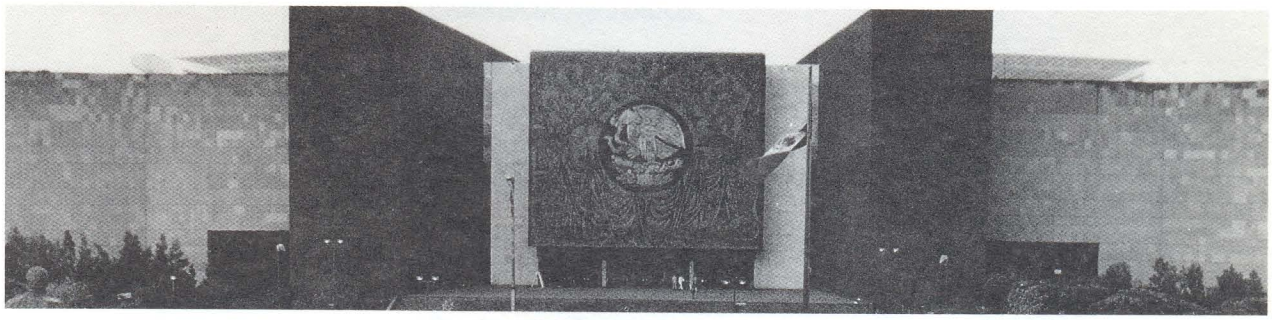
EL CONGRESO MEXICANO



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

ESTRUCTURA
ORGANIZACIÓN
FUNCIONAMIENTO
ANÁLISIS POLÍTICO

COORDINADOR:
Francisco Gil Villegas

INVESTIGADORES:
Fernando Escalante
Carlos Sirvent
Dinorah de Lima
Cristina Gil
Arturo Alvarado
Rogelio Hernández

H. Cámara de Diputados, LV Legislatura
Instituto de Investigaciones Legislativas

El Congreso Mexicano
Estructura • Organización • Funcionamiento
Análisis Político

Primera edición, agosto de 1994

Coordinador:
Francisco Gil Villegas

Investigadores:
Fernando Escalante
Carlos Sirvent
Dinorah de Lima
Cristina Gil
Arturo Alvarado
Rogelio Hernández

Diseño editorial:
I.C. Imacon
Coordinación de producción editorial:
Esfera Editorial / Paulina Rocha
Fotografía:
Imagen Latina
Fototeca del INAH
Periódico La Jornada
Revista Proceso

Ninguna parte de esta obra puede utilizarse o reproducirse por ningún medio, electrónico o mecánico, sin permiso previo y escrito de los editores.

Los ensayos aquí publicados son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la H. Cámara de Diputados o del Instituto de Investigaciones Legislativas.

© 1994, Derechos reservados conforme a la ley
H. Cámara de Diputados LV Legislatura
Instituto de Investigaciones Legislativas
Av. Congreso de la Unión s/n, Col. El Parque
Delegación Venustiano Carranza, México, D.F.
I.S.B.N. 968-6033-91-2

Directorio

H. CAMARA DE DIPUTADOS

Dip. María de los Ángeles Moreno
Presidenta de la Gran Comisión

Dip. Miguel González Avelar
Secretario de la Gran Comisión

Dip. Manuel Díaz Infante
Secretario de la Gran Comisión

Dip. Abraham Talavera
Director del Instituto de Investigaciones Legislativas

Agradecimientos

Este libro recibió la generosa cooperación de un distinguido grupo de diputados miembros de los diversos grupos parlamentarios representados en la LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, quienes con su valiosa experiencia brindaron numerosos e invaluables testimonios sobre la actividad legislativa en México. También, unas palabras de gratitud para los senadores que aportaron sus opiniones y juicios sobre el Poder Legislativo. A todos ellos, una expresión de reconocimiento por la confianza que depositaron en el proyecto que culmina con esta edición.

De igual manera, funcionarios y personal administrativo de la propia Cámara, apoyaron con conocimiento y entusiasmo el proceso de investigación de esta obra. Merecen mención especial los siguientes funcionarios: Lic. Joaquín Contreras Cantú, quien hasta fecha reciente fuera Oficial Mayor; Lic. Adalberto Campuzano Rivera, Oficial Mayor en funciones; Lic. Graciela Brasdefer Hernández, Tesorera General; Lic. Héctor de Antuñano y Lora, Director General de Crónica Parlamentaria; Lic. Carlos Galland Sánchez, Director General de Apoyo Parlamentario; Lic. María Elena Sánchez Algarín, Directora de Proceso Legislativo; Dr. Moisés Rosas Silva, Director General de Personal; Lic. Patricia Moreno de Rodríguez, Vocal Titular de la Unidad de Promoción Voluntaria; Lic. Eduardo de Agüero Leduc, Director General de Asuntos Jurídicos; Lic. Ramón García González, Coordinador General de Comunicación Social; Lic. Arturo Escorza, Director General de Servicios; Lic. Roberto Heftie Etienne, Coordinador de Asesores; Lic. Bernardo Jiménez Olvera, Director General de Recursos Materiales; C.P. Sergio Ignacio Sobrino Monroy, Director de Contrato y Normatividad; Lic. Gabriel Álvarez Herrera, Director General de Relaciones Públicas; Gral. Brigadier Héctor Careaga Estrambasagua, Director General de Seguridad y Resguardo. Muy especialmente, los investigadores del Capítulo 3 de esta obra desean expresar su reconocimiento al Lic. Héctor de Antuñano y Lora y al Lic. Roberto Heftie Etienne. Los autores de los Capítulos 4 y 5 desean agradecer también la valiosa colaboración del Lic. Rolando Martínez Murcio.

Un reconocimiento especial del Instituto de Investigaciones Legislativas a los trabajos pioneros de Miguel Ángel Camposeco, Francisco José De Andrea Sánchez y de Francisco Berlín Valenzuela, así como a todos aquellos autores que han procurado un mejor conocimiento y una mayor difusión del quehacer legislativo. También, el Instituto deja constancia de su gratitud a Fernando Ortiz Arana, quien apoyó los trabajos iniciales de investigación y divulgación, cuando tuvo el encargo de presidir la Gran Comisión.

Contenido

Prefacio 12
Abraham Talavera

Introducción 14
María de los Ángeles Moreno

1. Orígenes y establecimiento del Congreso Mexicano
Fernando Escalante

1.1 Introducción 21
1.2 El siglo xix en México: siglo del parlamentarismo 23
1.3 Funciones originales de una cámara de representantes 25
1.4 Instituciones novohispanas 28
1.5 ¿Cómo es posible la representación? 31
1.6 El espinoso problema del sufragio universal 34
1.7 La representación de los ciudadanos en el Congreso 36
1.8 La incompatibilidad entre la elección indirecta y el principio de la soberanía popular 39
1.9 Parlamentarismo civilizado en medio de la inestabilidad política del siglo xix 42
1.10 El Congreso del Porfiriato 45

2. El proceso legislativo en la H. Cámara de Diputados 47
Carlos Sirvent

2.1 Composición y función 51
2.2 Las normas del proceso legislativo 52
2.3 El Presidente de la Cámara 55
2.4 La Comisión Permanente 57
2.5 Las Comisiones de trabajo 59
2.6 Los grupos parlamentarios 62
2.7 Las sesiones de la Cámara 64
2.8 Las iniciativas legislativas 67
2.9 Sistemas de decisiones (debates y votaciones) 68
2.10 El proceso de formación de la ley 70

3. Organización, estructura y funcionamiento de la H. Cámara de Diputados
Dinorah de Lima y Cristina Gil

3.1 Introducción 73
3.2 Desarrollo político y los actores sociales 74
3.3 La trayectoria del discurso 77

3.3.1 El registro parlamentario 77
3.3.2 El *Diario de los Debates* 78
3.3.3 Las revistas de divulgación y el periódico *El Legislador* 79
3.4 La Cámara de Diputados y los medios de comunicación 80
3.4.1 La Coordinación General de Comunicación Social 82
3.4.2 La sala de prensa 83
3.4.3 Los Talleres Gráficos 83
3.5 Sobre el presupuesto y asuntos laborales de la Cámara 83
3.5.1 Origen de los recursos 84
3.5.2 El ejercicio del gasto y su segumiento 85
3.5.3 La contratación del personal que labora en la Cámara 85
3.6 La Oficialía Mayor y su relación con el proceso legislativo 86
3.6.1 La rigurosidad del discurso legislativo 87
3.6.2 Organización administrativa en torno a la labor legislativa 87
3.6.2.1 Dirección General de Relaciones Públicas 87
3.6.2.2 Dirección General de Recursos Materiales 88
3.6.2.3 Dirección General de Servicios 89
3.6.3 Los asuntos jurídicos y asesorías legales 89
3.6.4 La seguridad y los servicios médicos del Palacio Legislativo 89
3.6.4.1 Dirección de Resguardo y Seguridad 90
3.6.4.2 Dirección General de Servicios Médicos 90
3.7 La labor social en el Palacio Legislativo 91
3.8 La organización interna de los diputados 92
3.8.1 Los grupos parlamentarios 92
3.8.2 La Gran Comisión 96
3.8.2.1 Apoyo parlamentario en las sesiones plenarias 97
3.8.2.2 Apoyo parlamentario en el trabajo de las comisiones 97
3.8.2.3 Otras funciones 97
3.8.2.4 Coordinación de asesores 98
3.8.3 La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política 98
3.8.4 Las Comisiones y los Comités 100
3.8.4.1 Las Comisiones 100
3.8.4.2 Los Comités 102
3.8.4.2.1 Comité de Administración 102
3.8.4.2.2 Comité de Biblioteca 102
3.8.4.2.3 Comité de Asuntos Editoriales 105
3.9 La Cámara de Diputados desde la perspectiva de los propios diputados 105
3.9.1 Los diputados 106
3.9.2 El pluralismo 109
3.10 Radiografía de una líder parlamentaria 113
3.11 Conclusiones 114

4. El Senado de la República (estructura, organización y funcionamiento)

Arturo Alvarado

Introducción 119
4.1 Breve historia del Senado mexicano y del espíritu de su institución 120
4.2 Integración actual y recientes cambios en el Senado 122
4.3 El Senado en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos 124
4.3.1 Estructura y organización del Senado 125
4.3.2 Facultades exclusivas del Senado 126
4.3.3 Facultades concurrentes y coincidentes con otros órganos 128
4.3.3.1 Atribuciones compartidas con la Cámara de Diputados 128
4.3.3.2 Facultades como Congreso 128
4.3.3.3 Facultades como Comisión Permanente 130
4.3.4 Facultades de supervisión del Poder Ejecutivo 132
4.4 Órganos de gobierno del Senado 132
4.4.1 De la continuidad del cuerpo legislativo 133
4.5 La Gran Comisión 133
4.5.1. Facultades de la Gran Comisión 133
4.6 Comisiones Parlamentarias 135
4.6.1 Comisiones del Senado establecidas en la Ley Orgánica del Congreso 136
4.6.2 Comisiones de la LV Legislatura del Senado de la República 137
4.6.3 Criterios adicionales para integrar las Comisiones 138
4.7 Proceso legislativo 138
4.7.1 Quién legisla 138
4.7.2 Normatividad dentro del proceso legislativo 139
4.7.3 Cómo se legisla (aspectos procedimentales) 139
4.7.4 De la iniciativa 140
4.7.5 Del dictamen 141
4.7.6 Procedimiento para discutir los dictámenes 142
4.7.7 Cómo se vota un proyecto de ley 142
4.7.8 Cómo se revisan los proyectos de ley 143
4.7.8.1. Bases constitucionales de la revisión 143
4.7.9 Cómo se promulga una ley 145
4.7.10 Dónde se conoce y divulga el proceso legislativo 145
4.7.11 Procedimiento de trabajo del Senado 145
4.7.11.1 Las sesiones de trabajo 145
4.7.11.2 El orden del día 148
4.7.11.3 Cómo se integra el orden del día 148
4.7.11.4 Cómo se desahoga el orden del día 149
4.8 Leyes y reglamentos que rigen las actividades del Senado 149
4.8.1 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos 149
4.8.2 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos 149
4.8.3 Un poco de historia de la Ley y Reglamentos de Gobierno Interior del Congreso General 151

4.9 Prerrogativas de la Cámara de Senadores 153
4.10 Protocolo parlamentario 153
4.10.1 Protocolo y ceremonial de instalación del Senado 153
4.10.2 Responsabilidades y sanciones 155
4.11 Presupuesto e ingresos del Senado 156

5. Relaciones de la Cámara de Diputados con el Senado
Francisco Gil Villegas

5.1 Antecedentes constitucionales 161
5.2 El sistema bicamaral del actual Congreso de la Unión 166
5.3 Sesiones de las Cámaras como Congreso de la Unión 168
5.4 Interdependencia del sistema bicamaral en el proceso legislativo 171
5.5 La Comisión Permanente 171
5.6 Cooperación entre comisiones: el caso de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General (1992-1994) 173
5.7 Influencia de las prácticas parlamentarias de la Cámara de Diputados en la integración plural del nuevo Senado, prevista en la nueva Ley Orgánica del Congreso (1994) 180
5.8 Facultades y funciones exclusivas de cada Cámara 183
5.8.1 Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados 183
5.8.2 Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores 183
5.9 Por un Poder Legislativo fortalecido en el siglo xxi 184

6. Relaciones del Poder Legislativo con los poderes Ejecutivo y Judicial
Rogelio Hernández

6.1 La división de poderes 190
6.2 Orígenes del presidencialismo en México 192
6.3 Las atribuciones del Poder Legislativo 194
6.4 Las relaciones con el Poder Judicial 202
6.5 Apéndice: Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia 204

Glosario 212

Fuentes de información 215

Autores 220

Prefacio

Esta obra ha sido producto de la iniciativa editorial de la H. Cámara de Diputados, a través de su Instituto de Investigaciones Legislativas. Desde su origen, este proyecto recibió el decidido respaldo de la Presidenta de la Gran Comisión, diputada María de los Ángeles Moreno. Entre la amplia y diversificada gama de esfuerzos editoriales que la LV Legislatura ha emprendido y apoyado durante los últimos años, estaba haciendo falta este volumen denominado *El Congreso Mexicano.*

Aunque existen numerosos tratados jurídicos sobre el Poder Legislativo y también incontables y valiosos ensayos, opiniones periodísticas y editoriales sobre el proceso de formación de la ley, no abundan las investigaciones sistemáticas sobre el Congreso Mexicano como un todo.

Este libro pretende ocuparse del Congreso como un organismo vivo, más que como una institución rígida y hermética. Ciertamente, se ha partido del análisis histórico y de las observaciones de eminentes especialistas en el nuevo derecho parlamentario, derecho derivado del propio derecho constitucional. Sin embargo, el alcance de la presente investigación pretende abordar temas referidos a la estructura, organización y funcionamiento del Congreso Mexicano; desde luego, cierta dosis de análisis político está siempre presente.

La estructura del libro comienza con un antecedente histórico sobre el siglo XIX, denominado por Fernando Escalante como "siglo del parlamentarismo"; Carlos Sirvent estudia el proceso legislativo en la Cámara de Diputados con énfasis en las normas del mismo, los órganos de gobierno, el funcionamiento de las Comisiones de trabajo y de los grupos parlamentarios, el desarrollo de las sesiones y, en suma, con los anteriores elementos, aporta un panorama sobre el proceso de formación de las leyes; Dinorah de Lima y Cristina Gil se adentran en la organización, estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados, temas centrales de esta investigación colectiva; Arturo Alvarado se refiere con amplitud y detalle al Senado de la República y realiza un repaso histórico, jurídico y reglamentario de este importante órgano de la vida republicana de México; Francisco Gil Villegas ha investigado un tema poco conocido: la relación de la Cámara de Diputados con el Senado de la República; finalmente, Rogelio Hernández ofrece una puntual investigación sobre la relación del Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Se trata, pues, lo reitero, de un esfuerzo de investigación orientado a contemplar al Congreso Mexicano con una metodología integral, mucho más rica que las tradicionales visiones puramente jurídicas.

A todos los investigadores que participaron en este proyecto, el Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados les agradece públicamente sus aportaciones. De manera particular cabe mencionar el importante papel que Francisco Gil Villegas desempeñó como coordinador de este volumen.

El financiamiento de las investigaciones y la edición misma de este libro fueron patrocinados por la H. Cámara de Diputados. Se trata de una obra inscrita en el Programa Editorial Especial del Instituto de Investigaciones Legislativas.

Al ofrecer a los lectores este libro sobre *El Congreso Mexicano*, el Instituto de Investigaciones Legislativas cumple su cometido de promover investigaciones útiles para comprender el presente mexicano e imaginar su realidad futura.

Ciudad de México, San Lázaro, Palacio Legislativo, agosto de 1994.

Dip. Abraham Talavera
Director del Instituto de Investigaciones Legislativas
de la LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados

Introducción

En la teoría política occidental la noción de la división de poderes ha gozado de singular prestigio y longevidad. En los tiempos modernos, el poder público ha tendido a presentarse como una fuerza que, para legitimarse entre la ciudadanía, requiere de equilibrios y contrapesos.

Ciertamente, a lo largo de la historia, diferentes experiencias concretas han matizado y diferenciado la noción general de un ejercicio de poder que evite la tentación absolutista y, en cambio, favorezca límites y controles claramente codificados.

La división de poderes no se concibe necesariamente como querella permanente entre los mismos, sino como fórmula que estipula y distribuye funciones a fin de garantizar un poder público eficaz y dotar a la ciudadanía de certidumbre democrática.

El asentimiento ciudadano en torno a las reglas democráticas que un régimen político puede proponer, constituye la estructura misma de la legitimidad política. A toda sociedad conviene que esta legitimidad política, expresada libre y auténticamente por los ciudadanos, se acerque lo más posible a la legitimidad que las normas jurídicas encarnan.

Es así que, con la división de poderes, los ciudadanos cuentan con un mecanismo que evita la concentración del poder y favorece el ejercicio de sus derechos. También la estructura gubernamental, basada en el mismo principio de distribución de facultades, gana en eficiencia interna y, finalmente, en la posibilidad de una base más firme de sustentación social.

Sin embargo, resultaría complejo encontrar ejemplos concretos donde la división de poderes se manifieste como una fórmula perfecta, rígida e inmutable. Es muy clara la diferencia entre regímenes políticos parlamentarios y sistemas que privilegian al Poder Ejecutivo. Los órganos judiciales —en la teoría y en la práctica— presentan también estructuras y funciones de distinto peso y rango.

En la experiencia política mexicana es frecuente escuchar voces críticas que subrayan la subordinación de los poderes Legislativo y Judicial frente a un Ejecutivo poderoso y unipersonal. Una mirada superficial parecería confirmar esta aseveración. Sin embargo, habría que recordar que la Carta Magna dedica todo un título —el tercero— al tema de la división de poderes.

Por la claridad y contundencia del texto constitucional, se puede afirmar que la distribución de facultades del **Supremo Poder de la Federación** no constituye un problema de doctrina constitucional, tal vez ni siquiera de Teoría del Derecho, sino un problema de **política real** y también una cuestión que atañe al grado de desarrollo de la cultura política.

Al respecto, es lamentable el desconocimiento generalizado sobre el desarrollo y vigor alcanzados en el seno del Poder Legislativo. La pluralidad política que impulsaron las distintas reformas en materia electoral ha permitido la existencia de un proceso legislativo más complicado, más tecnificado, con nuevos actores y con fuertes requerimientos de tiempo y dedicación de los legisladores frente a su función.

Además, la búsqueda y consolidación de auténticos acuerdos interpartidistas —no siempre factibles y/o duraderos— muestran a un Poder Legislativo fortalecido en virtud de la presencia de grupos parlamentarios con personalidad propia y capacidad propositiva real.

Con naturales diferencias, las Cámaras de Diputados y de Senadores han experimentado cambios saludables que seguramente habrán de consolidarse, en el corto plazo, con la puesta en vigor de las reformas constitucionales y legales aprobadas en el período extraordinario de sesiones celebrado en los meses de agosto y septiembre de 1993, así como en el período ordinario que culminó en 1994.

El Poder Legislativo ha tenido en los años recientes una muy intensa actividad en materia de discusión y aprobación de iniciativas de Ley. Para cumplir de mejor manera su cometido, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, a lo largo del proceso de formación de la Ley, dieron muestra de su voluntad para escuchar la opinión de grupos sociales y de ciudadanos, con conocimientos o intereses especializados. A ese respecto, son numerosos e ilustrativos los foros nacionales de consulta que, sobre distintas materias legislativas, tuvieron lugar.

La intensidad del trabajo legislativo bien puede ilustrarse con la sola mención de las reformas constitucionales emprendidas por la LV Legislatura del H. Congreso de la Unión. Nuevamente, diputados y senadores tuvieron la oportunidad de intercambiar opiniones para conocer, discutir y aprobar las reformas a los siguientes artículos constitucionales: 3°, 5°,16,19, 20, 24, 27, 28, 31, 41, 44, 45, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 73, 74, 76,79, 82, 89, 100, 102, 104, 105, 107, 119, 122, 123 y 130.

