fraccs. XXVI y XXVII
Calificar en caso de que el presidente de la República renuncie al cargo, la causa grave por la que lo hace.	X				Art. 86
Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en términos que disponga la ley.		X			Art. 74, fraccs. II, en relación con el art. 79, fracc. II
Examina, discute y aprueba anualmente el Presupuesto de Egresos.		X			Art. 74, fracc. IV, en relación con los arts. 73 y 75
Revisar la Cuenta Pública del año anterior con el propósito de conocer y comprobar la gestión financiera, verificando si ésta se ha ajustado o no a lo señalado en el presupuesto correspondiente.		X			Art. 74, fracc. IV
Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo.			X		Art. 76, fracc. I
Aprobar los tratados y convenciones internacionales que celebre el Ejecutivo			X		Art. 76, fracc. I, en relación con el 89, fracc. X
Examinar o verificar el contenido del tratado propuesto para su ratificación con el propósito de determinar si no se opone a la Constitución y, posteriormente, aprobarlo.			X		Art. 131

Nomenclatura:

- C (Congreso),
- CD (Cámara de Diputados),
- CS (Cámara de Senadores) y
- CP (Comisión Permanente).

Anexo II. Función de control político del Poder Legislativo (continuación)

Actividades de control	Competencia				Marco legal
	C	CD	CS	CP	
Ratificar los nombramientos de procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda, cónsules, jefes superiores del Ejército que realice el Ejecutivo.			X		Art. 76, fracc. II, en relación con el 89, fracs. III, IV, XVII y con el art. 79, fracc. VII
Dar autorización al Ejecutivo para permitir la salida de tropas nacionales y el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional			X		Arts. 76, fracc. IV y 78, fracc. I
En el caso de desaparición de los poderes constitucionales en un determinado estado, el presidente elaborará una terna para el cargo de gobernador provisional, pero es la CS quien tiene la facultad para nombrarlo.			X		Art. 76, fracc. V
Nombrar y remover al jefe de gobierno del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución.			X		Art. 76, fracc. IX, en relación con el art. 122
Los diputados y senadores podrán solicitar la información o fotocopias de documentos que obren en las dependencias públicas –secretarías de Estado-, archivos y demás oficinas de la nación, así como entrevistar a los funcionarios públicos que requieran.		X	X		Art. 77, fracc. II
Autorizar al presidente de la República para que pueda ausentarse del territorio nacional.	X			X	Art. 88
Las Cámaras pueden hacer comparecer a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, jefes de departamentos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.		X	X		Art. 93
Las Cámaras pueden crear comisiones para investigar a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria.		X	X		Art. 93
Declarar la procedencia de la acusación por responsabilidad penal de los servicios públicos, y ponerlos a disposición de los tribunales ordinarios.		X			Art. 111, relacionado con el art. 74
Conocer de la responsabilidad penal del presidente de la República y después la conocerá el Senado, quien dictará sentencia.		X	X		Art. 111, en relación con el 110
Fungirá como órgano de acusación en los juicios políticos de los servidores públicos señalados en el artículo 110 constitucional		X			Art. 74, fracc. V, en relación con el art. 109
Se elegirá en jurado de sentencia y dará su resolución inatacable, cuyas consecuencias pueden ser la destitución e inhabilitación para desempeñar funciones en la administración pública.			X		Arts. 76, fracc. VII, 109, fracc. I y 100
Crear un organismo de protección de los derechos humanos que conozca de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público –excepto del Poder Judicial federal– que violen estos derechos, así como conocer de las inconformidades que se presenten con relación a las recomendaciones.	X				Art. 102, apartado "B"

**Anexo II. Función de control político del Poder Legislativo
(continuación)**

Actividades de control	Competencia				Marco constitucional
	C	CD	CS	CP	
Dar su autorización para que el presidente de la República disponga de la Guardia Nacional.			X	X	Art. 76, fracc. IV y 78, fracc. I
Recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República; otorgar o negar su ratificación a la designación del procurador general de la República que le someta el Ejecutivo federal; conceder licencia hasta por 30 días al presidente de la República y nombrar el interino que lo supla; y podrá ratificar o no los nombramientos que haga el presidente de la República respecto de los ministros, agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda y jefes del Ejército respectivamente.			X	X	Arts. 78, fracs. II, V, VI y VII, en relación con el art. 89, fracs. III, IV, V, IX, XVI, XVIII