Por su singular importancia, por el interés que despertaron en la opinión pública, así como por la intensidad de los debates, son de mencionarse las siguientes:

–El Decreto que reforma el artículo 27 constitucional, con la creación de sus leyes reglamentarias: la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

–El Decreto que reforma los artículos 130, 3°, 5°, 24 y 27 de la Constitución y la creación de su ley reglamentaria: Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

–El Decreto que reforman los artículos 3° y 31 de la Constitución en materia de educación.

–El Decreto que reforma el artículo 102 constitucional, en materia de derechos humanos.

–El Decreto que reforma los artículos 41, 44, 54, 56, 60, 74, 76, 89, 122 y 123 en materia de reforma política federal.

–El Decreto que reforma el artículo 82 constitucional, sobre los requisitos para la elegibilidad del presidente de la República.

Todas estas iniciativas, como muchas otras que fueron dictaminadas, requirieron de un intenso trabajo en el seno de diferentes Comisiones legislativas. Aquí cabe mencionar el hecho irrefutable de que el trabajo de dichas Comisiones se ha multiplicado de manera significativa, dando lugar a una revaloración de las tareas que impone la discusión y aprobación de los dictámenes que se presentan a consideración del Pleno. La misma intensidad de trabajo ha caracterizado a los Comités establecidos por el Reglamento Interior y también a las Comisiones Especiales creadas para efectos específicos.

Por otra parte, hay que recordar las facultades tan relevantes que el Senado de la República ejerce en materia de política exterior. El Senado ha mantenido especial interés en el ejercicio pleno de sus atribuciones en la materia. Sin embargo, es notable cómo la discusión de temas vinculados al acontecer internacional, particularmente cuando afectan a México, se ha convertido en una tendencia cada vez más frecuente en la Cámara de Diputados. La amplia pluralidad que se da en

esta última contribuye a explicar la presencia de los temas internacionales en la agenda del debate legislativo.

La aprobación y puesta en vigor de una nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión permitirá consolidar muchos de los cambios que ya han ocurrido en el quehacer del Poder Legislativo y, también, dar soporte legal a lo que, sin duda, será una nueva etapa de la vida legislativa. Esta nueva etapa requerirá de una más intensa participación de todos los legisladores —independientemente de su filiación partidista— lo mismo en las actividades plenarias, que en las Comisiones y Comités, así como en las tareas de soporte y apoyo, que no por ser menos visibles son menos importantes.

Así, puede concluirse que en cada etapa de la vida moderna del país, el Poder Legislativo ha procurado cumplir con sus funciones legales y con su importante papel como promotor del cambio político. No es difícil suponer que los tiempos venideros afianzarán el principio y la práctica de la división de poderes y, en consecuencia, el Poder Legislativo ejercerá un papel cada vez más definitorio del perfil político de México.

Ciudad de México, San Lázaro, Palacio Legislativo, agosto de 1994.

Dip. María de los Ángeles Moreno
Presidenta de la Gran Comisión de la
LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados

1 ORÍGENES Y ESTABLECIMIENTO DEL CONGRESO MEXICANO

FERNANDO ESCALANTE

PRESIDENTE
DIPUTADOS
SENADORES

Orígenes y establecimiento del Congreso Mexicano

Fernando Escalante
Coordinador del Centro de Estudios Sociológicos
El Colegio de México

1.1 Introducción

El diecinueve fue, en todo Occidente, el siglo del parlamentarismo. Lo fue, en un primer sentido, porque en el arreglo de la representación política se condensó la inercia política e ideológica del siglo: ningún país pudo mantenerse al margen de la riada democrática que se desató con la Revolución Francesa. Pero lo fue también porque el Parlamento, como institución, es típicamente decimonónico.

Desde luego, la idea de la representación política no era una novedad. Lo peculiar del diecinueve fue que el centro de gravedad de la vida pública se trasladase de la Corte al Parlamento, y que la elección de representantes tuviese el fundamento —parejo en todo el territorio— de la condición ciudadana. Ambas cosas suponen, en primer lugar, una configuración política en que la aristocracia ha sido desplazada: no tiene ya recursos efectivos de poder, ni su prestigio basta para justificar un orden estamental. Pero hay mucho más que decir sobre ello.

La condición histórica más obvia para el cambio es la pacificación. Las disputas políticas pueden ocurrir dentro del Parlamento sólo si los adversarios han renunciado a imponerse por la fuerza;[1] y eso es cosa que nadie decide por las buenas. Los nobles sólo dejan de hacerse la guerra cuando no pueden desafiar, con visos de éxito, al poder real. Una situación que se hace general en Europa apenas a fines del siglo dieciocho.

Junto con la pacificación ocurren otras cosas: la concentración de los recursos fiscales y militares, la burocratización del Estado, la expansión del mercado, y una singular evolución del conocimiento científico. Todo lo cual se traduce en una transformación radical de las mentalidades cuyo horizonte es definido por la Ilustración.

[1] El argumento lo ha desarrollado, con la claridad y elegancia de siempre, Norbert Elías en Elías y Dunning, *Ocio y deporte en el proceso de la civilización,* Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1992, *passim*.

No se trata, por cierto, de un credo coherente, pero sí de un nuevo lenguaje político, una larga serie de prejuicios, valores y sobreentendidos que delimitan el campo de la discusión política. Ocurre así que ni se mencionan siquiera algunos viejos y venerables temas, y que para hablar de la autoridad, del orden o del Derecho se debe pasar por toda suerte de circunloquios acerca del Pueblo, el Interés General o la Libertad.

Es difícil sacar algo en limpio de la surtida pepitoria de ideas que ofrecen los ilustrados, y sólo a duras penas puede encontrarse lo que tienen en común Montesquieu, Rousseau y Condorcet, por ejemplo. Hay, sin embargo, dos ideas claras, radicales, que se convierten en el cimiento inexcusable de todo lo que ha de decirse después en asuntos políticos: la Soberanía Popular y la limitación del poder. De una viene la inercia democrática de los últimos dos siglos; de la otra, el ánimo liberal.

Se ha dicho ya, con mucha frecuencia, que ambas tradiciones son finalmente incompatibles; y acaso sea cierto. Pero los pensadores y políticos del diecinueve no quisieron renunciar a ninguna de ellas; de hecho, no parecía necesario hacerlo, porque el Parlamento ofrecía la posibilidad de conciliar y moderar en la práctica los inevitables disparates de la teoría.

La tradición democrática, tal como es asumida desde el siglo dieciocho, depende del principio inconmovible de la Soberanía Popular. Para todos es obvio que, por varias y diversas razones, el Pueblo no puede gobernar por sí mismo de manera directa; es necesario, entonces, arbitrar alguna forma de representación que garantice que, en lo posible, el gobierno dependa del Pueblo. El Parlamento es la solución evidente: el recurso por el cual puede mantenerse la Soberanía Popular sin el riesgo de los desmanes y veleidades de la multitud.

Desde esa óptica, el acento recae, por fuerza, sobre las funciones más activas, más creativas, de los representantes porque se entiende que son agentes de la Voluntad General. No hay que olvidar que viene del mismo tiempo y de la misma raíz ideológica la convicción de que es posible un Derecho racional, coherente y completo.

La tradición liberal, en cambio, se interesa sobre todo por las garantías de la Libertad. El mayor problema político e institucional para los liberales es el control de la arbitrariedad; y no hay mejor recurso, para conseguirlo, que la división de poderes. Otra vez, el Parlamento es una solución accesible y digna de confianza. No tanto por otras cosas, sino por su capacidad para frenar y moderar los transportes del gobierno.

El Parlamento liberal es, más que una institución de gobierno, un mecanismo de censura.

Lo más importante, sin embargo, para explicar el auge del parlamentarismo en el siglo diecinueve es el acuerdo general acerca de su fundamento metafísico.[2] Pocos, y poco influyentes en general, son quienes dudan de la unidad de la Razón o de la última armonía entre la racionalidad y la moralidad.

Para el sentido común ilustrado y decimonónico es imperativa la moralización de la política, cosa que coincide con su subordinación a los dictados de la Razón. Un estribillo ideológico que sirve bien para justificar prácticas despóticas de los más variados pelajes,[3] es cierto, pero que también sirve de soporte al parlamentarismo, siempre que se suponga que los representantes son capaces de hacer a un lado sus intereses para aceptar el mejor argumento, el que mejor sirve al interés general.

En el siglo diecinueve, pues, todavía puede pensarse que una Cámara de Diputados es un ágora donde la discusión racional, libre y desinteresada sirve para descubrir la Verdad, vale decir, el único acuerdo posible entre la Razón, la Moral y el Bien Público.

[2] Ver, sobre esto, Carl Schmitt, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos.

[3] Del jacobinismo al totalitarismo comunista son muchos quienes han justificado el gobierno dictatorial por esa presunta vinculación entre la Razón, la Moral y la Política.

Las condiciones prácticas de la vida política contribuyen, además, a hacer verosímil una quimera semejante. En primer lugar, el electorado es reducido y lo bastante atento para que el control de los representantes sea factible, y para que su selección responda, en efecto, a intereses sociales concretos y bien reconocibles. En segundo lugar, los partidos políticos son, todavía, agrupaciones más o menos indefinidas, con un aparato precario y sin fuerza bastante para imponer una disciplina de voto rigurosa.

Ambas cosas facilitan la influencia personal de los representantes y aumentan su margen de acción y decisión en el Parlamento. Puede pensarse, pues, que es el curso mismo de la discusión, y no una consigna fijada de antemano, lo que decide las votaciones.

Pero hay algo más. El aparato administrativo del Estado es también de cortas dimensiones; su intervención en la vida social es limitada y más bien lenta. Todo lo cual favorece el control parlamentario de la gestión del gobierno y hace creíble el papel que la teoría supone al cuerpo de representantes.

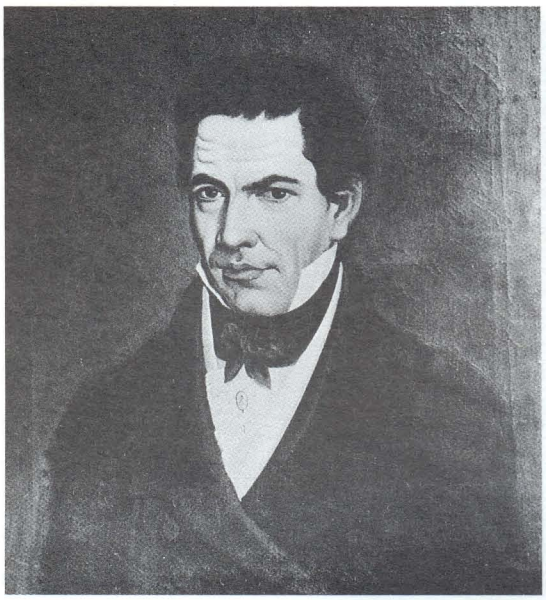
A cualquiera se alcanza que las condiciones políticas del siglo veinte son enteramente otras. De modo que, por más que subsista la retórica, nadie puede hoy, con seriedad, defender la actividad parlamentaria con los mismos argumentos que eran dignos de crédito hace doscientos años. El Parlamento es, por eso, una institución decimonónica, por las mismas razones por las que la política decimonónica es, en mucho, parlamentaria.

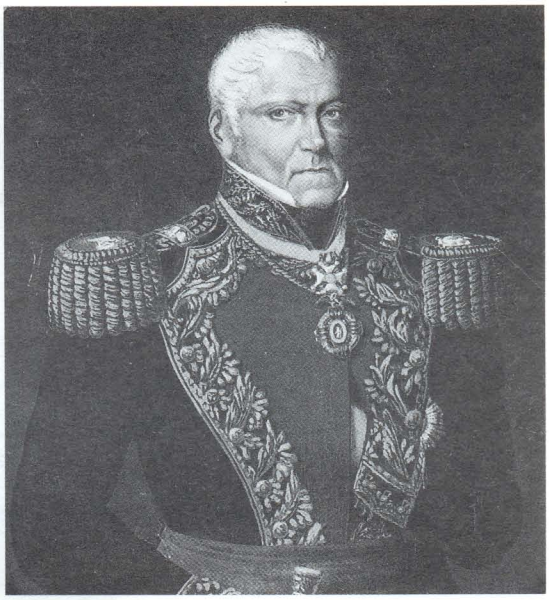
1.2 El siglo diecinueve en México: siglo del parlamentarismo

También el diecinueve mexicano fue el siglo del parlamentarismo, a pesar de que la idea parezca, a primera vista, un poco arbitraria e incluso descabellada. La verdad es que se ha hecho, en general, poco caso de nuestro Congreso decimonónico; la historiografía se ha ocupado con mucha mayor atención y deleite de las peripecias de los caudillos o del abigarrado relato de los pronunciamientos militares.

El sesgo tiene su razón de ser, por supuesto. Lo más ostensible y llamativo del siglo pasado es la inestabilidad, la recurrencia de motines, rebeliones y golpes de Estado. Tanto que no parece quedar lugar para el Congreso, si no en calidad de comparsa.

Sobre eso, está también la entrañable costumbre de la ilegalidad, la propensión de los presidentes





a gobernar con facultades extraordinarias, la facilidad con que cualquier político se lía la manta a la cabeza y trata de salirse con la suya atropellando cualquier ley que haya en el camino. En esas condiciones, fijarse en lo que pueda decidir el Congreso sobre una cosa u otra parece una ingenuidad indefendible.

Una mirada atenta, sin embargo, descubre de inmediato otras cosas. La primera de ellas, y de enorme interés, es que, a pesar de todo, nunca desaparece el Congreso del panorama político. Con gobiernos liberales o conservadores, con una Constitución o con otra, el Congreso está siempre en el centro del arreglo institucional. Las variaciones, además, en la forma de su Constitución y en sus atribuciones son mínimas, aunque no dejan de ser importantes.

La sola persistencia es, de por sí, reveladora. Habla, en primer lugar, del predominio indiscutido de la inercia ideológica occidental que queda dicha. No se puede dudar, no en público, ni de la Soberanía Popular ni de la necesidad de limitar el ejercicio del poder; y no se puede dudar tampoco de que el Congreso es el mecanismo necesario para cumplir con ambas exigencias.

Por esa razón, las discusiones acerca de la representación parecen quedar reducidas a las minucias de la ingeniería institucional: los requisitos exigibles a los electores, la extensión y libertad del veto presidencial, y cosas de ese estilo. Los desacuerdos son casi accidentales, en contraste con la sólida convicción de que el Congreso es indispensable.

Hay que añadir, desde luego, que la discusión de esas minucias era enormemente importante. Porque si todos estaban de acuerdo en los principios, casi todos tendían a asustarse de sus posibles consecuencias. El fantasma de la Revolución Francesa recorre casi todo el siglo, emparentado con el fantasma criollo de la guerra de castas; y ambos advierten, a juicio de Alamán o de Mora,[4] contra las "exageraciones" de una idea "pervertida" de la Soberanía Popular.

Es curioso ver, con todo, que ni siquiera en los momentos de conservadurismo más radical se rechaza, sin más, el sistema de elecciones. Alamán, por ejemplo, al exponer a Santa Anna su programa de gobierno en 1852, dice: "Estamos decididos [...] contra todo lo que se llama elección popular, *mientras no descanse sobre otras bases*".[5]

[4] Lo comenta y lo explica bien Charles Hale, *El liberalismo mexicano en la época del Doctor Mora,* México, Siglo XXI.

[5] Cartaprograma de Alamán a Santa Anna, 1852, en Gastón García Cantú (ed.), *El pensamiento de la reacción mexicana. Historia documental,* México, UNAM, 1986, vol. I, p. 315. El subrayado es mío.

En el mismo tenor, la persistencia revela la necesidad del Congreso como recurso para la legitimación del poder político. Ningún gobierno puede pasarse sin una cámara de representantes, organizada a partir del voto ciudadano, porque sólo así puede hacerse creíble su compromiso con los valores democráticos liberales a los que no cabe renunciar.

Todo esto, sin embargo, tendría un interés muy reducido si se supusiera que el Congreso servía sólo para cohonestar el mando efectivo de quienes ocupaban la Presidencia. Podría imaginarse, en efecto, como en ocasiones se ha hecho, que su función era casi sólo decorativa: una forma de pagar tributo retórico a la opinión reinante sobre la naturaleza del poder político. Creo que no es así.

La persistencia del Congreso respondía también a necesidades prácticas que conviene no subestimar.

En primer lugar, en efecto, la necesidad de vigilar y controlar al presidente, quien quiera que fuese. Y no por amor a la Libertad o a ningún otro principio abstracto, sino por la necesidad de dar garantías a los varios intereses corporativos, regionales, gremiales. En el Congreso se matizan y se templan todas las decisiones, se negocian y se ajustan las leyes con la morosa atención de quienes conocen cada negocio y tienen intereses en ello.

Contra las fantasías republicanas, pues, no es el desinteresado ánimo patriótico, sino la conciencia celosa, e incluso avara, de los intereses particulares lo que permite al Congreso servir como moderador de la arbitrariedad.[6] Sobran las anécdotas que explican cómo se organizaba o se disolvía la oposición en la Cámara por la negociación de un límite legal o una partida del presupuesto. Lo importante, en lo general, es que la relación entre la Presidencia y el Congreso fue, a lo largo de casi todo el siglo, tensa y hasta violenta; porque el Congreso servía, de hecho, como mecanismo de control.

En segundo lugar, el proceso mismo de selección de los representantes era un mecanismo útil —indispensable, habría que decir— para mantener la cohesión de los grupos de influyentes locales y regionales. De hecho, en los varios arreglos de los procedimientos electorales se procuró siempre garantizar un lugar adecuado para los notables, porque sólo su anuencia aseguraba la representatividad de las cámaras; más aún, sólo su inclusión en un orden institucional semejante podía hacer de su preponderancia local o regional un recurso provechoso para la gobernabilidad.

El diecinueve fue también para nosotros, pues, el siglo del parlamentarismo.

1.3 Funciones originales de una cámara de representantes

Cualquiera sabe, en las cosas de más bulto, para qué sirve un Parlamento. En el detalle, sin embargo, es asunto complicado y no exento de ambigüedades. Porque la institución, en sus varias metamorfosis, ha servido para muchas cosas, y los filósofos y doctrinarios han imaginado que debía servir a propósitos no sólo distintos, sino incluso contradictorios.

[6] Algo que, dicho sea de paso, siempre estuvo presente en los argumentos liberales en favor de la representación política.

Hoy por hoy, una cámara de representantes, de cualquier parte del mundo, suele ocuparse de una enorme variedad de temas; es un órgano con múltiples atribuciones y responsable de tareas de índole muy distinta.[7] Todas sus funciones, sin embargo, derivan de los dos propósitos elementales de garantizar el ejercicio de la Soberanía Popular y el control del poder. Y de nuevo, el antagonismo virtual de las tradiciones liberal y democrática está en el origen de muchas ambigüedades.

La más antigua y tradicional misión de las juntas de representantes es el Consejo. Desde luego, hay mucho de fantasía en las conjeturas románticas sobre la índole casi democrática del gobierno de los francos y los germanos, pero también en el prejuicio común que imagina reyes absolutos y déspotas irrefrenables en cualquier tiempo anterior al siglo diecinueve. Lo cierto es que los reyes siempre tuvieron necesidad de contar con el concurso de los nobles y principales para gobernar, y que la mejor forma de asegurarlo era la organización de algún tipo de Consejo.

Lo menos que tocaba hacer a cualquiera de esas juntas de notables era salvaguardar el Derecho del reino: aconsejar al rey de modo que sus arranques no diesen al traste con la intrincada trama de fueros, privilegios y costumbres que daban a cada grupo, cada localidad, cada estamento, su lugar en el reino. Defendían, por supuesto, sus propios intereses al hacerlo; pero protegían también –por interés– los recursos, vidas, haciendas y usos de sus vasallos.

La suerte de esas primeras formas de representación fue muy dispareja. En Francia, por ejemplo, fue perdiendo influencia al paso que se afirmaba el poder del rey; en España se consolidó, en cambio, como un aparato complejo y desigual de defensa de intereses regionales; en Inglaterra, finalmente, dio lugar a la primera monarquía parlamentaria. Comoquiera, en la función de Consejo, bajo cualquiera de sus formas, puede verse sin dificultad el germen de la preocupación liberal por la limitación del poder y su sometimiento al Derecho.[8]

Se trata de una vigilancia de límites imprecisos, pero que con el tiempo viene a concentrarse, sobre todo, en los asuntos financieros. El cobro de impuestos y el gasto del dinero público son las preocupaciones mayores del Parlamento inglés, y lo serán también de los demás; por la razón obvia de que allí se decide la justicia de las

[7] En un texto reciente se enumeran hasta doce funciones distintas de los parlamentos contemporáneos, funciones representativa, deliberativa, financiera, legislativa, jurisdiccional, electoral, administrativa, educativa, de control, de orientación política, de indagación y de comunicación. Ver F. Berlín Valenzuela, *Derecho parlamentario,* México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 129 y ss.

[8] No es accidental que algunos liberales decimonónicos, como Tocqueville, viesen con nostalgia la demolición del orden aristocrático.

exigencias públicas sobre la propiedad privada. Pero al mismo tiempo, el control financiero es, cada vez más, garantía de moderación política:[9] es poco lo que puede hacerse sin dinero, y más difícil malgastar el que se tiene si hay que dar explicaciones.