Anexo III. Función jurisdiccional del Poder Legislativo

Actividades jurisdiccionales	Competencia				Marco constitucional
	C	CD	CS	CP	
El presidente de la Mesa Directiva de la respectiva Cámara está facultado para declarar la renuncia tácita de un diputado o senador cuando éste no se presente durante los 30 días siguientes a la apertura del período ordinario de sesiones o que, dentro de éste, falte a las sesiones durante diez días sin causa justificada.		X	X		Art. 63
El presidente de la Mesa Directiva de la Cámara respectiva o de la CP, por medio de orden escrita, mandará al tesorero descontar la dieta correspondiente al día o a los días en que, sin causa legal, hubiese faltado el diputado o el senador.				X	Art. 64 I
Cuando una iniciativa de ley o decreto está durante más de un mes en una Comisión dictaminadora de la Cámara ante la que se presentó y ésta no rinda su dictamen, entonces puede presentarse dicha iniciativa en la otra Cámara, para que la misma la conozca y discuta.		X	X		Art. 72, inciso i
Arreglar los límites de los estados, terminando con las diferencias que entre éstos se susciten sobre las demarcaciones de sus territorios, excepto cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso, ya que en este caso conocerá la SCJN.	X				Art. 73, fracc. IV, en relación con el 105, fracc. I
Impedir que entre el comercio de un estado a otro se establezcan restricciones.	X				Art. 73, fracc. IX
Definir los delitos y faltas contra la Federación, así como fijar los castigos para tales actos.	X				Art. 73, fracc. XXI
Conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento sea de jurisdicción federal.	X				Art. 73, fracc. XXII
Declarar si ha o no lugar para proceder contra los servidores públicos que hubiesen incurrido en delito.		X			Art. 74, fracc. V, párrafo primero, en relación con el art. 111
Fungirá como órgano de acusación en los juicios políticos de los servidores públicos.		X			Art. 74, fracc. V, párrafo segundo, en relación con el art. 110);
Se erigirá en jurado de sentencia, para el caso de juicio político por faltas u omisiones que cometan los servidores públicos.					Art. 76, fracc. VII, en relación con el art. 110
11. Acusar al presidente de la República por traición a la patria y delitos del orden común –responsabilidad penal– y en este caso, la CS resolverá con base en la legislación penal aplicable e impondrá la sanción.		X	X		Arts. 111, 110, en relación con los arts. 74 y 76
12. Podrá resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un estado, ya sea a petición de parte o cuando dichas cuestiones hayan irrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.			X		Art. 76, fracc. VI, en relación con el art. 73
13. Podrá remover al jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. Asimismo el Senado nombrará, a propuesta del presidente de la República, a un sustituto.			X	X	Art. 76, en relación con el 122, apartado B, fracc. II.

Nomenclatura: C (Congreso), CD (Cámara de Diputados), CS (Cámara de Senadores) y CP (Comisión Permanente).

Anexo IV. Comparativo de las plataformas electorales de 2000 respecto al equilibrio y división de poderes

PRD	PRI	PAN	OBSERVACIONES
<p>CAP. I-1 Real separación de poderes</p> <p>D: El actual sistema presidencialista otorga al Ejecutivo Federal una serie de prerrogativas constitucionales y metaconstitucionales que rebasan con mucho, el actual marco de derecho, prefigurado en la Constitución como una República Federal con división de poderes.</p> <p>En los hechos a través de diferentes mecanismos políticos y legales el ejecutivo federal, subordina tanto al poder legislativo como al judicial.</p> <p>P: Que la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, asuman su real papel de representantes de la soberanía popular y puedan acotar las funciones del Poder Ejecutivo para transitar hacia un verdadero equilibrio de poderes.</p> <p>E: Empezar una reforma constitucional y de diferentes preceptos legales, como la Ley de la Administración Pública Federal y la Ley Orgánica del Congreso Federal.</p> <p>P: Que los Secretarios del Poder Ejecutivo, sean avalados y sancionados por la Cámara de Diputados.</p> <p>E: Impulsar una reforma constitucional</p> <p>P: Remover a los Secretarios del Poder Ejecutivo</p> <p>E: Se ampliarán las facultades del Legislativo.</p> <p>P: Realizar juicios políticos, en contra del titular del poder Ejecutivo</p> <p>E: revisar la actual legislación en casos específicos</p>	<p>CAP. II-1</p> <p>Equilibrio de poderes y fortalecimiento del Poder Legislativo.</p> <p>P: <i>Garantizar la consolidación democrática y el estado de derecho</i></p> <p>E: <i>El equilibrio entre poderes es una de las condiciones.</i></p> <p>P: <i>Garantizar un ejercicio de gobierno responsable.</i></p> <p>E: <i>Con el balance entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial</i></p> <p>P: <i>Promover el fortalecimiento del Poder Legislativo</i></p> <p>E: <i>Mediante la revisión de las competencias y atribuciones del Legislativo, para que realice eficientemente las tareas que le son propias y participe más activamente en el diseño y vigilancia de las políticas públicas.</i></p> <p>P: <i>Que el legislativo desempeñe mejor sus respectivas funciones.</i></p> <p>E: <i>Revisar las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y del Senado de la</i></p> <p><i>República.</i></p> <p>P: <i>Dar facultades al Poder Legislativo para que ratifique algunos nombramientos del Poder Ejecutivo.</i></p> <p>P: <i>Que la propuesta de la Auditoría Superior de la Federación alcance sus propósitos y que las comisiones especiales y las comisiones de investigación que puedan crearse a partir del artículo 93 constitucional.</i></p> <p>E: <i>Revisar las facultades de la Cámara de Diputados en materia de vigilancia y fiscalización del gasto público.</i></p> <p>P: <i>Fortalecer la Comisión Permanente como órgano del Congreso de la Unión.</i></p> <p>E: <i>Revisar el régimen interno del Congreso de la Unión y de cada una de las cámaras, para hacer más eficaz el proceso legislativo.</i></p>	<p>Sexto compromiso.</p> <p>*Reforma institucional: El Presidente se ajustará a lo que marca la Constitución.</p> <p>P: Propondremos la segunda vuelta electoral en la elección presidencial.</p> <p>P: Para tener un verdadero equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.</p> <p>E: Impulsaremos las medidas que tiendan a fortalecer dicho equilibrio, el diálogo y la coordinación entre ambos.</p> <p>P: Impulsaremos el fortalecimiento del poder legislativo</p> <p>E: Mediante la reelección de los legisladores y su profesionalización. Colocaremos, bajo la responsabilidad del Poder Judicial.</p>	<p>El PRD nos describe un breve diagnóstico, en el que plantea el problema de la separación real de poderes y formula 4 propuestas con sus respectivas líneas estratégicas. Por su parte, el PRI no tiene ningún diagnóstico y realiza siete propuestas, de las cuales seis tienen un soporte estratégico. Finalmente, el PAN, a este respecto, carece de un diagnóstico y formula tres propuestas, dos de las cuales tienen líneas estratégicas.</p>