Ahí arraiga uno de los argumentos más sólidos en favor de la restricción censataria del sufragio. Si los representantes han de vigilar, sobre todo, la cuantía y el destino de los impuestos, parece lo más justo y razonable que estén representados sólo quienes pagan impuestos; el impulso que cabría llamar democrático del lema: *no taxation without representation*, tiene su límite y su medida en la lectura inversa, que se impone con el mismo peso y por las mismas razones.

En esa línea, y con esos precedentes se organiza el discurso liberal, cuya lógica exige que el Parlamento sea, antes que nada, límite de la arbitrariedad. Un límite, por lo demás, impuesto por los intereses particulares: por alguna coalición de intereses particulares, por encima de los cuales no puede pasar el monarca.

En un sentido del todo distinto trabaja el principio democrático, cuya práctica también desemboca en las formas decimonónicas de parlamentarismo.

Para la idea democrática de la representación no tiene mayor utilidad el antecedente de los Consejos, idealizado o no; porque no basta, para sus propósitos, recordar que los estamentos privilegiados pudiesen sujetar al poder real. Mucho más ajustada a sus miras, y más aprovechable es, en cambio, la fantasía teológica del inmediato origen popular de todo poder humano.

La verdad es que el argumento del derecho divino de los reyes nunca fue muy popular ni tuvo defensores notables; Filmer era, en eso, mucho más excéntrico que Locke. La solución escolástica, común después de la obra de Tomás de Aquino, para no desmentir a San Pablo ni dejar manos libres a los reyes era muy simple: Dios es origen de todo poder, pero no lo ha otorgado de manera directa y personal a nadie; ha querido, en cambio, que la naturaleza de los hombres fuese tal que pudiesen vivir en sociedad y que necesitasen, para ello, ser gobernados, de modo que tuvieran que elegir en común el dominio que les fuese más apropiado.

A la fórmula se le pueden dar, y se le dieron, muchas vueltas; sus consecuencias distan mucho de ser claras. Pero se presta bien, como es obvio, para justificar las actitudes radicales que estuvieron a la orden del día con la irrupción del protestantismo. La defensa del tiranicidio en George Buchanan, por ejemplo, o en el *Vindiciae* contra *Tyrannos*, necesita actualizar, hacer verosímil e incluso próximo el principio de la Soberanía Popular.[10] El resto del camino es cuesta abajo, y bastante previsible también.

Para el siglo dieciocho, la idea democrática ha madurado lo suficiente para que resulte, poco más o menos, un lugar común, al menos en los círculos ilustrados. Lo curioso es que aparezca, en principio, como una especie de complemento de la doctrina liberal; se supone, con toda simplicidad, que la participación popular (restringida, calificada, representada) en la elaboración de las leyes sólo hace más racional y menos onerosa la obediencia. La libertad civil, que consiste en obedecer sólo a las leyes, se completa con la libertad política, que consiste en obedecer sólo las leyes aprobadas por los representantes del pueblo.[11]

Es curioso esto porque no cuesta trabajo ver que la secuencia lógica de los dos principios los hace incompatibles.

[9] La capacidad de "racionalización" política del Parlamento inglés mediante el control fiscal ha sido explicado, con detalle, por Fernand Braudel, *Civilización material y capitalismo*, Madrid, Alianza Editorial.

[10] Una breve reseña de este desarrollo puede verse en A. Arblaster, *Democracia*, México, Nueva Imagen, 1991, p. 45 y ss.

[11] Así en Condorcet, por ejemplo, "La libertad natural consiste en el derecho de hacer todo lo que no dañe al derecho de otro. Es preciso no confundir esta libertad con la libertad civil, que consiste en no estar obligado a obedecer sino las leyes, pues las leyes pueden violar la libertad natural; ni con la que se denomina libertad política, que consiste en no obedecer sino las leyes a las que uno ha dado su sanción, sea por uno mismo, sea por sus representantes". Condorcet, *Matemáticas y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 117.

El discurso democrático, de ahí en adelante, está obligado a fundar sus argumentos y sus arreglos institucionales en la premisa de la Soberanía Popular. Con lo cual el Parlamento, en sus deliberaciones, debe responder sólo al interés del Pueblo que es, por definición, único e inequívoco.

Por otra parte, la inercia del razonamiento democrático conduce, casi por fuerza, al sufragio universal. De modo que las restricciones censatarias tienen que justificarse con artificios retóricos que no son nunca del todo convincentes; el más socorrido, como se sabe, consiste en suponer que sólo el desahogo económico permite a los electores desprenderse de las mezquindades de los intereses particulares.

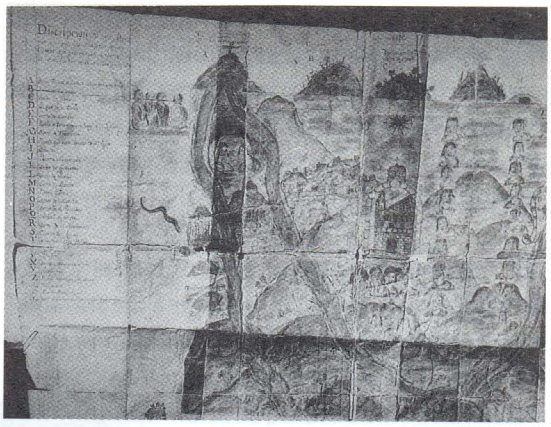
Para la tradición democrática, pues, el Parlamento es, sobre todo, una forma de autogobierno: expresión de la Soberanía Popular y garantía del Interés General.

El conflicto entre las dos tradiciones explica la ambigüedad característica de los propósitos del Parlamento y de su lugar en el espacio público. Una ambigüedad que se manifiesta, de manera palmaria, en la relación del cuerpo de representantes con el Poder Ejecutivo; de un lado, se le atribuye al Congreso una función de apoyo y de otro, se le supone una función de censura. Y no es fácil encontrar un mecanismo que equilibre ambas funciones, ni es seguro que sean compatibles en la práctica.

De hecho, sólo la relativa indefinición del espacio político decimonónico hacía imaginable una solución a medio camino entre la beligerancia y la obsecuencia servil. Una que no tuviese que anular a uno de los dos poderes, pero que tampoco hiciese inevitable su colisión.

1.4 Instituciones novohispanas

Los publicistas mexicanos decimonónicos, entusiasmados por la idea de estar iniciando una nueva era, quisieron imaginar que la Independencia traía consigo una ruptura



definitiva. Dieron en el disparate de creer que era posible rehacer entera a la sociedad, y se hizo costumbre decir que era todo nuevo y en todo distinto de lo que había sido en los "tres siglos de opresión".

En particular, después de los primeros tropezones de las instituciones republicanas, se volvió un lugar común atribuirlos a la inexperiencia de un pueblo sometido, por tanto tiempo, a la barbarie del oscurantismo. Era cosa, por cierto, que convenía a todos: unos justificaban, con ello, los desatinos, y se confirmaban en la creencia de que era necesario romper con cualquier residuo que quedase del antiguo orden; otros explicaban, por las mismas razones, la necesidad de moderar y templar las nuevas fórmulas, para acomodar las instituciones a los hábitos generales.

Útil como era para todos, el prejuicio se mantuvo casi incontestado durante todo el siglo. Y así ha llegado hasta la fecha, como un dato obvio. Aunque la verdad sea otra.

Los argumentos y las disputas sobre la representación política no eran cosa nueva para los letrados novohispanos. Sin duda, la situación que se encontraron a principios del diecinueve era, en mucho, inédita; pero ni la juzgaron ni procuraron ordenarla sólo con la limpia ingenuidad de la "razón natural", ni se redujeron a copiar las fórmulas ilustradas, como asunto extraño.

Las novedades del siglo, en la teoría y en la práctica, fueron injertadas en un tronco doctrinal mucho más antiguo, fueron traducidas y elaboradas a partir de un conjunto de ideas y experiencias bastante dispares, pero cuyo sentido era para todos reconocible. La mezcla puede rastrearse en el confuso batiburrillo de todas las proclamas independentistas, lo mismo que en los sobreentendidos y los malentendidos de las discusiones constitucionales que vinieron después; por razones obvias, sin embargo, donde se notan con mayor claridad las continuidades es en esa especie de ensayo general del liberalismo decimonónico que fueron las Cortes de Cádiz.[12]

Para empezar, la que parece más radical de las nuevas ideas, la Soberanía Popular, tenía ya una larga andadura escolástica. Su sentido no era inequívoco, por cierto, pero la invasión francesa obligó a todos, tradicionalistas y liberales, peninsulares y americanos, a razonar a partir del supuesto de la "reversión de la Soberanía", cualesquiera que fuesen las consecuencias que se le atribuyesen.

En los debates de las Cortes es evidente que no hace falta aludir a Rousseau, porque bastan Tomás de Aquino y Francisco Suárez. Basta el fondo doctrinal común, el más tradicional e indiscutible, para explicar y justificar que la Nación se reúna en Cortes para decidir sobre su gobierno: "sin perjudicar en nada el origen divino de la autoridad del Rey, puede decirse que la recibe de sus mismos súbditos. Y esta doctrina no la hemos mendigado de extranjeros; la enseñan sabios teólogos y publicistas españoles de los mejores tiempos..."[13]

Pero hay más. Junto con el argumento abstracto acerca de la Soberanía se desarrolla otro, más complejo y más sofisticado, para defender la autoridad de las Cortes: el del constitucionalismo histórico. Otra vez, se trata de encontrar en la tradición los recursos ideológicos útiles para enfrentar la nueva situación; y otra vez, es una astucia que conviene tanto a los radicales como a los conservadores.

Jovellanos, por ejemplo, alude a la Constitución histórica para argumentar que es innecesaria y hasta peligrosa la idea de redactar una nueva Constitución: "¿Por ventura no tiene España su Constitución? Tiénela, sin duda; porque, ¿qué otra cosa es una Constitución que el conjunto de Leyes fundamentales que fijan los derechos del soberano y de los súbditos, y los medios saludables para preservar unos y otros? ¿Y quién duda que España tiene estas leyes y las conoce?"[14]

Martínez Marina y los liberales, por su parte, hablan de los derechos históricos para defender las reformas. Según su razonamiento, una buena porción de los derechos y libertades a que aspiran es, en realidad, no más que una restauración de las prácticas antiguas, ocultadas y negadas por el despotismo. La Constitución hace falta, pues, como garantía expresa de las libertades y freno de la arbitrariedad.

La idea de la Constitución histórica no es, desde luego, una completa fantasía; en el mejor de los casos, sin embargo, es una reconstrucción idealizada, cuya coherencia y sentido resultan de las necesidades retóricas del momento mucho más que de la experiencia. Una experiencia que nadie podía tener, dicho sea de paso, por la antigüedad que se suponía a tales derechos.

La tradición pactista medieval, que está en el fondo de los argumentos de esta índole, es bastante más ambigua de lo que pretendían unos y otros. No sólo que no haya rastro imaginable alguno del hipotético pacto de traslación de la Soberanía, sino que tampoco hay, en las fórmulas jurídicas habituales, una afirmación —aunque fuese ritual— del pacto entre el Rey y el

[12] Para tener una visión de conjunto de lo que ocurrió en Cádiz conviene leer a Federico Suárez, *Las Cortes de Cádiz,* Madrid, RIALP, 1982, *passim*.

[13] Se argumenta así en la sesión del 7 de octubre de 1811, según cita de José Barragán Barragán, *Temas del liberalismo gaditano,* México, UNAM, 1978, p. 36.

[14] Su argumento sigue sugiriendo, como es lógico, sólo reformas localizadas, "¿Hay algunas [leyes] que el despotismo haya atacado y destruido? Restablézcanse. ¿Falta alguna medida saludable para asegurar la observancia de todas? Establézcase. Nuestra Constitución, entonces, se hallará hecha..." citado en Federico Suárez, *op.cit.*, p.p. 15-16.

Reino que era parte del sentido común de los juristas. Lo más que dicen los procuradores de las Cortes de Ocaña (1469), en uno de los documentos más claros sobre ello, es que el Rey está "obligado por contrato callado" a hacer Justicia.[15]

Por otra parte, es cierto que el arbitrio real estaba limitado por la exigencia de cumplir con el Derecho, aunque no fuese ésta una frontera rígida: *Rex eris, si ius feceris, si autem non faceris ius rex non eris.*

Todo esto formaba parte del abecé de la Filosofía Política en la que se educaban los bachilleres novohispanos. De modo que nadie tenía por qué sorprenderse ni escandalizarse cuando comenzaron a circular las primeras ediciones de Rousseau, ni podía sonar a nadie extraño que se hablase de Soberanía Popular, de representación política y demás.

Pero no era el suyo un conocimiento sólo teórico. Porque la práctica de la representación era también cosa común y frecuente: en los cabildos, por supuesto, en los cuerpos de comerciantes y mineros, y también en las órdenes religiosas. Ahí, por cierto, en los arreglos y los pleitos de las elecciones dentro de las órdenes regulares, puede verse el símil más próximo de las elecciones republicanas decimonónicas; el asunto solía enfrentar a dos partidos, más o menos coherentes (peninsulares y americanos, por lo general), y solía resolverse en favor de quienes pudieran ofrecer garantías de un buen arreglo con la administración virreinal y un sólido apoyo económico.[16]

Por lo demás, quienes no estuviesen familiarizados con todo aquello, tuvieron buena ocasión de aprender lo que hiciese falta en las primeras décadas del diecinueve.

A la distancia, todo parece haber sido más bien confuso y desordenado entre 1808 y 1824. Los problemas de entonces, sin embargo, tienen un común denominador bastante claro y reconocible en la crisis del principio de legitimidad del orden político; la presunta ruptura del pacto que justificaba la monarquía llevaba consigo, para la Nueva España, también la ruptura del vínculo político con España, pero el hecho es el mismo. En todas sus vertientes, la crisis se aparece como un problema de representación; así, al menos, se procura darle salida.

No es extraño, visto así que, desde las Cortes de Cádiz hasta el Constituyente de 1824, todo empeño político procurase justificarse con la convocatoria a un Congreso o con algún artificio político semejante. Como experiencia, sin embargo, acaso sea la de mayor importancia la elección de las Diputaciones Provinciales;[17] en particular, porque su mecanismo mostró a las élites regionales la posibilidad de aprovechar las instituciones representativas. Y, como bien lo

[15] La referencia, y un análisis erudito y desapasionado del tema aparecen en Alfonso García Gallo, "El pactismo en el reino de Castilla y su proyección en América", en García Gallo, *Los orígenes españoles de las instituciones americanas,* Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1992.

[16] Es una historia que se lee con mucho gusto en la obra de Antonio Rubial, *Una monarquía criolla. La provincia de los Agustinos en la Nueva España,* México, CNCA.

[17] Sobre esto es indispensable, por supuesto, el clásico de Nettie Lee Benson, *The Provincial Deputation in Mexico. Harbinger of Provincial Autonomy, Independence and Federalism,* Austin, University of Texas Press, 1992.

sabía Maquiavelo, la experiencia de la libertad no se olvida.

1.5 ¿Cómo es posible la representación?

Hoy puede parecer, casi a cualquiera, que el asunto de la representación política es una obviedad; parece cosa natural que unos cuantos individuos discutan, en nombre de todos los demás, lo que sea de interés público. No es el caso, por supuesto.

El concepto de representación es complejo y, en su última definición, también ambiguo y discutible. Hoy, los desacuerdos suelen aparecer cuando se trata de auténticas minucias, es cierto, pero no ha sido así siempre; en el siglo pasado, los diversos arreglos de los términos particulares, técnicos, respondían a concepciones distintas en lo esencial. Decidir quiénes han de votar, quiénes pueden ser votados, a quién se representa o qué margen de acción han de tener los representantes, son todos asuntos que tocan a la prudencia y el cálculo; pero son asuntos también cuya inteligencia depende de una definición radical de la naturaleza de la representación.

Puede suponerse, por ejemplo, que los representantes son meros mandatarios, sujetos en todo momento a sus electores, o que son libres depositarios de un poder más o menos amplio; puede suponerse que la representación es una forma de tutela o una forma de participación; puede suponerse que tienen capacidad para actuar en todo a nombre de los demás, o sólo en ciertos asuntos, de límites claros y explícitos.[18] En el fondo de todo ello hay una pregunta obvia: ¿cómo es posible, en general, la representación? ¿Qué tipo de vínculo, de identidad o de asociación, permite a unos actuar y decidir en nombre de otros?

La solución más vieja responde, como es lógico, a una idea jerárquica y orgánica de la sociedad, y resulta en formas corporativas y estamentales de representación. En muy resumidas cuentas, se imagina que sólo cabe representar a grupos humanos cuya identidad, sólida e inequívoca, es anterior e incluso ajena al proceso de representación.

Se imagina que los nobles, los religiosos, los miembros de cualquier gremio de oficio o profesión, tienen intereses, necesidades y privilegios propios y distintos. Se imagina que, en lo que toca a la cosa pública, el interés de cada cuerpo es único y compartido por todos sus miembros; y se imagina también que la buena marcha de la república requiere que cada parte defienda por sí misma lo necesario para su función. El orden y la armonía del conjunto han de ser obra de la Providencia —de la Naturaleza, en las versiones más seculares—, y resultado del respeto de los principios de jerarquía y autoridad.

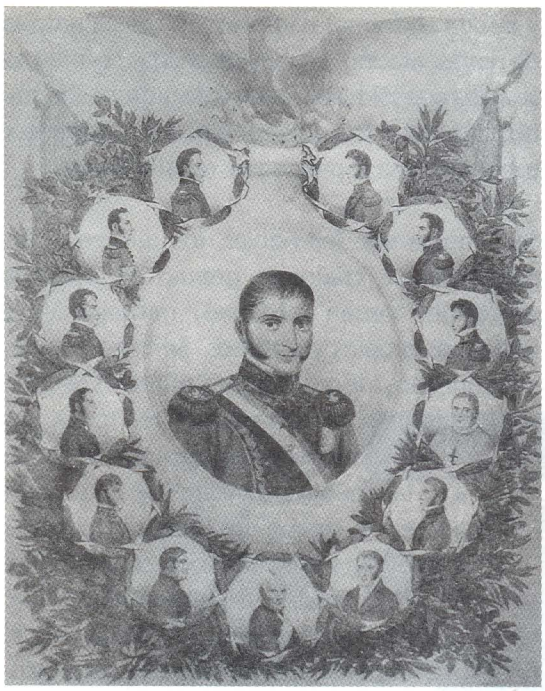
La tarea de los representantes, en un panorama así, no ofrece mayores dificultades. Es cierto que todo ello parece cosa vieja, autoritaria y poco flexible; sin embargo, es verosímil también el argumento que propone un orden semejante como garantía de una participación más directa y una más ajustada expresión de las necesidades de todos.[19]

En el siglo diecinueve, esa forma corporativa de la representación solía defenderse con el lenguaje y la lógica del discurso político católico, con el surtido de argumentos que podían ofrecer los escolásticos, los legitimistas franceses o, en el mundo hispánico, Donoso Cortés. Era, en cualquier caso, la forma que parecía natural a buena parte de los letrados y políticos mexicanos decimonónicos.

Sin ir más lejos, la forma de representación que propuso Iturbide en 1821 requería "que la elección se verificase por clases o gremios" y que el número de diputados se distribuyese entre las varias "clases" de acuerdo con "la importancia

[18] Las diversas posibilidades, con su respectivo fundamento filosófico, son discutidas con toda la claridad que cabría desear en Hannah F. Pitkin, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

[19] Es el argumento que todavía hoy —o acaso hoy con más razón— resulta atractivo en las páginas de Guillermo de Humboldt. (Ver G. Humboldt, *Escritos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.)



e ilustración de cada una".[20] No tuvo buen éxito, es cierto, pero todavía a mediados del siglo había quienes defendían una organización de esa índole. El obispo Murguía, de Michoacán, por ejemplo, defendía el "derecho de las clases de participar en razón directa de los intereses que cada una representa en la Nación";[21] el general Paredes y Arrillaga, por su parte, entendía que "los elementos de sociabilidad" del país hacían necesaria la representación política de las corporaciones.[22]

La idea, sin embargo, no prosperó nunca en México. Entre otras cosas, porque se identificaba la organización corporativa con el régimen colonial. Dominaban, en el siglo, la idea de progreso y la de Nación; y una y otra veían a un enemigo en el "espíritu de cuerpo de las clases privilegiadas",[23] que no podía sino oponerlas —como propensión particularista— al interés general de la sociedad.[24]

La alternativa, la representación sobre una base puramente numérica, depende de una imagen de la sociedad del todo distinta: ya no natural, sino contractual; no jerárquica, sino igualitaria; no orgánica, sino individualista. Una imagen que se impone sólo después de la Ilustración y que se define, de hecho, como recurso polémico en la lucha contra los privilegios que daban su forma al Antiguo Régimen.

La representación es posible, en este caso, porque se supone que los individuos todos son iguales en lo esencial, que viene a ser su condición humana, y porque se supone, como consecuencia, que es accesible para cualquiera, comprensible y aceptable, la idea de un interés común. No hay otro fundamento justo para la representación, sino el número de individuos, ni otro procedimiento de decisión, sino el peso de la mayoría. Sieyés es, en esto, transparente: "dentro de la representación nacional [...] la influencia no puede estar más que en razón del número de cabezas que tienen derecho a hacerse representar".[25]

La autoridad y justificación del argumento dependen, es obvio, de la particular idea de Naturaleza del pensamiento ilustrado, y de la pareja convicción de que es posible edificar, sobre esa base, un orden político racional. El fundamento de la representación así concebida es, sin embargo, tan abstracto, que no consigue delimitar, por sí mismo, la naturaleza ni la función de los representantes.

[20] Lo refiere Lucas Alamán, *Historia de México,* México, Fondo de Cultura Económica, 1985, vol. V, p. 393.

[21] Moisés González Navarro, *Anatomía del poder en México,* México, El Colegio de México, 1983, p. 375.

[22] Pensaba en "una cámara en que tuviesen una representación especial los militares de cierta graduación, los obispos y cabildos, los propietarios de cierta extensión de terreno, los comerciantes, mineros y fabricantes de cierto capital y la alta magistratura". Carta de Paredes a J.M. Tornel, en *El General Paredes y Arrillaga según su propio archivo, Genaro García, Documentos inéditos o muy raros para la historia de México,* México, Porrúa, 1974, p. 26.

[23] Es frase común, y despectiva siempre, en los escritos del doctor José María Luis Mora. Ver, por ejemplo, Mora, *Méjico y sus revoluciones,* México, Fondo de Cultura Económica, 1985, vol. I, p. 109 y ss.

[24] Con matices, el argumento es común a todos los liberales, de Gómez Farías a Melchor Ocampo, y adquiere sus tintes más violentos cuando se trata, por supuesto, de la Iglesia. Ver, por ejemplo, Ocampo, "Mis quince días de ministro", en *Obras completas,* México, El Caballito, 1978, vol. II, p.141.

[25] Emmanuel Sieyés, "¿Qué es el Tercer Estado?", en Pantoja, D., *Escritos políticos de Sieyés,* México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p.163.

Hablando mal y pronto, no puede saberse qué tanto dependen de sus electores ni qué tanto pueden actuar por sí mismos. Y aquí caben dos posibilidades: que la misión de los diputados sea defender, con todo miramiento, los particulares intereses de quienes han votado por ellos, o bien que sea procurar, de acuerdo con su leal saber y entender, la protección del interés supremo de la Nación.

De nuevo aquí estamos en un terreno resbaladizo, donde no hay nada del todo cierto. John Stuart Mill defendía la independencia de los representantes con argumentos plausibles y hasta dramáticos. Según su alegato, "la idea de un democracia racional no consiste en que gobierne el propio pueblo, sino en que éste tenga la seguridad de un buen gobierno";[26] puestas así las cosas, lo que hace falta es que el pueblo elija "a las personas más instruidas y capaces" y les permita después hacer uso "de su saber y habilidad en favor del bien del pueblo".[27] Otra cosa haría de ellos meros delegados, títeres sin inteligencia ni voluntad propias, en todo dependientes del capricho de los electores.

Debe ser obvio que el asunto no es una minucia; de hecho, ahí se decidía, para Mill, el destino de la Democracia:

> Si la democracia frustra cualquiera de las expectativas de sus partidarios más ilustrados, será debido a la sustitución de la representación por la delegación; del juicio de aquéllos a quienes el pueblo, confiando en su honestidad, ha seleccionado como los más sabios guardianes cuyos servicios pudiera ordenar, por el crudo y necesariamente superficial juicio del propio pueblo.[28]

En términos parecidos razonaba Burke, y con él todos los enemigos del radicalismo democrático, quienes pretendían que la autonomía de los

representantes sirviese para moderar las veleidades de la muchedumbre. En contra estaban, por supuesto, quienes no podían reconocer dicha libertad de juicio, porque no podían aceptar que se decidiese nada, por decirlo así, de espaldas al Pueblo o sin consultar su voluntad.

La confusión viene, en esto, porque la autonomía de los representantes es aprovechable también para las formas jacobinas de la tradición democrática. A una camarilla autoritaria bien organizada —como lo fue el Club de los Jacobinos— le conviene, por razones que se alcanzan a cualquiera, postular la existencia de un único interés nacional auténtico, objetivo, cuya inteligencia puede escapar a la simplicidad de los electores. Por un mecanismo retórico sencillo, el Pueblo se confunde con la vanguardia esclarecida que lo representa.[29]

Como se sabe, los mecanismos representativos del México decimonónico tuvieron el fundamento aritmético simple del número de habitantes, de acuerdo con el modelo ilustrado que queda dicho. Era una reacción lógica contra las formas

[26] John Stuart Mill, "Recensión del volumen I de La democracia en América", en Mill, *Sobre la libertad y comentarios a Tocqueville*, Edición de Dalmacio Negro Pavón, Madrid, Espasa Calpe, 1991, p. 276.
[27] *Ibidem*, p. 277.
[28] *Ibidem*, p. 287.

[29] Es la fórmula clásica, y conocida, con que se han justificado, en el siglo veinte, las prácticas habituales de los partidos de izquierda e incluso el terrorismo.

estamentales y corporativas del régimen colonial. Se cuidó siempre, sin embargo, mantener la independencia de los representantes, de modo que la élite política pudiese negociar, sin mucho estorbo, lo que hiciese falta. Pero todo eso hay que verlo con mayor calma y detenimiento.

1.6 El espinoso problema del sufragio universal

La representación de base aritmética hace surgir un problema peculiar y bastante espinoso: el sufragio universal. Un problema, además, que enciende las más enconadas pasiones, y cuya disputa dio forma al conflicto político a lo largo de todo el siglo diecinueve.

La razón es obvia. Para la representación estamental o corporativa, el espacio político está, de antemano, estructurado; la participación tiene límites definidos y se justifica por la adscripción de cada grupo social. Si se supone, en cambio, que todos los vínculos y cualidades son accidentales no hay, en principio, manera de distinguir formalmente el espacio político de la simple masa demográfica.

El principio filosófico más común y corriente desde fines del siglo dieciocho quería que el fundamento del gobierno fuese la Soberanía Popular.[30] Admitido lo cual no cabía sino decir que las instituciones políticas debían representar al Pueblo, cosa tan evidente como inútil. Porque Pueblo es una voz ambigua, incluso equívoca; necesitada, sobre todo, de muy precisas y detalladas calificaciones prácticas si se quiere que sirva para hacer funcionar el aparato político.

Es cosa sabida que el Pueblo puede ser el portador abstracto de los atributos de la Soberanía, el agregado simple e indistinto de los miembros de una sociedad, la extensa porción de la gente menuda y sin títulos ni riquezas, o incluso la muchedumbre tornadiza, escandalosa y turbulenta que aparece en ocasiones señaladas para cometer desmanes. En una versión, su sentido se aproxima al de expresiones más imprecisas como las de Nación o Sociedad; en otras, deriva hacia formas adjetivadas de menos lustre: popular, populachero, plebeyo, vulgar...

Pero la noción comporta una ambigüedad de especial interés en el mundo hispánico. Porque su uso habitual, hasta el siglo diecinueve designaba, localidades con algún tipo de personalidad jurídica. No se hablaba del Pueblo sino de "los Pueblos": aldeas, villas, ciudades, organizadas como corporaciones con formas de representación y gestión propias.[31] El plural, que sobrevive en el lenguaje político de buena parte del diecinueve, no es un accidente, sino que expresa una visión del orden para la cual la sociedad está constituida -de antemano- por unidades de índole natural, o casi natural, que se agregan orgánicamente. Una visión, pues, corporativa, que cuenta con actores colectivos y no con sumas de individuos.

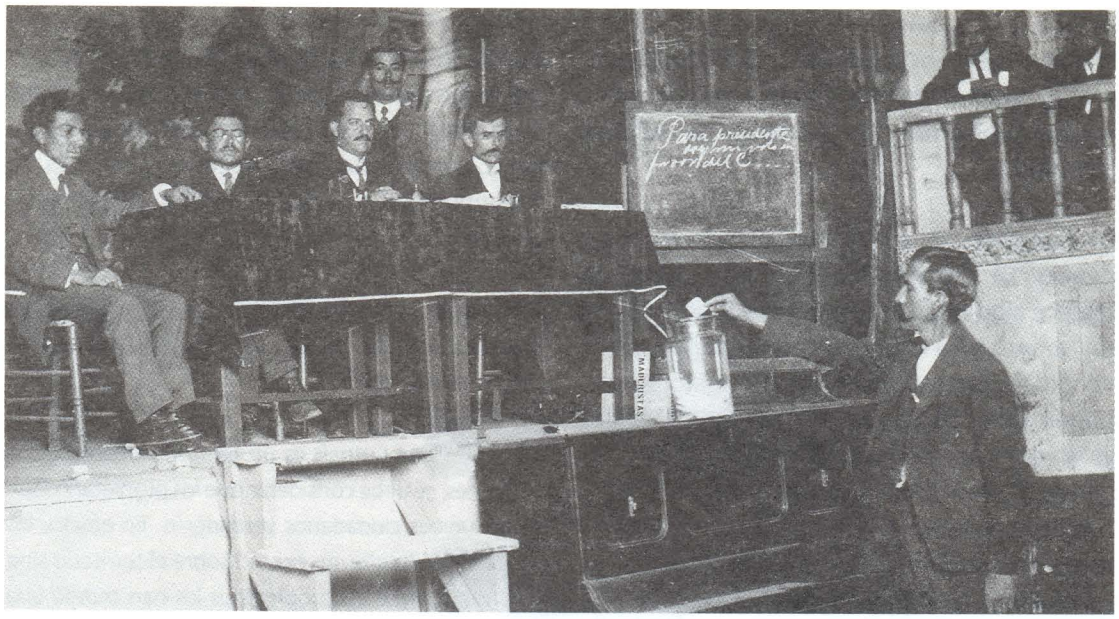
La pervivencia del uso lingüístico es tanto más curiosa e interesante, cuanto que todas las constituciones mexicanas del diecinueve estipulan que la base de la representación es el número de habitantes.

Vuelvo al primer asunto. Si el Pueblo ha de ser representado, es necesario imaginar algún artificio capaz de dar estructura al espacio político, de modo que de la masa demográfica surja un cuerpo reconocible. El procedimiento más socorrido, como se sabe, consiste en distinguir, dentro del Pueblo, a los Ciudadanos.

La ciudadanía es, por supuesto, una condición jurídica que califica la aptitud de los individuos para participar en la selección de representantes; pero es también una condición moral. Así, al menos, lo supone la tradición republicana revivida

[30] No era cosa simple ni indiscutible, desde luego, pero la oposición doctrinal disminuye poco a poco a lo largo del diecinueve hasta ser casi irrelevante. De hecho, las últimas refutaciones consistentes y completas del principio de la Soberanía Popular son las de Joseph De Maistre *(De la souveraneité du Peuple. Un anti-Contrat Social,* Paris, PUF, 1990) y Juan Donoso Cortés *(Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo,* Madrid, Espasa Calpe, 1949).

[31] Esta anfibología es explicada, con claridad, en François-Xavier Guerra, "El Pueblo Soberano, incertidumbres y coyunturas del siglo XIX", en *Guerra, Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas,* México, Fondo de Cultura Económica, 1993.



a fines del dieciocho.[32] El Ciudadano es capaz de sobreponerse a las urgencias de su situación personal para decidir, desapasionada y responsablemente, lo que más convenga al interés público; obediente, disciplinado, atento y juicioso, es el único motor posible de las instituciones republicanas.[33]

Ese supuesto moral, tan frágil y arbitrario como se quiera, sirve para justificar la representación de base aritmética; pero permite, a la vez, ponerle cortapisas y limitaciones suficientes para hacerla manejable. Al transmutarse en Ciudadanía, el Pueblo ya no es un agregado indistinto. Es posible entonces, y muy conveniente, limitar el derecho de participación de modo que se garantice el talante moral cívico que necesita el nuevo orden; no es otra la raíz de la complicada trama de requisitos de edad, de género, de residencia, raza, educación e ingresos que definen a la ciudadanía en el siglo diecinueve.

El argumento es sofisticado, plausible y bastante puesto en razón, sobre todo desde el punto de vista práctico; sin embargo, era inevitable que entrase en conflicto con la inercia del principio filosófico de la Soberanía Popular. La lucha por la extensión del sufragio es, por eso, el gran tema político del siglo diecinueve en casi todo Occidente: mientras no se confundan del todo la Ciudadanía y el Pueblo demográfico, habrá siempre alguna exclusión, alguna frontera que parezca injustificable para los doctrinarios de la democracia.

Hay que decir, aunque sea entre paréntesis, que la inercia democrática no ha completado todavía su trayectoria. Ya no son defendibles hoy las restricciones de base económica o de raza o género, pero parecen muy naturales, en cambio, las de edad y nacionalidad, por ejemplo; y el gran torbellino del mundo no tardará en hacerlas discutibles.[34]

El recuerdo, aterrador, de la Revolución Francesa estuvo siempre muy presente, como amenaza próxima y creíble, para las élites decimonónicas. Pocos dudaban de que la muchedumbre, puesta a hacer política, daría en todo tipo de dislates. Los incipientes movimientos socialistas, por otra parte, sólo contribuyeron a hacer más tangible el

[32] He procurado argumentar esto, con mayor detalle, en las primeras páginas de *Ciudadanos imaginarios,* México, El Colegio de México, 1992.

[33] Hay que entender que el uso de la voz *república* en el dieciocho es más extenso que el que se le da hoy; de acuerdo con la tradición clásica latina, se trata sobre todo del gobierno de las leyes. De modo que puede hablarse de una *res publica* monárquica o aristocrática, como lo hiciera antes Cicerón, por ejemplo.

[34] Los derechos de los inmigrantes, sobre todo en Europa y los Estados Unidos, serán seguramente la cuña con que se abrirá en el futuro un debate semejante.

peligro y a fortalecer la propensión elitista a limitar el derecho de sufragio.[35] Por todo lo cual, en casi todo Occidente dominaron, con más o menos problemas, las fórmulas de sufragio censatario.

La excepción, en este caso, es del mundo hispánico. La Constitución de Cádiz (1812) establece algo muy próximo ya al sufragio universal: se excluye a las mujeres, a los negros y a los sirvientes domésticos, y para el resto se proponen restricciones vagas —aunque muy útiles, ya se verá— sobre la vecindad y el modo honesto de vivir.[36] Para México, en particular, el camino casi no tiene retorno; la restricción censitaria aparece sólo en las Siete Leyes y en las Bases Orgánicas, y aun ahí, es bastante moderada.[37]

Para todos debía ser evidente que, en su mayoría, los mexicanos no descollaban por su ánimo cívico. Llama la atención, por eso, que la discusión doctrinal sobre el sufragio universal fuese más bien pobre y se disolviese casi siempre en alegatos pragmáticos. Pero es cosa que conviene ver con calma y más por lo menudo.

1.7 La representación de los ciudadanos en el Congreso

La restricción del derecho de voto tenía el propósito formal, ya se ha dicho, de garantizar que los ciudadanos tuviesen la disposición moral cívica necesaria. Servía también, por supuesto, al interés práctico de impedir los previsibles desmanes del populacho, el radicalismo o la irracionalidad de la multitud de proletarios y demás desposeídos.

Temerosas de que con el sufragio universal se rebasasen los límites de la libertad racional y la democracia moderada, las élites europeas imaginaron la solución del voto censatario. Con mejores o peores razones, terminaban casi todos en lo mismo; de modo que, sólo tras una andadura larga, complicada y con frecuencia violenta, se fue imponiendo la extensión general del derecho de voto.

Condorcet, por ejemplo, de cuyas convicciones liberales no cabe dudar, argumentaba el asunto más o menos así:

> Puesto que un país es un territorio circunscrito a límites, se debe considerar que los propietarios son los únicos ciudadanos verdaderos. En efecto, los otros habitantes no existen sobre el territorio sino en tanto que los propietarios les han cedido una habitación; así pues, no pueden tener de derecho sino lo que han recibido de aquéllos.[38]

Al razonamiento doctrinal, tan sólido o endeble como se quiera, solía sumarse una consideración práctica: la necesaria proclividad de los propietarios al orden y la tranquilidad (y la pareja y correlativa propensión de los desposeídos al desorden, a los cambios inopinados y hasta injustos).

En México se echó mano de argumentos semejantes en ocasiones. Tadeo Ortiz, por ejemplo, alegaba que si no se redujese el sufragio a los propietarios, se fomentaría "el aspirantismo ignorante y menesteroso",[39] y bastantes conservadores pensaban de modo parecido.

La teoría, sin embargo, tenía un grave inconveniente: la mayor parte de los letrados e intermediarios que formaban la clase política no eran grandes propietarios. Una misma medianía nutría las filas de liberales y conservadores, y

[35] Un análisis detallado puede encontrarse en Guy Hermet, *Las fronteras de la democracia,* México, Fondo de Cultura Económica.

[36] Conviene anotar, porque es curioso, que la exclusión de los negros tenía sus matices, "Artículo 22. A los españoles que por cualquier línea son habidos y reputados por originarios del África, les queda abierta la puerta de la virtud y del merecimiento para ser ciudadanos..." Constitución de Cádiz, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México. 1808-1987,* México, Porrúa, 1987, p. 63.

[37] Respectivamente, se exige una renta anual mínima de cien y doscientos pesos, cualquiera que sea su origen o naturaleza.

[38] Podía acordarse para ellos el derecho de legislar, además, con la confianza de que harían buen uso de él, "Los propietarios de un terreno cualquiera están interesados en que todos aquéllos que lo habitan no estén sujetos sino a leyes justas...", Condorcet, *Matemáticas y sociedad,* (Ed. Roshdi Rashed), México, Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 125.

[39] Sugería adoptar "en principio la propiedad, industria y el pago de contribuciones para elegir y ser electo, sin cuya base la diputación *será espuria...*", Simón Tadeo Ortiz de Ayala, *México considerado como nación independiente y libre,* México, INEHREM, [1832], 1987, p. 74.

hacía muy problemático el sufragio censatario. Varios lo señalaron, a lo largo del siglo, pero acaso nadie expuso el dilema con la claridad de Ignacio García Malo; para él, era obvio quiénes debían tener derecho de voto:

> en un Estado bien constituido, ¿quiénes son naturalmente los que tienen el derecho de representar a la nación? Son los ciudadanos que se hallan más en disposición de conocer sus necesidades, su estado y sus derechos, los más interesados en la felicidad pública, es decir, los propietarios de tierras.[40]

Pero era igualmente obvio que no podía reducirse a su número la selección de los diputados:

> podría exigirse indispensablemente la circunstancia de aquella propiedad en los electores, dejándolos en libertad de elegir aun a los que no la tengan por representantes. Por este medio se conciliaría que no quedasen excluidos de la representación los que, sin poseer tierras, poseyesen virtudes y talentos conocidos...[41]

La solución era complicada y, al cabo, poco razonable. Pero ilustra bien las dificultades

Antecedentes históricos

La Cámara de Diputados ha pasado por una serie de vicisitudes y un largo peregrinar por diferentes instalaciones.

En el México Independiente, el Poder Legislativo se instala el 24 de febrero de 1822, en la antigua iglesia de San Pedro y San Pablo (más tarde la Hemeroteca Nacional de las calles del Carmen). Puede decirse con toda seguridad que la primera Cámara de Diputados y el primer Congreso Constituyente nacen ahí.

En 1829, siete años más tarde, la Cámara se traslada a uno de los salones del Palacio Nacional, lugar donde se discute y promulga la Constitución de 1857.

Pero los avatares de la Intervención Francesa obligan a los legisladores a salir, no sólo de su recinto, sino de la ciudad. En el año de 1863, por espacio de unos cuantos meses, la Cámara de Diputados sesiona en el Colegio Guadalupano de San Luis Potosí para de ahí pasar al Obispado de Coahuila en 1864, donde también permanece brevemente.

Con el restablecimiento de la República, la Cámara vuelve de nuevo al Palacio Nacional, lugar donde sufre el primer incendio de su historia. En agosto de 1872, el Recinto Legislativo arde en fuego y los parlamentarios mexicanos son trasladados al Salón Embajadores del mismo Palacio. El nuevo local tampoco resulta muy duradero ya que al poco tiempo el grupo legislador se instala en el famoso Teatro de Iturbide (Donceles y Allende), sede del Congreso a partir de ese momento.

Otro fatal siniestro, en el año de 1908, lleva a los legisladores a ocupar temporalmente el Palacio de Minería de las calles de Tacuba. Mientras tanto, se realiza la reconstrucción del Edificio de Donceles, al parecer totalmente devastado por el incendio.

Para el 11 de abril de 1911 los trabajos de reconstrucción llegan a su fin y los diputados pueden regresar al Recinto Legislativo de Donceles, donde se inicia una era de estabilidad para la Cámara que permanece ahí por setenta años.

Sin embargo, una vez más, en mayo de 1989, otro incendio destruye parte considerable de las instalaciones y la Cámara pasa a sesionar provisionalmente a la Unidad de Congresos del Centro Médico Nacional (avenida Cuauhtémoc y Baja California, colonia Roma).