Fuente: Plataformas electorales del año 2000, PRD, PRI Y PAN.
Nomenclatura: Diagnóstico (D), propuesta (P) y estrategia (E).

**Anexo V. Casos de Declaración de Procedencia turnados a la Sección
Instructora de la Cámara de Diputados (LVII Legislatura)**

En contra de	Delito	Promotor	Estado que guarda
1. Germán Castañeda Rodríguez, Diputado Local LIII Legislatura del Estado de México.	Electoral federal.	Procuraduría General de la República.	<i>Dictamen no procedente.</i>
2. Alberto Cárdenas Jiménez, Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco.	Falsedad de declaraciones ante autoridad judicial e informes dados a la autoridad.	Dos particulares (los C. Enrique Alberto Rivera y Río Montes de Oca).	Se resolvió que no cumplía con los requisitos del artículo 25 de LFRSP, se mando al MP del orden común.
3. Miguel Ángel Garza Vázquez, Diputado Federal de la LVII Legislatura.	Despojo.	Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León.	<i>Dictamen no procedente.</i>
4. Raquel María Del Carmen Sevilla Díaz, Diputada de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura.	Uso indebido de atribuciones y facultades.	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	<i>Dictamen no procedente.</i>
5. Humberto Serrano Pérez, Diputado Federal de la LVII Legislatura.	Despojo.	Por un particular (C. Mario Galán Corte) del estado de Morelos.	MP de orden común.
6. Jorge Madrazo Cuellar, Procurador General de la República.	Genocidio y traición a la patria, asociación delictuosa y delincuencia organizada.	Por un particular (C. Luis de Guerrero-Osio Rivas).	MPF (en una fiscalía especial).
7. José Aguinaco Alemán, Ministro de la Suprema Corte de Justicia.	Ejercicio abusivo de funciones, cohecho y tráfico de influencias.	Por un particular (José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña).	Procuraduría General de la República.
8. Óscar Espinosa Villarreal, Secretario de Turismo.	Peculado.	Procuraduría General de Justicia del D.F.	Dictamen procedente
9. Samuel del Villar Kretchmar, Procurador del Distrito Federal.	Abuso de autoridad.	Por un particular (Ma. Luisa Bezares Maldonado, mamá de Mario Bezares).	MP del D.F.
10. Dolores Padierna, Diputada Federal de la LVII Legislatura.	Difamación	Por la diputada Raquel María Sevilla Díaz.	Pendiente de notificar y canalizarlo al MP del D.F.

Fuente: Sección Instructora de la H. Cámara de Diputados de la LVII Legislatura (1997-2000)

Nota: De las diez solicitudes que se canalizaron a la Sección Instructora, hasta el 6 julio de 2000, sólo esta dictaminó procedente el caso en contra de Óscar Espinosa Villarreal por el delito de peculado.