Tras arduas labores de reconstrucción, la Cámara de Diputados regresa de nuevo al Palacio Legislativo a partir del 1 de noviembre de 1992, donde permanece hasta la fecha.

Nota: información tomada del folleto *La Cámara de Diputados* publicado por la Coordinación Ejecutiva de la Gran Comisión y Dirección de Relaciones Públicas; del libro de Carlos Cravioto, *Idea y Génesis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión,* pp. 45-47.

[40] Ignacio García Malo, *La política natural o discurso sobre los verdaderos principios del gobierno,* México, UNAM, 1978, p. 50. El texto está firmado en 1811, y su primera edición es de 1822.

[41] *Ibidem.*

prácticas de una legislación electoral elitista en el México decimonónico.

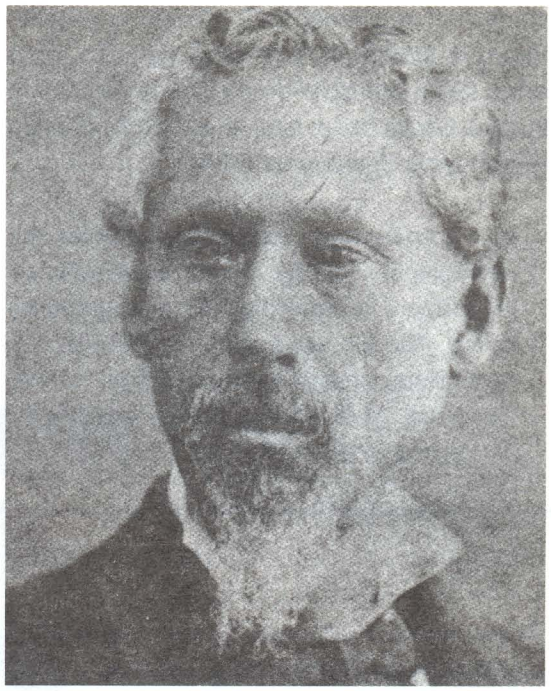
El sufragio amplio se mantuvo también por otras razones. En particular, porque el fantasma de la insubordinación popular por el camino del voto resultó ser, en la práctica, un espantajo inverosímil. Las más frecuentes críticas contra el sistema no se fundaban en el radicalismo de las masas, sino en su ilimitada docilidad, en el sumiso desinterés con que vendían sus votos.

Los más radicales del campo liberal eran los primeros en lamentarlo, y con razón. Zavala, por ejemplo, veía a "la clase de ciudadanos proletarios" desprovista enteramente de "la capacidad necesaria para discernir entre las personas que deben nombrarse", de modo que, "no teniendo ningún interés social, por decirlo así, en que salga éste o aquel otro, se ocupa en buscar otro género de intereses más palpable, más físico, más inmediato", como un almuerzo o un vaso de pulque.[42]

Casi medio siglo después, Ignacio Ramírez veía las cosas con parecido desánimo:

> Y comienzan a llegar los ciudadanos; éste entrega doce boletas con un recado de su amo; el otro entrega un voto en blanco; aquél vota por pagar una copa de vino con que se le ha obsequiado; y un descendiente de Moctezuma se para al frente cargado con un huacal y dice: ¿compran pollos? Pero en cambio alguna casera lleva el sufragio de la vecindad que tiraniza.[43]

Solía decirse que esa docilidad y esa ignorancia preparaban el camino para que se levantasen con el triunfo demagogos sin escrúpulos y agitadores profesionales. Pero la verdad es que ocurría rara vez. Las clientelas, las redes de lealtad e influencia eran bastante estables, y estaban por lo común bajo el control de alguno



de los intermediarios mayores de la clase política o de los grandes propietarios locales.

El clientelismo, por llamarlo así, desvirtúa la operación de todo el sistema, es cierto; y es cosa grave para los principios ideológicos que lo informan, pero tiene también ventajas prácticas que sería injusto olvidar. En una situación así, el voto no expresa las preferencias individuales de los electores, sino la influencia y el peso relativo de los "notables", como cabeza visible de actores colectivos de variada condición y naturaleza.

A pesar de lo que pudiera razonarse a partir de los principios filosóficos del caso, semejantes procedimientos no anulan la representatividad del Congreso. Incluso podría decirse que ocurre lo contrario: son la única garantía accesible de una representación política eficaz, en cuanto realista. Conservadora por lo general, hay que decirlo, y autoritaria también, pero no del todo vertical, ni carente de sentido por ello.

Las formas clientelistas de relación reposan, como se sabe, sobre un intercambio recíproco —desigual, pero cierto— de favores. Y el voto es uno de los recursos menos costosos que puede ofrecer el cliente a cambio de protección, empleo

[42] Lorenzo de Zavala, *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 279.

[43] Ignacio Ramírez, "Correo de México", 26 de septiembre de 1867, en Ramírez, *Obras completas*, México, Centro de Investigaciones Jorge L. Tamayo, 1984, vol. I, p. 16.

o lo que fuese. También habría, en el México decimonónico, prácticas menos equitativas, violentas incluso, que, a fuer de injustas, expresaban la distribución real del poder donde fuese.

La teoría quisiera que la opinión de todos los ciudadanos tuviese el mismo peso; en la práctica, la representación política no puede sino manifestar el orden efectivo de la sociedad. De modo que podrá lamentarse que la sociedad mexicana fuese, el siglo pasado, como era: jerárquica, corporativa, autoritaria, pero no cabe duda de que las formas de representación respondían a esa forma y eran eficaces precisamente por ello.

Rabasa alegaba, con su adarme de razón, que el voto es, antes que un derecho, una función, "y requiere, como tal, condiciones de aptitud que la sociedad tiene el derecho de exigir".[44] Pero hace falta más de un paso lógico para concluir, a partir de ello, que "el setenta por ciento de analfabetos no es un elemento perturbador en la expresión de la voluntad del pueblo, sino destructor de la elección misma".[45]

Cabría concluir, más bien, que la lógica de los principios, en su abstracta limpieza, hubiese hecho imposible una representación política verosímil y competente en condiciones de sufragio universal; una representación ajustada a la distribución real de poder, en cambio, sólo era factible torciendo la máquina electoral.

Como quiera, ese resultado no fue sólo obra de la fuerza de las cosas. De modo deliberado se quiso así, y se procuró que fuese, en particular con el recurso de la elección indirecta, cuyo mecanismo requiere explicación aparte. Porque hace falta entenderlo bien a las claras para saber a quiénes representaban y cómo, los diputados mexicanos del siglo pasado.

[44] Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1990, p. 126.
[45] *Ibidem*, p. 127

1.8 La incompatibilidad entre la elección indirecta y el principio de la soberanía popular

Los posibles defectos y las consecuencias perversas del mecanismo de elección indirecta fueron evidentes desde un principio. La creación de cuerpos intermedios en el proceso electoral no sólo lo organiza de manera peculiar, sino que cambia enteramente su naturaleza. Y es cosa que vieron, y en ocasiones lamentaron, tanto liberales como conservadores.

Solía argumentarse, como lo hacía Mora, que los diputados elegidos de semejante modo no tenían relación ninguna con los electores, ni podían conocer su situación o sus necesidades, por lo que se volvían "morosos y apáticos".[46] Pero el fondo del razonamiento era doctrinal, y bastante sólido.

En pocas palabras, se trataba de la incompatibilidad entre la elección indirecta y el principio de la Soberanía Popular. Lo decía Mora: "Se les ha dicho [a los pueblos] mil veces que en su mano está la elección, pero se les ha engañado..." [47] Pero con claridad parecida lo decía también Lucas Alamán:

> en México, donde no hay opinión formada en el pueblo; donde las elecciones primarias se hacen al arbitrio de los comisionados para formar los padrones, y las de segundo y tercer grado son el resultado de las intrigas que se ponen en ejercicio con los electores primarios y secundarios, el sistema representativo no es una ficción, como en casi todas partes, sino una verdadera ironía...[48]

A pesar de estar la cosa tan clara, sin embargo, se impuso el sistema indirecto, y se mantuvo durante todo el siglo, con una regularidad que debe llamar la atención.

[46] Doctor José María Luis Mora, en *El Observador*, 4 de agosto de 1830, en Mora, *Obra política*, México, SEP-Instituto Mora, 1986, p.412.
[47] *Ibidem*, p. 413.
[48] Lucas Alamán, *Historia de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, vol. V, p. 857.

Desde luego, las razones de esta persistencia, de esta prolongada utilidad de los procedimientos electorales indirectos no son misteriosas, y ni siquiera muy oscuras. Se trataba de mecanismos para reducir y controlar la posible participación popular, para proteger el dominio de las élites sociales y para facilitar la gestión de la clase política. Una respuesta simple, sí, pero cuya explicación tiene cierta complejidad.

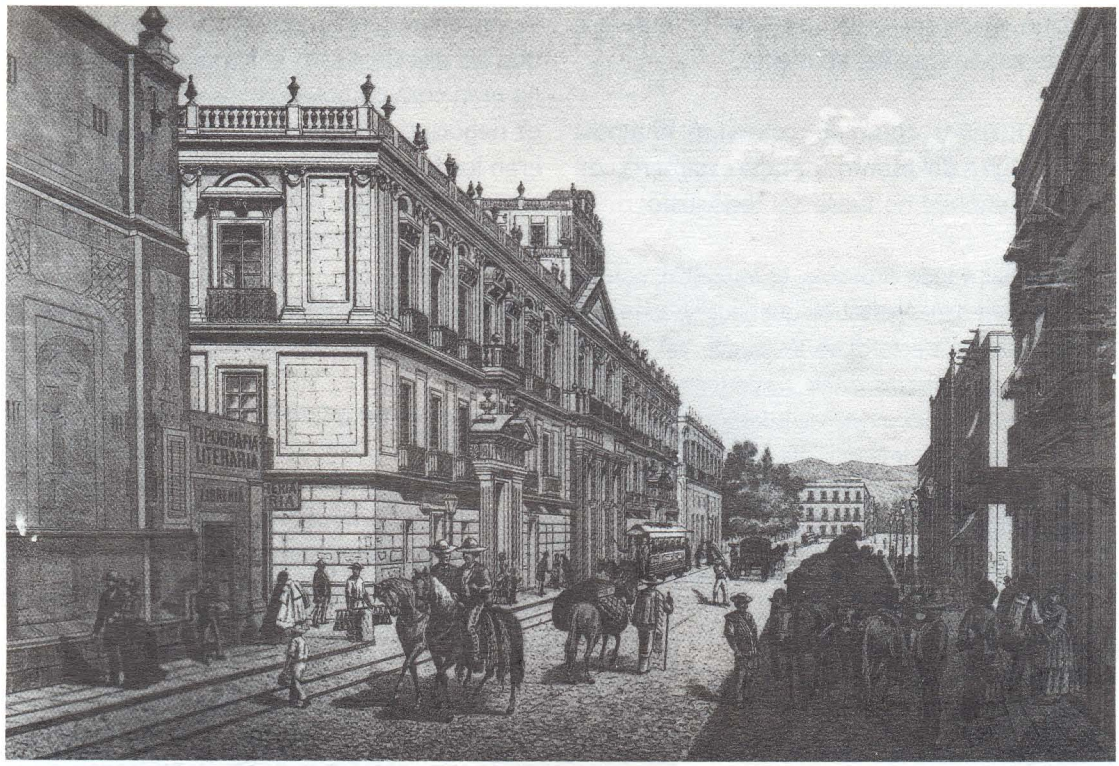
La condición ciudadana, ya se ha dicho, no estaba sujeta a restricciones censatarias cuantitativas. Existían, sin embargo, otros mecanismos para regular el derecho de voto; en particular, el requisito de "vecindad" y el de tener un "modo honesto de vivir". Ambos se mantienen, a lo largo del siglo, con definiciones más o menos apuradas, pero dejando siempre un amplio margen de decisión, en esto, a los ayuntamientos.

La vecindad, como ha mostrado Marcello Carmagnani, era un atributo social complejo, cuyas notas características respondían al orden político territorial del "antiguo régimen",[49] y que sólo muy poco a poco se fue transformando en un mero dato de localización geográfica. El "modo honesto de vivir", en cambio, fue siempre refractario a cualquier reducción explícita; era el recurso que permitía a las élites locales calificar y controlar el derecho de sufragio.

A ese primer filtro, si se puede hablar así, se le añadía el desvío del procedimiento indirecto, cuyo propósito y función eran semejantes: asegurar la estabilidad de un dominio "oligárquico", como se suele decir, pero también y sobre todo asegurar una representación cabal de los grupos influyentes locales y regionales, para mantener la cohesión del orden político.[50] La forma de hacerlo aparece, de

[49] Ver Marcello Carmagnani, "Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX", en A. Hernández Chávez y M. Miño Grijalva, *Cincuenta años de historia en México,* México, El Colegio de México, 1991, vol. 2.

[50] Lo ha dicho, con toda la claridad deseable, Antonio Annino, "El carácter oligárquico de la *societas politica* y del Estado será garantizado durante todo el siglo por los sistemas electorales, los instrumentos más importantes en manos de los liberales y conservadores para controlar el comportamiento político de las clases subalternas, y para asegurar que el poder local y territorial sea eficazmente protegido y representado en el nivel de la federación.", Annino, "El pacto y la norma. Los orígenes de la legalidad oligárquica en México", *Historias,* México, INAH, núm. 5, enero-marzo, 1984, p. 24.



manera transparente, en una curiosa carta de Juan Álvarez a Riva Palacio:

> Nuestras elecciones por acá se han hecho como debe usted suponer a toda nuestra satisfacción y los electores secundarios al llegar a esa ciudad buscarán a usted para ponerse de acuerdo. Desde aquí llevan una lista de candidatos que hoy dirijo al señor Bravo para que la haga adoptar por los electores secundarios del distrito de Chilapa; los de Taxco también la harán suya y unidos estos distritos cooperarán con sus votos a la elección de la de los otros distritos, habiendo una mutua correspondencia...[51]

Hay que suponer que el caso no es insólito, y que se repetía en el resto del país. En ese sentido hablan, de hecho, las repetidas denuncias de las componendas, según se dice habituales, a que daba lugar el mecanismo de elección indirecta. Pero hay que decir que en ello, precisamente, estribaba su utilidad.

Los argumentos con que solía defenderse el sufragio indirecto eran bastante endebles; se reducían, de hecho, a la verosímil minoridad de las masas, a su incapacidad para las prácticas cívicas. De lo que se hablaba, y mucho, era de la "carencia de costumbres políticas", la falta de "ilustración y discernimiento" del pueblo y la necesidad de que "hombres probos y honestos" lo guiasen "como un rebaño".[52] Cosas todas defendibles, pero insuficientes como razones en este caso; porque, de ser cierto todo ello, no habría motivo para que esa muchedumbre analfabeta y extraviada votase en ningún momento.

En contra se decía, en cambio, que un procedimiento semejante se prestaba para todo tipo de "intrigas" que hacían "ilusorio el derecho electoral";[53] se decía que los colegios electorales, "más parecidos a una bolsa, hicieron de la

[51] Citada por C. Noriega, *El Constituyente de 1842*, México, UNAM, 1986, p. 69.

[52] La discusión más extensa y clara sobre el asunto aparece en las actas de debates del Constituyente de 1856. Ver Zarco, F., *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, INEHREM, 1987, pp. 503 a 518. Las frases que se citan en el texto son de los diputados Arriaga, Olvera y Moreno.

[53] Lucas Alamán, *Historia de México, op. cit.*, vol. V, p. 937.

elección un negocio de corretaje"[54] Y parece que de eso se trataba, en efecto.

Ignacio Ramírez, como de costumbre, entendía bien la lógica del asunto, y podía exponerla con claridad, aunque no fuese del todo justo:

> Cohechar a todo el pueblo, es imposible, porque no hay que darle, y es sabido que nadie se corrompe gratis. A los electores se les puede dar dinero, empleos, esperanzas. Un elector pretende el correo, otro el estanquillo, otro la sacristía de una parroquia, otro la exención de la alcabala, y todos votan aquel de quien esperan el logro de sus miserables aspiraciones.[55]

La verdad es que sí podía ofrecerse algo a todo el pueblo, siempre que fuese posible mantener su organización corporativa, gremial o comunitaria, para cuyo efecto también servían las elecciones indirectas. Pero es cierto que la negociación más importante tenía lugar entre los grupos más reducidos de los notables locales y sus patronos en la política regional o incluso nacional.

La elección indirecta obligaba a la clase política a negociar cada elección del modo que va dicho; obligaba a conceder privilegios de todo tipo a las élites locales que, de tal forma, podían mantener su posición, a la vez eminente y subordinada.

El mecanismo era un recurso indispensable para que los grupos de influyentes locales y regionales mantuvieran su fuerza, no en contra del centro sino incluso contando con su apoyo. Era casi la cuadratura del círculo: la fórmula que permitía usar los intereses locales para gestionar la cohesión nacional, y hacer que la inercia de los partidos nacionales sirviese para desarrollar los poderes locales.

Todo esto son conjeturas, aunque verosímiles, inciertas. Lo que sabemos apunta en ese sentido. Y para entenderlo a carta cabal basta reconocer que las elecciones en el México decimonónico no eran cosa de propaganda y convicción, sino de negociación y acomodo de intereses; que no eran los lemas ni el prestigio de los candidatos sino su habilidad para conducir y garantizar arreglos lo que decidía un resultado.

1.9 Parlamentarismo civilizado en medio de inestabilidad política

El rodeo extenso, y puede que hasta moroso, por las cuestiones electorales es necesario para entender la naturaleza del Congreso y su utilidad política. Pero aún hace falta aclarar cómo pudo, en cualquier caso, mantenerse la política civilizada del parlamentarismo en el horizonte de inestabilidad e incertidumbre del siglo pasado.

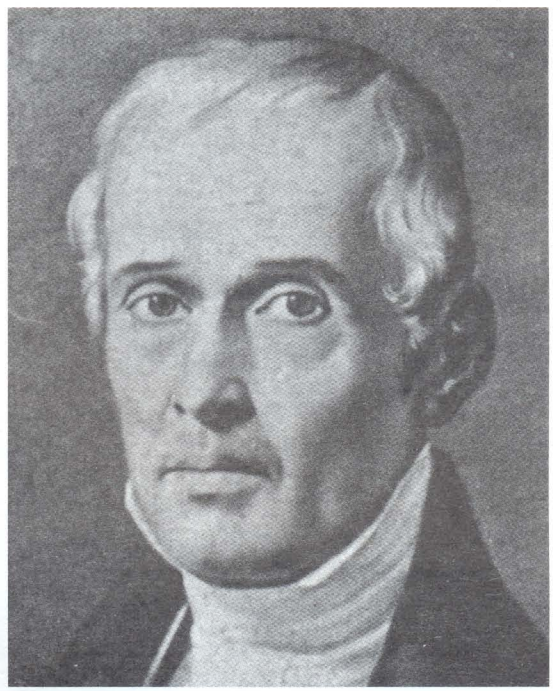
La respuesta parece paradójica: el curso habitual de las turbulencias políticas decimonónicas manifiesta, antes que nada, la capacidad de la clase política para mantener el conflicto dentro de límites ciertos. Hay cuartelazos, pronunciamientos, frecuentes movimientos de tropas y ocasionales algaradas populares, pero muy rara vez hay guerras desbordadas. Hay también agitación y motines urbanos, pero no liderazgos carismáticos que arrastren multitudes.[56] Sobre todo, hay cambios bruscos, forzosos y aun violentos, de presidentes, gobernadores y jefes militares, pero —salvo contadas excepciones— los miembros de la clase política no se matan entre sí.

En la raíz de la explicación de todo ello está, cosa curiosa, la precaria posición social de la clase política. No por otra razón está obligada a negociarlo todo, a cada paso, y a abstenerse —en lo posible— de poner en juego la fuerza masiva de la violencia popular. Una precariedad que, no por accidente, favorece su función de intermediación parasitaria (en detrimento de la consolidación del Estado, hay que decirlo, aunque ésa es harina de otro costal).

[54] Ignacio Ramírez, "Correo de México", 4 de octubre de 1867, en Ramírez, *op. cit.*, vol. I, p. 35.

[55] El argumento es parte de su alegato en contra de la elección indirecta en el Constituyente de 1856, en la sesión del 16 de octubre. Ver Zarco, *op. cit.*, p. 717.

[56] Es significativo que los testimonios hablen de los intermediarios que utilizaban los políticos más "populares", como Gómez Farías, para agitar —ordenadamente— a la plebe de la Ciudad de México, por ejemplo. Hablo de ello en *Ciudadanos imaginarios, op. cit.*, capítulo X, *pássim*.



Digamos, para dejarlo claro desde el principio, que la clase política se vio forzada a comportarse civilizadamente. En primer lugar, por la distancia que la separaba de la mayoría de un pueblo rural, analfabeta y proclive a las efusiones y servidumbres comunitarias, más que a la abstracta obediencia ciudadana.

El temor a la "guerra de castas" era una constante obvia y entendible en el discurso de liberales y conservadores. Un temor que no podía sino refrenar las veleidades populistas de cualquiera, y que limitaba las posibilidades de buscar apoyo masivo por parte de la clase política nacional.

En la memoria de todos estaba, por supuesto, la insurrección de Hidalgo, pero también el saqueo del Parián; después de 1828 nadie duda de que la agitación política puede quedar fuera de control en cualquier momento.[57] A partir de entonces, cuando se procura el apoyo popular se intenta que sea en forma de milicias y manteniendo, por algún artificio, la autoridad de los caciques o notables locales; de hecho, se negocia con tales personajes el apoyo de sus clientelas y no se trata de encender el entusiasmo de manera directa, si no es en ocasiones muy particulares y bien localizadas.

La clase política se civiliza, pues, en primer lugar, porque nadie las tiene todas consigo en una escalada de violencia.

Con la misma fuerza, los indujo a mantener entre sí un trato civilizado el hecho de pertenecer a una élite.[58] No económica, aunque ninguno estuviese del todo desprovisto de recursos, sino cultural. Es difícil determinar con exactitud qué rasgos daban acceso al círculo social de los líderes políticos nacionales, porque contaban para ello muchas cosas: educación, condición étnica, grado militar, relaciones... Pero es muy evidente, en cambio, que hay algunos personajes que, a pesar de toda su importancia, nunca pertenecieron a la élite.

[57] El motín señala la disolución del ala radical, populista, del primer liberalismo. Ver Silvia Arrom, "Popular politics in Mexico City, The Parián riot, 1828", *Hispanic American Historical Review,* vol. 68, núm. 2, 1988.

[58] Luis González ha hecho un catálogo de los miembros prominentes de la sociedad mexicana a fines de siglo, para concluir que nunca pasaron de doscientos los miembros de una generación que podían "pesar" en la política nacional. Ver L. González y González, *La ronda de las generaciones,* México, SEP, 1984.

Los dos casos más notables, en esto, fueron Vicente Guerrero y Juan Álvarez. Ambos eran necesarios, indispensables incluso, por su capacidad para controlar el sur, pero nunca dejaron de ser bárbaros, a los ojos de los letrados y políticos de la capital. Por la naturaleza de su influencia, por su propensión a mezclarse con el "pueblo", por la conducta turbia y hasta criminal de sus allegados...[59] De modo que, a pesar de su fuerza política y militar, ninguno de ellos consiguió mantenerse en la presidencia.

Había una jerarquía, pues, que situaba a cada quien en su lugar, en su círculo "natural". Y los que hacían la "gran política" en el Congreso, en los Ministerios o en Palacio Nacional, se reunían en los mismos salones, departían en las mismas tertulias y tomaban chocolate juntos, en amor y buena compañía, sin que fuesen estorbo para eso las ideas políticas de nadie.[60] Con toda claridad, los políticos no eran representantes de estamentos sociales definidos: sus antagonismos eran sólo ideológicos.

La civilidad de su trato se apoyaba, además, en una buena razón: desde muy temprano se convino en la regla, indispensable para generar confianza, de respetar a los políticos caídos en desgracia. Las excepciones, conocidas de sobra, son de los primeros años —Iturbide, Guerrero— o de los últimos tiempos de las guerras de Reforma —Degollado, Ocampo, Miramón, Mejía—, y sirven también para subrayar la persistencia de la dicha regla el resto del tiempo.

Son legión los políticos y militares que fracasaron en pronunciamientos, golpes de Estado o conspiraciones de todo tipo, como los que fueron derrocados imperiosamente y que, no sólo pudieron volver en paz a sus negocios, sino retornar a la vida política en poco tiempo: Bravo, Santa Anna, Bustamante, Paredes, Gómez Farías... La derrota no suponía la muerte, ni mucho menos. De hecho, en la mayor parte de los casos, los pronunciamientos solían terminar en algún arreglo que permitía a todos ganar algo.

Esa práctica —cuyo inicio simbólico puede estar en los convenios de Zavaleta— fue, seguramente, desastrosa por lo que hace a la disciplina de los militares y la responsabilidad de los políticos.[61] No había razones de peso para tener escrúpulos si la ocasión ofrecía la oportunidad de trastornar las cosas en beneficio propio; de modo que todo el que podía algo, lo intentaba, con la tranquila seguridad de que no arriesgaba ni siquiera su reputación.

Por otra parte, sin embargo, esos arreglos fueron la clave de la civilidad política. Con ellos, era

[59] Es posible ver el declive del poder de Juan Álvarez, por ejemplo, en su incapacidad para proteger a sus allegados cuando cometían desmanes, muy poco después de su forzosa renuncia a la presidencia de la República. Véase, sobre esto, Florencia Mallón, "Los campesinos y la formación del Estado en el México del siglo XIX, Morelos 1848-1858". *Secuencia. Revista Americana de Ciencias Sociales,* Instituto Mora, núm. 15, septiembre-diciembre, 1989.

[60] Llamaba la atención a algunos viajeros, como a madame Calderón de la Barca, la cordialidad con que se trataban, en la vida privada, los más enconados enemigos políticos. Ver Calderón de la Barca, *La vida en México durante una residencia de dos años en ese país,* México, Porrúa, 1974.

[61] Lo ha argumentado así, con acopio de buenas razones, Josefina Vázquez, "Dos décadas de desilusiones, en búsqueda de una fórmula adecuada de gobierno (1832-1851)", en *Planes en la nación mexicana*, México, Senado de la República, 1987, vol.II.

posible pensar en una política sin perdedores absolutos, una política en la que se podía participar, digamos, con ánimo deportivo.

En esas condiciones, la acotación del conflicto hizo posible la larga permanencia del Congreso: hizo posible la política civilizada del parlamentarismo, a pesar del desbarato general de la cosa pública.

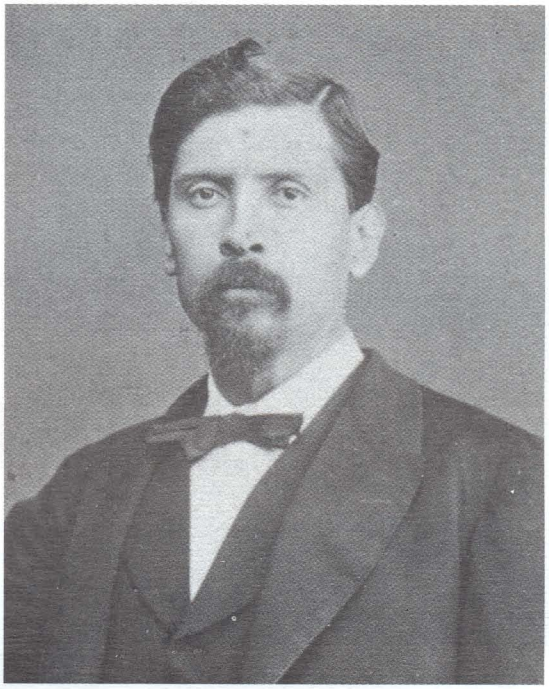
1.10 El Congreso del Porfiriato

La confianza, la civilidad, incluso la familiaridad en el trato son condiciones necesarias para la existencia misma del parlamento.[62] Pero también ocurre, como en muchas otras cosas, que puede pecarse por exceso, de modo que la demasiada cortesía termine por arruinar y hacer inútil al Congreso.

Hay que decirlo porque así pasó, según lo que se sabe, con los diputados durante el Porfiriato. Si dice la verdad Victoriano Salado Álvarez, el Congreso de fines de siglo era poco más que un club elegante, donde se discutían, con toda finura y discreción, los más complejos matices de los asuntos de la patria.[63] La cortesía y el buen tono, sin embargo, eran entonces consecuencia de un acuerdo muy parecido a la unanimidad sobre los problemas políticos mayores; más bien, consecuencia del acuerdo de que semejantes problemas tocaba resolverlos al general Díaz.

En una situación así, el equilibrio —siempre precario— entre las funciones de apoyo y censura del parlamento se rompe. Reducido a tareas a medias burocráticas, a medias festivas y laudatorias, el Congreso se desnaturaliza y casi pierde su razón de ser, en la medida en que el único representante de la voluntad colectiva con capacidad política real es el presidente de la República.

Aquélla fue, sin embargo, una solución política que el arreglo institucional hacía, no sólo



posible, sino casi forzosa, dadas las circunstancias, si se quería evitar que el recurso de las facultades extraordinarias fuera cosa permanente, como lo había sido durante los gobiernos de Juárez. Es el argumento, conocido, de don Emilio Rabasa que, a pesar del tiempo y de las aristas ideológicas del asunto, sigue resultando razonable.[64]

En lo más general, debe ser obvio que las fórmulas de gobierno presidenciales tienden a colocar a los poderes Ejecutivo y Legislativo, como se dice, en trayectoria de colisión. Porque han de vigilarse mutuamente, han de ser capaces de controlarse recíprocamente, y necesitan facultades jurídicas bastantes para obstruirse entre sí, en interés de la República. De eso se trata la división de poderes.

En la historia constitucional mexicana, las facultades del Congreso son de tal naturaleza que pueden servir, todas ellas, lo mismo para apoyar que para censurar o limitar el poder del presidente. Es el caso, obvio, de la facultad de

[62] Conviene recordar, sobre esto, lo que se ha dicho en la primera parte de este ensayo, aludiendo a la explicación de Norbert Elías en Elías y Dunning, *Ocio y deporte en el proceso de la civilización, op. cit., passim.*

[63] Ver Victoriano Salado Álvarez, *Memorias. Tiempo viejo. Tiempo nuevo,* México, Porrúa, 1985.

[64] Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura, op.cit., passim.*

aprobar los presupuestos, también la de crear empleos públicos y determinar sus sueldos o la de aprobar leyes de cualquier índole. Sin embargo, la clave del equilibrio entre ambas instituciones está en el derecho de veto.

La separación de poderes impide, como es natural, que el Congreso pueda obligar al presidente a renunciar, pero a la vez prohíbe al presidente el recurso de la disolución del Congreso. Con lo cual, en caso de desavenencia, no hay otro remedio sino que ambos se limiten, con todo escrúpulo, al ejercicio de su misión propia; cosa que es en extremo difícil, y puede que imposible. Sólo el derecho de veto permite a un presidente gobernar contra el Congreso, y sólo la capacidad para superar el veto permite al Congreso legislar contra el presidente.

En la regulación del veto se decide, en buena medida, la jerarquía última de los poderes. La relativa dificultad que se ponga al Congreso para superar el veto revela, en el arreglo institucional, el juicio político del Constituyente acerca de las necesidades de gobierno y acerca de la representatividad de las dos instituciones.

Si le asiste alguna razón a Rabasa en su juicio sobre la necesidad de neutralizar al Congreso es por esto, por la relativa facilidad con que podía vencerse el veto presidencial. La máquina política que imaginó el Constituyente de 1857 estaba hecha para frenar el poder presidencial, y su inercia natural conducía al predominio de los poderes regionales, cuyo polo en el sistema de intercambio político había sido reforzado después del triunfo de la revuelta de Ayutla.[65]

Ni siquiera en ese caso, empero, fue posible prescindir del Congreso. Era tan necesario para Porfirio Díaz como lo había sido para el resto de los gobiernos tras la Independencia, porque era la única fuente formal de legitimidad accesible. Lo era, en términos ideológicos, como garantía del orden republicano y democrático; pero lo era también en términos prácticos, porque representaba, en efecto, a la extensa red de notables locales y regionales con cuyo concurso era forzoso gobernar.

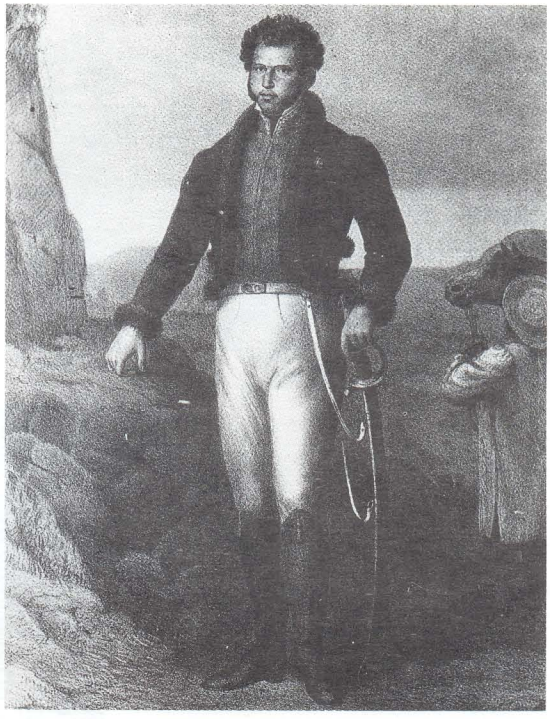
Por cierto, ese respeto hacia el orden institucional tenía aristas problemáticas e incluso, paradójicas. Porque era lo más frecuente que se pidiese al Congreso que sancionara cualquier cosa que se había conseguido ya por la fuerza; ocurrió así, en el caso más conocido, cuando se le pidió que declarase incapaz para gobernar a Vicente Guerrero, después del golpe de Bustamante, y lo mismo en varias otras ocasiones. Conviene, con todo, no ver en ello un mero ritual o una gesticulación hipócrita: recurrir al Congreso suponía reconocer la legitimidad última de las instituciones representativas, y suponía también reconocer la necesidad de negociar las decisiones políticas.

El Congreso, desde luego, no era capaz —ni podría serlo— de producir el hecho político básico del dominio, no podía fundar un Estado; porque su propia existencia depende de la solución previa de ese problema. Sólo el control efectivo del territorio y la supresión —o la neutralización— de los conflictos sociales inconciliables pueden dar lugar a la política civilizada del parlamentarismo. El Congreso, pues,

[65] Son, en efecto, las fuerzas regionales —encabezadas, ya se sabe, por Juan Álvarez— las que vencen a Santa Anna e imponen el modelo constitucional de 1857.

no podía hacer eso, ni podía tampoco alterar el precario equilibrio de un orden social que no tuvo, en todo el siglo diecinueve, una configuración estable por la falta de una clase social hegemónica.

A cambio, el Congreso representaba el orden político real y a la vez, aunque parezca paradójico, el modelo del orden ideal. Era, por una parte, la expresión emblemática del orden civil, republicano, democrático y liberal a que aspiraban todos los letrados y las élites sociales mexicanas; pero era también el espacio más obvio para producir consensos reales. La existencia del Congreso y la persistencia de los procesos electorales, hacían forzosa, ubicua y constante la negociación, y hacían posible, con ello, una política responsable y prudente, conservadora por lo general, es cierto, pero sobre todo, hasta donde era dable, civilizada.



2 El proceso legislativo en la H. Cámara de Diputados

Carlos Sirvent

CUAUHTEMOC
LA PATRIA ES PRIMERO
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El proceso legislativo en la Cámara de Diputados

Carlos Sirvent
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional Autónoma de México

2.1 La Cámara de Diputados. Composición y funciones

El Poder de la Federación, según el artículo 49 de la Constitución se divide, para su ejercicio, en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales no podrán reunirse en una sola persona o corporación, salvo casos extraordinarios establecidos en la propia Constitución.

La división en tres poderes obedece a una larga tradición en la teoría política que busca el equilibrio de poderes para impedir el abuso de alguno de ellos.

El Poder Legislativo a su vez, se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. A este sistema se le denomina bicamaral, a diferencia de países que adoptan el sistema unicamaral.

El sistema bicamaral tiene su origen, al menos doctrinario, en las reformas norteamericanas, a partir de las cuales se estableció la asamblea dividida en dos cámaras: la alta o senado en la que cada estado de la federación tiene la misma representación, y la baja, llamada cámara de representantes, compuesta por diputados de acuerdo al número de votantes.

La Constitución de México recoge dicha concepción y establece que la Cámara de Diputados se compondrá de 300 diputados, electos de acuerdo al principio de votación mayoritaria relativa, y 200 que serán electos según el principio de representación proporcional.

La totalidad de los diputados serán electos cada tres años, cada uno con un suplente. En el caso de los diputados propietarios se establece su no reelección como propietarios o suplentes para el período inmediato; en cambio, los suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato.

La fórmula electoral que la Constitución establece para distribuir los escaños en la Cámara garantiza la presencia de la pluralidad entre los diputados, de manera que se limita el predominio en la Cámara de un solo partido para evitar lo que Alexis de Tocqueville llamó la dictadura de las mayorías, alentando la presencia de las minorías. Éste es un hecho, que como veremos más adelante, va a tener un importante impacto en el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados y sobre todo, le va a dar el carácter plural e innovador que actualmente tiene.

La Cámara de Diputados posee dos tipos de funciones: las que se derivan de su actividad como parte del Congreso, es decir, conjuntamente con la Cámara de Senadores y las facultades que son exclusivas de ella.

Son facultades principales del Congreso en su conjunto la admisión o formación de nuevos estados a la Unión Federal; arreglar los límites de los estados; cambiar la residencia de los poderes de la Federación; expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; impedir que el comercio de estado a estado tenga restricciones; legislar sobre un conjunto diverso de materias establecidas en el artículo 73 de la Constitución; crear o suprimir empleos públicos de la Federación; declarar la guerra; levantar y sostener a las instituciones armadas y reglamentar su organización y servicio; definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que deban imponerse; conceder amnistía por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación; expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor; establecer, organizar y sostener escuelas de distintos tipos y niveles, precisados en el artículo 73; conceder licencia al presidente de la República y constituir el Colegio Electoral que designará al presidente de la República, ya sea con carácter de sustituto, interino o provisional; aceptar la renuncia al cargo de presidente de la República; establecer contribuciones, así como expedir todas las leyes que sean necesarias.

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de presidente de la República; vigilar el desempeño de la Contaduría Mayor, así como nombrar a los empleados de la misma; examinar, discutir y aprobar el presupuesto anual de Egresos de la Federación; determinar responsabilidades en caso de discrepancias sobre los gastos hechos; declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra servidores públicos; conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos por delitos oficiales.

En el caso en que la Cámara de Diputados se erija en Colegio Electoral para calificar la elección presidencial, se requiere que la Cámara califique y haga el cómputo total de los votos emitidos y emita su declaración relativa a la calificación, antes del 30 de septiembre del año de la elección.

Cabe destacar que la creación y reformas de las leyes, como acto esencial del proceso legislativo, es obra siempre del Congreso y nunca de una sola Cámara ni de la Comisión Permanente. Si se examinan las facultades de cada una de las Cámaras, se podrá advertir que todas ellas se refieren a situaciones concretas, no a la creación de leyes.

2.2 Las normas del proceso legislativo

En el estudio de la tarea legislativa que realiza la Cámara de Diputados, existen dos momentos o niveles para abordarlo: uno que se refiere a la visión amplia relativa a la composición, integración y relación que la Cámara tiene con la sociedad; otro, referido al estudio de las normas que regulan su funcionamiento y organización interna, a la actividad parlamentaria que concluye con la expedición de leyes. Es a este momento, el de la organización interna del proceso legislativo, al que nos referiremos fundamentalmente.

El proceso legislativo, propiamente dicho, tiene que ver con los mecanismos y medios que se

utilizan para llevar a cabo la tarea legislativa, como son la elaboración y contenido de iniciativas; la exposición de motivos; las características de la reforma, sean constitucionales o no; la organización del trabajo en la Cámara de Diputados en los períodos de sesiones; así como el estudio, discusión, votación, aprobación, sanción, publicación e iniciación de vigencia de las leyes.

Las normas que establecen el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados tienen su origen en fuentes diversas. Algunas de ellas se encuentran establecidas en la Constitución, aunque su fuente directa y fundamental son los reglamentos internos del Congreso. Esto quiere decir que, aun cuando en la Constitución encontramos normas relativas al funcionamiento de la Cámara, ésta, a su vez, tiene la facultad (artículo 70 constitucional) para expedir la ley que regule su actividad interna, y no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo para tener vigencia.

El primer reglamento interno del Congreso data del 23 de diciembre de 1824, y conservó su vigencia a lo largo de todo el siglo pasado.

Entre sus disposiciones figuraban ya un capítulo relativo a la organización del sistema de comisiones para coadyuvar al trabajo parlamentario; se prevenía que en casos de urgencia, de obvia resolución o de poca importancia, ninguna proposición podía discutirse en el pleno, sin primero pasar a la comisión correspondiente; para dar curso a este trámite, se creaban una docena de tales organismos con carácter permanente, pero se consideraba también la posibilidad de instaurar otros sólo transitorios a fin de dar cuenta de asuntos especiales.

La Ley Orgánica del Congreso tiene su origen en 1934, aun cuando ha sufrido diversas modificaciones que tienen el propósito de actualizarla.

La última enmienda de la Ley Orgánica del Congreso General fue aprobada únicamente en la Cámara de Diputados en 1992 con una votación en lo general de 312 votos a favor y sólo cuatro votos en contra. Sin embargo, aun cuando el proyecto de modificación de la Ley Orgánica fue enviado a revisión al Senado en el mismo año, quedó pendiente su aprobación hasta el 7 de julio de 1994.

Dicha iniciativa reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica, y la adecúa a los tiempos y a las reformas

constitucionales. Así, la nueva Ley Orgánica recoge los cambios a los artículos constitucionales en los que se amplía la Cámara de Senadores, se elimina la autocalificación de los procesos electorales y se modifica el calendario del período ordinario de sesiones del Congreso.

Las aportaciones de la nueva reforma, a decir de la *Crónica Legislativa* número 7 de 1993, se ocupan de adaptar el texto a las disposiciones contenidas en ordenamientos como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Constitución.

Asimismo, en el nuevo ordenamiento se recogen algunas innovaciones de procedimiento puestas en práctica por la LV legislatura, como son la simplificación del paso de lista para la verificación de quórum, que antes era nominal y ahora se hace mediante un registro previo de firmas; se estipula también la rotación de la presidencia, lo que permite a los vicepresidentes ir asumiendo la máxima autoridad de la asamblea, y se disponen procedimientos relacionados con el uso de la tribuna y la duración de las intervenciones.

Una de las innovaciones, considerada de gran trascendencia, es la que dispone que los secretarios de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores y Desarrollo Social comparezcan ante el Congreso para ampliar y detallar los temas de política interior, hacendaria, exterior y social que el presidente de la República refiera en su informe anual.

Otro rubro es la prohibición, en el artículo octavo, de interpelar al presidente de la República durante su informe anual. La interpelación consiste en el uso de la palabra para plantear al presidente de la República o a la mesa, una discusión amplia, ajena a los proyectos de ley y a las proposiciones. En el debate, sobre este rubro no faltaron quienes se cuestionaron la reforma al artículo octavo e insistieron en la pertinencia de la interpelación, aduciendo la igualdad de los poderes Legislativo y Ejecutivo. En sentido contrario, se argumentó el carácter protocolario del acto del informe de gobierno, así como las diferencias de forma y fondo que distinguen a los regímenes parlamentarios de los presidenciales; finalmente, el artículo octavo de la nueva Ley fue aprobado incluyendo la prohibición a interrumpir o interpelar al jefe del Ejecutivo; la votación en la Cámara de Diputados en lo particular tuvo 99 votos en contra. Para equilibrar los intereses, se propuso que la iniciativa se modificara con el fin de establecer que, luego del informe presidencial y durante la glosa de mismo en las sesiones plenarias de la Cámara de Diputados, exista la opción de solicitar la presencia de los secretarios de Gobernación, Hacienda, Desarrollo Social y Relaciones Exteriores, propuesta que se incluyó en el citado artículo octavo.

En tanto, la Gran Comisión, otrora máximo órgano de gobierno de la Cámara, se mantiene como una estructura de organización y dirección para los diputados del partido que obtenga la mayoría parlamentaria.

Como puede verse, las normas que regulan el proceso legislativo, establecidas en la Constitución y en la nueva Ley Orgánica del Congreso, reflejan la complejidad creciente de las tareas que desempeña la Cámara de Diputados, una de las cuales, sin duda principal, es el proceso de formación de las leyes o decretos, y que da origen a mecanismos y formas de

organización del proceso legislativo que describiremos más adelante.

2.3 El presidente de la Cámara

Los órganos de gobierno de la Cámara se componen de la Asamblea, constituida por 500 miembros, 300 de mayoría y 200 de representación proporcional, que a su vez se organizan para su mejor desempeño en la Gran Comisión, la Comisión Permanente, las Comisiones de la Cámara y los Grupos Parlamentarios.

Para conducir los trabajos de la Asamblea se organiza la Mesa Directiva, que se compone por diputados que tienen igual jerarquía como representantes de la nación.

La Mesa Directiva se integra con un presidente, tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios de los partidos políticos haya en la Cámara, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, electos por mayoría de votación por cédula, y tienen la responsabilidad de preservar la libertad de las deliberaciones y vigilar la efectividad del trabajo legislativo.

El presidente y los vicepresidentes duran en su cargo un mes y no pueden ser reelectos en su cargo en el mismo período ordinario de sesiones. La Secretaría y la Prosecretaría se integrarán de manera plural, limitándose su gestión a un mes.

Las obligaciones de los secretarios y los prosecretarios son, entre otras, las de auxiliar al presidente en el desempeño de sus funciones; comprobar al inicio de las sesiones el quórum requerido; extender, firmar y asentar bajo su firma las actas de las sesiones, una vez que han sido aprobadas; rubricar las leyes, acuerdos y demás disposiciones que expida la Cámara o el Congreso; leer los documentos listados en el orden del día; cuidar que las inciativas y los dictámenes que vayan a ser objeto de debate, así como el *Diario de los Debates* se impriman y circulen con oportunidad entre los diputados; recoger y computar las votaciones y proclamar sus resultados; llevar un libro que asiente leyes y decretos del Congreso o de cualquiera de sus Cámaras.

El nombramiento de los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se comunicará de inmediato a la Colegisladora, al titular del Poder Ejecutivo Federal, al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las Legislaturas de los Estados y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El presidente de la Cámara cumple funciones diversas como son las relativas al proceso

legislativo, jurisdiccionales, de carácter administrativo y ceremoniales o de protocolo.

Dentro de las funciones relativas al proceso legislativo se encuentran las de abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del Pleno; dar curso reglamentario a los asuntos de la Cámara; conducir los debates; elaborar y cumplimentar el orden el día, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación, de aquellos otros puramente deliberativos o de trámite; conceder la palabra; firmar las actas de las sesiones, así como citar a las sesiones extraordinarias.

Dentro de las funciones jurisdiccionales se encuentran las de velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Dentro de las funciones de carácter administrativo se incluyen las de firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara; nombrar las comisiones de ceremonia; ordenar que la secretaria dé aviso a cada una de las Secretarías de Estado, siempre que se vaya a tratar algún asunto que sea de su competencia; firmar en unión de los secretarios los nombramientos o remociones de los empleados; firmar los nombramientos o remociones que haga la Cámara de Diputados de los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda; así como firmar con los secretarios y, en su caso, con el presidente y secretarios de la Colegisladora, las leyes, decretos y reglamentos que expidan la Cámara o el Congreso. Debe también requerir a los diputados faltistas a concurrir a las sesiones y disponer, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan.

Dentro de las funciones de carácter ceremonial, el presidente debe presidir las sesiones del Congreso General y hacer cumplir reglas relativas a requisitos de presentación de los miembros de la Cámara, así como de comportamiento del público en las galerías. Además, deberá estar atento a que se cumpla el ceremonial relativo a la asistencia del presidente de la República al Congreso; así también, deberá representar a la Cámara ante la Colegisladora y en las ceremonias a las que concurran los titulares de los otros Poderes de la Federación.

Los vicepresidentes de la Mesa Directiva auxiliarán al presidente en el desempeño de sus funciones y suplirán al presidente en sus ausencias e impedimentos temporales.

La conducción de las sesiones será rotativa entre el presidente y los vicepresidentes. Cuidando que el presidente conduzca al menos, la primera y última de las sesiones correspondientes al mes de su ejercicio.

Cuando durante el desarrollo del proceso de debate en la Asamblea el presidente dicte determinaciones con las cuales no está de acuerdo dicha Asamblea o cualquiera de sus miembros, ésta puede reclamar el trámite, llamar al orden al presidente o pedir su remoción.

El propio reglamento interno concede el derecho a cualquier diputado de la Cámara para reclamar dicho recurso. Esto puede y debe hacerse desde la tribuna, en forma oral, exponiendo el diputado las razones y argumentos en que se funda. El presidente está obligado a dar curso reglamentario a la propuesta, abriendo la discusión previa en la que pueden hablar dos diputados en pro y dos en contra.

Si sucede que la explicación del presidente no satisface a quien formuló la moción, éste puede presentar una moción para que el presidente sea reemplazado por un nuevo presidente. El trámite exige que a la moción se adhieran por lo menos dos miembros presentes, y que sea sometida a un proceso de discusión en la que participarán dos oradores en pro y dos en contra, después de lo cual se hará una votación nominal.

Las consecuencias del procedimiento serán la remoción, reemplazo o ratificación del presidente.

2.4 La Comisión Permanente

La Comisión Permanente es una institución de viejo cuño que tiene sus raíces en el derecho parlamentario español, que se remonta a las cortes catalanas y aragonesas del bajo medievo. La diputación permanente, como se llama en España, aparece en la Constitución de Cádiz de 1812, y se conserva en constituciones posteriores.

Su presencia obedece al carácter discontinuo de la actividad parlamentaria.

Como es bien sabido, la Constitución Mexicana establece que el Congreso se desenvuelva ininterrumpidamente durante dos períodos de sesiones; por lo tanto, entre un período y otro, y con el fin de que no se interrumpa la actividad de la Cámara ni se cree un vacío en el órgano de representación popular, se creó la figura de la Comisión Permanente.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión es un órgano mixto, debido a que se forma por miembros de las dos Cámaras, diputados y senadores.

Su establecimiento se encuentra normado en los artículos 78 y 79 de la Constitución, los que señalan que, durante los recesos del Congreso de la Unión, habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros, de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras, la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones.

Ese mismo día, los miembros electos de la Comisión Permanente se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados y, bajo la presidencia del individuo a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos, ayudado por dos secretarios de su elección, procederá a nombrar por mayoría de votos, un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios. De estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores.

Las sesiones de la Comisión Permanente tendrán lugar una vez por semana, en los días y a las horas que el presidente de la misma designe. Si fuera de los días señalados, hubiese necesidad de celebrar algunas otras sesiones, así se verificará, previo acuerdo del presidente.

La Mesa de la Comisión Permanente ejercerá sus funciones durante el receso de las Cámaras para el cual fue elegida. En un período de receso, el presidente y el vicepresidente serán elegidos entre los diputados, y en el período siguiente, entre los senadores.

Esto significa que para organizar una sesión se requiere de la existencia de una Mesa Directiva que será la responsable de abrir la sesión, así como poner a consideración el orden del día, conducir los debates, certificar los hechos y determinaciones que tome la mayoría y acreditar los trabajos de la sesión.

Por determinación establecida en el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso, será necesario que los secretarios de la Mesa Directiva levanten un acta, que constituya el documento en el que se asientan los hechos.

En los parlamentos modernos, la Mesa se encuentra formando parte de los órganos de gobierno de la Cámara, aunque sus funciones varían de un país a otro.

En algunos casos, es un mero órgano administrativo en manos del presidente de la

Cámara; en otros se diseña como un cuerpo consultivo del presidente. En otros más, es el órgano de representación de los distintos grupos parlamentarios.

En México, la Mesa se define como el órgano encargado de dirigir los debates, con un poder sumamente reducido. Podríamos decir que tiende a tener un carácter "super partes", esencialmente técnico.

Sin embargo, al hablar en general de las Mesas Directivas, algunos autores advierten que, tanto el modo en que son elegidas, como las competencias que les otorgan los reglamentos, tienden a crear Mesas con posibilidades de construirse una posición de relativa independencia respecto de los grupos parlamentarios, y en consecuencia, con márgenes amplios para influir sobre el funcionamiento y decisiones de la Cámara.

Entre las atribuciones de la Comisión Permanente se encuentran las de recibir y turnar para dictamen las iniciativas a las Comisiones respectivas; prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV; recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; resolver los asuntos de su competencia, recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que despachen en el inmediato período de sesiones; acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, la convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias; otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la suprema Corte, así como las solicitudes de licencia que someta el presidente de la República; conceder licencia hasta por treinta días al presidente de la República y nombrar interino que supla esa falta; ratificar los nombramientos que el presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales en los términos que la ley disponga; conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores federales.

Además de las atribuciones anteriores, el Congreso tiene facultades para resolver la falta temporal de presidente de la República.

En el caso de que, llegada la fecha de comienzo del período presidencial, no se presentase el presidente electo o la elección no estuviere hecha y declarada el primero de diciembre, cesará en su ejercicio el presidente cuyo período haya concluido y ocupará el cargo con carácter de interino el ciudadano que para tal fin designe el Congreso de la Unión, o con el carácter de provisional, el que designe la comisión Permanente.

En los casos de falta temporal del presidente de la República, el Congreso de la Unión, en sesión conjunta, o la Comisión Permanente en su caso, designará un presidente interino por el tiempo que dure la falta.

Cuando dicha falta sea por más de treinta días y el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias

para que éste resuelva sobre la licencia y nombre al presidente interino. De igual forma, se procederá en el caso de que la falta temporal se convierta en absoluta.

En ocasiones, se confunde la Comisión Permanente con la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, siendo dos figuras totalmente distintas. La Gran Comisión se forma con los coordinadores de cada una de las diputaciones de las entidades federativas, pertenecientes a la mayoría absoluta de diputados de un mismo partido político, y es exclusiva de la Cámara de Diputados.

Constituida la Gran Comisión con diputados de la mayoría parlamentaria, designan de entre ellos una Mesa Directiva compuesta de un presidente, dos secretarios y dos vocales. El líder del grupo parlamentario mayoritario será el presidente de la Gran Comisión.

Hasta antes de la reforma de 1994 a la Ley Orgánica del Congreso, la Gran Comisión tenía entre sus funciones proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y el Tesorero; proponer integrantes a las Comisiones y Comités, así como proponer el proyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados. Tales funciones en realidad pertenecen ahora a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, integrada con los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios. Así, la designación de los diputados a cada Comisión y los presidentes de las Comisiones y de Comités, ya no lo decide la Gran Comisión, sino que ahora lo decide la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

Así mismo, el orden del día de las sesiones, los tiempos y turnos de los parlamentarios, los acuerdan los grupos parlamentarios a través de dicha Comisión, de la cual es presidente el líder del grupo parlamentario mayoritario.

La Gran Comisión ha pasado a ser *de facto,* el equivalente a una coordinación del grupo parlamentario mayoritario, y tiene entre sus funciones las de dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas y a las regiones del país; coadyuva en la realización de las funciones de las comisiones y de los comités; nombra a los diputados de la mayoría que formarán parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política; designa al consejero propietario y al suplente ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

2.5 Las Comisiones de trabajo

La Cámara de Diputados funciona en Pleno y en Comisiones. El Pleno es el órgano mas importante de la Cámara, puesto que se compone de la totalidad de los diputados y en él se establecen los debates y votaciones. Las Comisiones en cambio se componen de grupos reducidos de diputados y son una respuesta operativa y eficaz a la necesidad que tienen los diputados de centrar sus debates en lo político, más que en los aspectos técnicos.

La Cámara tiene como función la de formular y trasladar a la sociedad los grandes planteamientos políticos, que son el origen de las propuestas técnicas; por lo tanto, al formarse las comisiones se permite que la Cámara se dedique a materias estrictamente políticas, y el trabajo técnico se reserve a las Comisiones.

El buen desempeño de una institución legislativa depende en buena medida de la labor realizada

por sus Comisiones de trabajo. Esta forma de división del trabajo es correlativa a la complejidad y pluralismo que paulatinamente van adquiriendo las legislaturas.

Con gradaciones y tonalidades múltiples, las funciones de la Cámara se repiten en los microuniversos constituidos por cada una de las Comisiones que participan en la ejecución del trabajo parlamentario, las cuales no sólo reflejan las distintas corrientes de opinión con presencia parlamentaria, sino que en su interior deben propiciar la negociación de acuerdos.

La Cámara de Diputados cuenta para su funcionamiento administrativo con cuatro Comités: de administración, de biblioteca e informática, de asuntos editoriales, así como el Instituto de Investigaciones Legislativas.

Los miembros de estos Comités son designados por el Pleno.

Además la Cámara de Diputados cuenta con las siguientes Comisiones:

- –De Régimen Interno y Concertación Política
- –De Dictamen legislativo
- –De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda
- –De Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
- –Agricultura
- –Artesanías
- –Asentamientos Humanos y Obras Públicas
- –Asuntos Fronterizos
- –Asuntos Hidraúlicos
- –Asuntos Indígenas
- –Bosques y Selvas
- –Ciencia y Tecnología
- –Comercio
- –Comunicaciones y Transportes
- –Corrección de Estilo
- –Cultura
- –Defensa Nacional
- –Deporte
- –Derechos Humanos
- –Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios
- –Distrito Federal
- –Ecología y Medio Ambiente
- –Educación
- –Energéticos
- –Fomento Cooperativo
- –Ganadería
- –Gobernación y Puntos Constitucionales
- –Hacienda y Crédito Público
- –Información Gestoría y Quejas
- –Justicia
- –Marina
- –Patrimonio y Fomento Industrial
- –Pesca
- –Población y Desarrollo
- –Programación, Presupuesto y Cuenta Pública
- –Radio, Televisión y Cinematografía
- –Reforma Agraria
- –Relaciones Exteriores
- –Salud
- –Seguridad Social
- –Trabajo y Previsión Social
- –Turismo
- –Vivienda

La Comisión de Régimen Interno y de Concertación Política, de reciente creación, se compone por los diputados coordinadores de las fracciones políticas de los grupos parlamentarios y queda integrada en la primera sesión ordinaria de la Cámara.

Además de estas Comisiones, el Congreso puede crear Comisiones o Comités conjuntos especiales para atender asuntos de interés común.

De acuerdo a la Ley Orgánica, las Comisiones deben integrarse por no más de treinta diputados electos por el Pleno de la Cámara.

Desde el momento en que hacen su aparición los grupos parlamentarios en la Cámara, surge el tema de la representación de las minorías en los órganos de gobierno de la Cámara y, por lo tanto, también en las comisiones. Es una discusión ligada a la del sistema electoral y al traslado de las fórmulas de representación proporcional al interior de la Cámara, y aun cuando hay en la doctrina parlamentaria posiciones en contra de

El Amparo en Contra de las Leyes

Es importante destacar que no obstante que el Poder Legislativo es representante de la soberanía popular, sus actos están sujetos al juicio de garantías.

Del artículo 103 constitucional se desprende que el acto reclamado en el Juicio de Amparo, sólo puede incidir sobre una ley o bien en un acto de autoridad.

Existía la opinión de que los actos del Legislativo no podían ser juzgados a través del juicio de amparo, ya que se consideraba que el Legislativo es el único poder soberano que representa la voluntad popular; aún más, existía tambien la creencia de que este poder tenía supremacía sobre los otros dos; se le catalogaba como el primer poder, aunque este argumento carece de validez ya que todos los poderes son igualmente soberanos en nuestra Constitución.

Ahora bien, ¿en qué momento puede presentarse una demanda de amparo en contra de una ley por considerarla anticonstitucional? Ignacio L. Vallarta manifiesta al respecto:

> Es un requisito esencial en la demanda de amparo que se precise un hecho especial y determinado, que constituya el acto reclamado, el acto que se acusa de inconstitucional y contra el que se pide la protección de la justicia federal. Y de tal modo ese requisito es indispensable, que sin él la demanda sería improcedente. Quien pretendiera que los tribunales declararan en términos generales y sin aplicación a un caso especial la inconstitucionalidad de una ley u orden de una autoridad, menos aún, quien solicitara se le eximiera de obedecerlas antes de que se hubiese exigido su cumplimiento, aunque fuese notoriamente anti-constitucionales, pediría lo que los tribunales no pueden conceder, porque sus sentencias han de ser tales, según el precepto del artículo 102 de la Constitución, que se limiten a proteger y amparar en el caso especial que verse sobre el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o actos reclamados. La demanda, pues, que no cite un hecho especial sino que pida la derogación o siquiera la dispensa de una ley, aunque sea inconstitucional, es improcedente como contraria a aquel precepto. Por estos motivos, es una doctrina perfectamente exacta que, para pedir amparo no basta la existencia de una ley anticonstitucional, que viole una garantía individual. Mientras la ley no se ejecute o aplique, debe considerarse como letra muerta; a nadie ofende o causa perjuicio [...] la ley adquiere una existencia real, cuando se aplica a un caso particular, sólo entonces hay una persona ofendida y ésta tiene el derecho de defenderse contra la aplicación vigente de la ley por medio del recurso de amparo.

Esta tesis predominó por varios años, hasta que don Emilio Rabasa en su obra *El juicio constitucional,* rechazó tal criterio al señalar que la Constitución es un ordenamiento que nunca debería ser violado, ni por equivocación, ni intencionalmente, y por lo mismo, propugnó la tesis de que con la sola promulgación de una ley anticonstitucional debería proceder el Juicio de Amparo, puesto que, cuanto más pronto se detuviera la violación, sus consecuencias serían menos graves.

En cambio, para Alfonso Noriega,

> [...] las soluciones que se plantearon para resolver cuándo debe pedirse amparo contra una ley que se juzga anticonstitucional fueron: (a) desde que la ley se publica; (b) hasta que una ley se ejecuta en un acto concreto; (c) cuando la ley tiene en sí misma un principio de ejecución. De estas tres soluciones la Suprema Corte de Justicia, a través de su jurisprudencia, ha adoptado la primera y la tercera solución, resolviendo que procede el amparo en contra de los actos del Poder Legislativo cuando existe un acto concreto de ejecución y en la ley haya un principio de ejecución al ser publicada.

En lo que va de esta LV Legislatura y al 19 de noviembre de 1993, se han presentado 3 561 amparos en contra de leyes emitidas por el H. Congreso de la Unión, los que podemos dividir en dos tipos de demandas: unas en contra de disposiciones de carácter fiscal y otras en contra de disposiciones de carácter administrativo.

"El Amparo en Contra de las Leyes". Abreviado de: Carlos Cravioto Cortés, *Idea y Génesis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión,* México, LV Legislatura, 1994, pp. 71-73.

la representación de los distintos grupos en los órganos de gobierno de la Cámara, argumentando que podría afectar el carácter técnico e imparcial de dichos órganos, hoy predomina el punto de vista contrario, es decir, la idea de que los grupos parlamentarios deben participar en dichos órganos, para darles pluralidad.

Actualmente, en la Cámara de Diputados se acepta la inclusión de todos los grupos parlamentarios en los distintos órganos de gobierno interno de la Cámara, no sólo porque atiende a una demanda de dichas formaciones, sino porque además evita actitudes obstruccionistas de los grupos y conserva la tradición de la representación plural, aunque no proporcional.

Dentro del espíritu de pluralidad que prevalece en la Cámara a partir de las reformas electorales de los últimos decenios, no sólo las comisiones de la Cámara poseen presencia de todas las fracciones, también se da en la Mesa Directiva.

Así, el presidente de la Cámara está acompañado por un número de vicepresidentes igual al número de fracciones o grupos representados en la Cámara, y van tomando la conducción de la Asamblea, con lo que se vuelven corresponsables del ejercicio de la vida parlamentaria.

La LV Legislatura, por ejemplo, confirió la presidencia de ocho Comisiones a representantes de fracciones minoritarias, mientras que en el resto de las Comisiones se designaron uno o varios secretarios pertenecientes a estos grupos.

Los criterios de adscripción de los legisladores a las Comisiones de trabajo son diversos. En el caso de los diputados de mayoría relativa, un elemento significativo parece ser el tipo de actividad económica predominante en su distrito. Los de representación proporcional atienden sobre todo a los dictados de su partido, en muchos casos no excluyentes de su propia orientación profesional o vocacional.

Algunas fracciones parlamentarias que no disponen de suficientes miembros para cubrir a la totalidad de las Comisiones, adoptan como criterio para su participación en ellas, el interés político o partidista que una Comisión pueda revestir para su organización, al permitirle reafirmar el vínculo con su electorado o con la sociedad en general.

El promedio de Comisiones a que pertenece cada diputado, varía de un partido a otro, según el número de miembros con que cuenta; sin embargo la nueva Ley Orgánica establece que los diputados podrán formar parte de un máximo de tres Comisiones ordinarias.

2.6 Los grupos parlamentarios

Los partidos políticos tienen su origen en los grupos, así como en la pluralidad de intereses sociales que se presentan para buscar su representación en la vida política de un país. A su vez, los partidos configuran en la Cámara la presencia de dichos grupos, a los cuales se ha dado en llamar grupos parlamentarios.

Los grupos parlamentarios son la unión de ciertos miembros de la Cámara que pertenecen a un mismo partido y actúan en aquélla con organización y disciplina.

En la teoría democrática, la división en grupos de la representación popular ha sido combatida desde muy distintos ángulos, y criticada en el pasado en los mismos términos que los partidos políticos.

Las críticas a los grupos se sustentan en el principio de que todo congresista representa al conjunto de la voluntad nacional, y por lo tanto no es susceptible de admitir una fragmentación, y de sobreponer la pertenencia a un partido y, por consiguiente, a un grupo parlamentario por encima del principio de la voluntad general.

Esta presencia de los grupos parlamentarios, que por otro lado pueden encontrar sustento en lo que ha dado en llamarse las democracias poliárquicas, produce una compleja red de relaciones, cuya característica principal es que todos los diputados son elegidos como hombres de partido. Por lo tanto, la Cámara refleja y registra las decisiones tomadas fuera de ella, en los partidos, lo cual para algunos afecta su soberanía. Esta cuestión nos conduce al gran tema de la relación entre partido político y grupo parlamentario, y al nacimiento de lo que se ha llamado el Estado de Partidos.

Sin embargo, más allá del debate teórico, no resuelto, la regla común, que no debe producir ninguna extrañeza, es que partido y grupo parlamentario, aunque puedan diferir en tácticas y estrategias, son entidades con finalidades coincidentes en un número muy alto de veces. Hay ocasiones en que el grupo parlamentario no expresa la posición del partido, pero es la excepción que generalmente tiene que ver con problemas de rupturas entre el diputado y su partido. La regla es la del predominio del partido político.

El partido se mostrará siempre superior a los grupos, por la simple razón de que es la organización más fuerte, con múltiples medios para mantener la disciplina del grupo, como son el apoyo económico que le presta la organización de su partido y la posibilidad que le proporciona para futuras postulaciones. La cuestión a dilucidar en cada legislatura es la de saber qué tanto la organización del partido logra o no delinear una política definida, sin que la cambie el grupo parlamentario, sea un partido de la oposición o el gobierno.

La aceptación de los grupos parlamentarios se sustenta también en razones de carácter funcional: es más sencillo poner de acuerdo, cuando se pretende tomar una decisión en un órgano colegiado de 500 miembros, a unos pocos grupos sujetos a la disciplina partidista, que a varios cientos considerados en su individualidad y que reclaman ser la expresión de la voluntad popular. Con la formación de grupos se simplifica el funcionamiento de la Cámara, ahorrando trámites y negociaciones.

Superada la actitud inicial de rechazo, en la época actual en los países con régimen de carácter parlamentario, los grupos constituyen una de las piezas clave de su funcionamiento.

En la legislación mexicana encontramos disposiciones que los toman en cuenta y los regulan, puesto que además de las fracciones formadas por los grupos partidistas, entre los cuales se distribuyen las posiciones en las comisiones de la Cámara, se cuenta con un portavoz o líder de cada fracción parlamentaria que toma la representación del grupo en el Congreso.

El funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los coordinadores de los grupos parlamentarios se regulan por los respectivos partidos políticos, en el marco de las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso

Los coordinadores de los grupos parlamentarios realizan las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, las Comisiones y los Comités de la Cámara de Diputados.

Asimismo, los coordinadores de los grupos parlamentarios forman parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, en cuyo seno acuerdan de manera conjunta el desarrollo de los trabajos de la Cámara.

Según la Ley Orgánica del Congreso General, los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los diputados

con igual filiación partidista para realizar sus tareas en la Cámara, facilitando su participación y orientando con criterios comunes los debates en que participan sus miembros. Los diputados de la misma filiación podrán constituir un solo grupo parlamentario y será requisito esencial que lo integren cuando menos cinco diputados.

Para constituirse formalmente deberán presentar a la Mesa Directiva de la Cámara el acta de constitución del grupo, así como el nombre del diputado que haya sido electo líder del grupo.

Una vez que la documentación hubiera sido examinada por el presidente, hará la declaratoria de constitución del grupo en sesión ordinaria de la Cámara.

A partir de entonces, los diputados del grupo parlamentario dispondrán de locales en las instalaciones de la Cámara, así como de asesores y elementos materiales de apoyo, lo cual apunta a favor de un apoyo financiero a los partidos, a través de sus grupos parlamentarios. Asimismo, los diputados tomarán asiento en las curules que correspondan al grupo parlamentario del que formen parte, con lo cual se busca facilitar la comunicación entre miembros del mismo grupo.

2.7 Las sesiones de la Cámara

Cuando una legislatura concluye al cabo de tres años el último período de sesiones, debe nombrar entre sus miembros, una Comisión Instaladora de la Legislatura que deba sucederla.

Los miembros de la Comisión serán cinco y fungirán el primero, como presidente, el segundo y el tercero como secretarios y los dos últimos como suplentes primero y segundo, quienes entrarán en funciones sólo cuando falte cualquiera de los tres propietarios.

Entre las funciones de la Comisión Instaladora se encuentran las de recibir, de la Oficialía Mayor de la propia Cámara, los expedientes provenientes de los Consejos Distritales con la documentación relativa a la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuando coincida con una elección presidencial; asimismo, recibirá el informe y las constancias de asignación proporcional que el Consejo General del IFE entregará a cada partido político; recibirá también la notificación de las resoluciones de las Salas del Tribunal Federal Electoral; entregará las credenciales de identificación y acceso a los nuevos diputados y, a la nueva Mesa Directiva, la documentación electoral antes mencionada.

Deberá además citar a los diputados electos a junta previa dentro de los diez días anteriores al inicio del primer período de sesiones ordinarias de la Legislatura entrante.

En esa fecha, los diputados electos conjuntamente con la Comisión Instaladora procederán a la instalación de la nueva Legislatura; pasará lista de los presentes; dará cuenta del ejercicio de sus atribuciones; exhortará a los diputados electos a que, en escrutinio secreto y por mayoría de votos, elijan su primera Mesa Directiva, cuyos integrantes tomarán su lugar en el *presidium* por invitación del presidente de la Comisión quien les hará entrega de la documentación electoral y declarará concluidas sus funciones.

El presidente de la primera Mesa Directiva de la Legislatura entrante protestará su cargo y, acto seguido, tomará la protesta a los demás miembros; a continuación, declarará legalmente constituida

la Legislatura correspondiente y podrá dar inicio al primer período ordinario de sesiones.

El 3 de septiembre de 1993 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma a los artículos 65 y 66 constitucionales que modifican los períodos ordinarios de sesiones. De acuerdo a dicha reforma el Congreso celebrará dos períodos ordinarios de sesiones. El primero se llevará a cabo a partir del primero de septiembre de cada año; y a partir del 15 de marzo de cada año se celebrará el segundo período.

Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos que le son propios, sin poder ir mas allá del tiempo límite que establece la propia Constitución. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Sin embargo, queda señalado que el período ordinario correspondiente a noviembre y diciembre de 1993, así como los períodos ordinarios correspondientes al año de 1994 se celebrarán de acuerdo con las fechas que han venido rigiendo en los términos del Decreto de Reformas publicado el 7 de abril de 1986, según el cual los períodos ordinarios de sesiones correspondientes a noviembre y diciembre de 1993 y 1994 se iniciarán los días 1 de noviembre y 15 de abril y no podrán extenderse más allá del 31 de diciembre y del 15 de julio de los años mencionados.

En el artículo cuarto transitorio del Decreto se indica que los diputados que se elijan a la LVI Legislatura del Congreso de la Unión durarán en sus funciones del 1 de noviembre de 1994 al 31 de agosto de 1997 y en el quinto se establece que los senadores que se elijan a las LVI y LVII Legislaturas del Congreso de la Unión durarán en sus funciones del 1 de noviembre de 1994 al 31 de agosto del año 2000. Los senadores que se elijan en 1997 durarán en sus funciones del 1 de noviembre de dicho año al 31 de agosto del año 2000.

Sobre el lugar donde debe sesionar el Congreso, el artículo 68 establece que las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si, conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Asimismo, se afirma que ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.

Cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados, o en el que se habilite para tal efecto, y el presidente de ésta lo será de aquél. Por su parte, el artículo 7° indica que, el primero de septiembre y el quince de marzo de cada año, el Congreso se reunirá en sesión conjunta en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados para inaugurar sus períodos de sesiones ordinarias.

La apertura del primer período de sesiones del Congreso es un evento de la mayor relevancia política porque ahí se presenta el representante del Poder Ejecutivo. El artículo 69 establece que a la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país sin que éste pueda ser interpelado por alguno de los miembros del Congreso.

Antes del arribo del presidente de la República, hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurran, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada

grupo partidista, y cada una de ellas no excederá de quince minutos.

El presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto. Esta sesión no tendrá más objeto que celebrar la apertura del período de sesiones y que el presidente de la República presente su informe; en tal virtud, durante ella, no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores.

Las Cámaras analizarán el informe presentado por el presidente de la República. El análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior.

Las versiones estenográficas de las sesiones serán remitidas al presidente de la República para su conocimiento.

Según el órgano que celebra la sesión, éstas pueden ser de tres tipos: del Congreso General, que incluye al Pleno de la Cámara de Diputados y de Senadores; de la Comisión Permanente, y de cada una de las Cámaras. A su vez, pueden ser ordinarias las que se llevan a cabo en los períodos ordinarios de sesiones, o extraordinarias las que tienen lugar fuera de los dos períodos ordinarios.

Los dos períodos ordinarios de sesiones del año legislativo son denominados períodos constitucionales; sus sesiones se celebran durante los días hábiles y en los tiempos establecidos por la Constitución, además son públicas y duran cuatro horas, a menos que se apruebe por el Pleno la prolongación de los trabajos.

Además de las sesiones ordinarias, se encuentran las sesiones extraordinarias de la Cámara de Diputados que son las que se celebran fuera del orden de las sesiones ordinarias, incluyendo las que se realizan en días festivos, y podrán ser convocadas por la Comisión Permanente o a propuesta del Ejecutivo, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los diputados.

Las sesiones extraordinarias sólo se ocuparán del asunto o asuntos para los que fueron convocados.

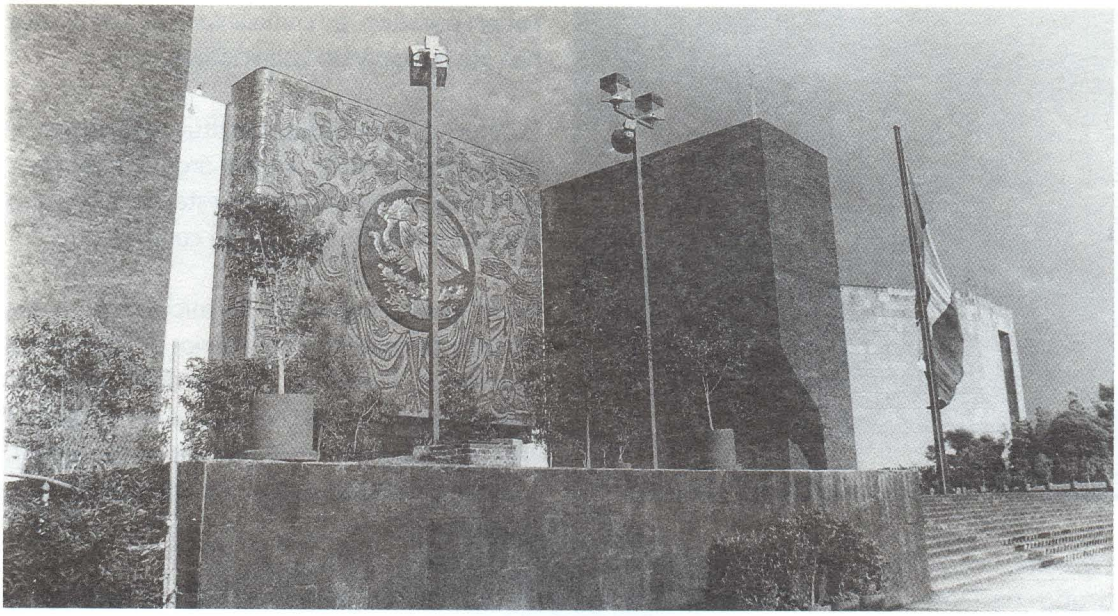
Al igual que las sesiones ordinarias, las extraordinarias serán públicas, a menos que, expresamente y por el carácter de los asuntos que se traten, se decida hacerlas secretas.

Por el carácter público de las sesiones, la Cámara debe otorgar las facilidades para el acceso al recinto parlamentario de toda persona interesada en conocer el desarrollo de los debates; por eso, el Reglamento Interno regula, en el apartado sobre las galerías, el comportamiento que deben guardar los asistentes.

Se habla de sesión prorrogada cuando siendo ordinaria o extraordinaria, y habiendo cumplido cuatro horas de duración, sea prorrogada por disposición del presidente de la Cámara o por alguno de los diputados, y aprobada por la Cámara.

Puede ser que la Cámara decida constituirse en sesión permanente, que es cuando se ha agotado el tiempo de la sesión ordinaria y se decide por mayoría de votos tratar un único punto del orden del día que, al concluirse, da por terminada la sesión permanente.

El Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso establece que las sesiones deberán



desahogarse de acuerdo a un orden estricto que empieza con la aprobación del acta de la sesión anterior; comunicaciones de la otra Cámara, del Ejecutivo y de la Suprema Corte; iniciativas del Ejecutivo, de las legislaturas y de los diputados; dictámenes que deben seguir una lectura antes del día señalado para su discusión; memoriales de los particulares; dictámenes señalados para discutirse y minutas de ley.

Debido a que todos los grupos parlamentarios tienen iguales derechos para pedir que se incluyan sus peticiones o asuntos en el orden del día, los coordinadores de las distintas fracciones se reúnen previamente para incluir en el orden lo que a cada uno de ellos interesa. Es una figura que recuerda lo que en el caso español se llama la Junta de Portavoces.

El orden que se debe seguir para integrar los asuntos constituye así un balance de los grupos internos para el mejor manejo de la sesión. La costumbre ha hecho que la reunión previa sea veinticuatro horas antes de la sesión, y estén presentes los integrantes de la Mesa Directiva, compuesta por el presidente, vicepresidente y secretarios, los coordinadores de los grupos parlamentarios, así como el Oficial Mayor y los directores de proceso legislativo y asuntos jurídicos.

2.8 Las iniciativas legislativas

La iniciativa legislativa se define como el acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo; es decir, es el acto mediante el cual se inicia el procedimiento de deliberación y enmienda.

El que posee la iniciativa tiene también la libre disposición del texto hasta el momento final del proceso legislativo, que es cuando la Cámara se pronuncia de manera definitiva. De esta manera si, a lo largo de la fase de elaboración del texto, aquél que lo inicia decide retirarlo puede hacerlo.

De acuerdo a la legislación mexicana, pueden iniciar leyes los miembros de la Cámara, las legislaciones de otras entidades federativas y el Ejecutivo federal y, por lo tanto, pueden también retirar su proyecto de ley antes del pronunciamiento definitivo de la Cámara.

Algunos autores distinguen entre promover e iniciar una ley. Ejercer la iniciativa legislativa, no es promover el procedimiento legislativo, sino iniciarlo, ponerlo en marcha, que es distinto a promoverlo. Quien promueve no posee capacidad para obligar a la Cámara a que se abra la fase deliberante del procedimiento legislativo; por lo tanto, la presentación de proposiciones de

ley, como las que pudiera hacer, por ejemplo, un grupo parlamentario, no necesariamente concluye en una iniciativa, puesto que no necesariamente se toma en consideración.

La Constitución mexicana es muy clara al respecto. El derecho de iniciar leyes compete al presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso General y a las legislaturas de los estados. En todos los casos las iniciativas pasarán a Comisión, que tiene a su cargo el dictamen.

Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.

La formación de las leyes puede comenzarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versan sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados

En México, como en otros países en que el Ejecutivo posee iniciativa legislativa, es ampliamente conocido que la mayor parte de ellas las inicia el Ejecutivo y no las Cámaras, lo cual se atribuye a la fuerza que ha tomado el Ejecutivo en relación al Poder Legislativo, así como al carácter técnico que han ido adquiriendo las iniciativas.

El derecho de iniciativa constituye el ejercicio de una petición formal, ante el órgano legislativo, para que estudie la propuesta, la discuta, y eventualmente sea aprobada como ley.

En el sistema mexicano las iniciativas pueden provenir del exterior o del interior de los órganos legislativos. Provienen del exterior cuando las envía el Ejecutivo o las Legislaturas de las distintas entidades de la República; provienen del interior, cuando son presentadas por los propios diputados federales.

Las iniciativas que presentan los diputados y senadores pueden correr dos trámites, a elección del autor: puede ser presentada por escrito ante la Mesa Directiva para que informe a la Cámara y se turne a las comisiones para su estudio; o puede ser leída por el autor desde la tribuna, para que posteriormente el presidente la envíe a la Comisión respectiva.

Debido a que una ley o decreto puede iniciarse en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso, se habla de Cámara de origen para referirse a la que inicia la ley o decreto, y de Cámara revisora cuando se refiere a la que recibe la propuesta.

2.9 Sistemas de decisiones (debates y votaciones)

En la medida en que los trabajos de la Cámara de Diputados se han vuelto más complejos como consecuencia de su ampliación numérica, pluralismo y funciones, se ha debido establecer etapas previas a los debates en el Pleno, que tienen como fin ordenar los materiales a tratar, y establecer algunos acuerdos previos y dictámenes sobre las iniciativas a discutir. Ésta es una tarea propia de las Comisiones.

Una vez presentada la iniciativa al Pleno de la Cámara, después de pasar a Comisiones, la clave de la sesión la constituye el presidente de la Cámara, que tiene atribuciones que le permiten

dirigir los debates y mantener el orden a través de ciertas facultades exclusivas de carácter disciplinario.

Llegada la hora de la discusión, se procede a leer la iniciativa, así como el dictamen elaborado por la Comisión respectiva; acto seguido, el presidente forma la lista de los diputados que desean tomar la palabra en contra y a favor, ajustándose al tiempo y número de intervenciones establecidos en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de la República Mexicana.

Podrán tomar la palabra seis diputados en pro y otros seis en contra, además de los miembros de la Comisión dictaminadora. En otro tipo de asuntos podrán tomar la palabra tres en cada sentido.

Los discursos no podrán ser de más de treinta minutos, a menos que la Cámara otorgue permiso para ampliar el tiempo.

Puede darse el caso de que la Cámara considere, por votación de dos terceras partes, que el proyecto es urgente o de obvia resolución, en cuyo caso podrá dispensarse el requisito de que llegue primero a Comisiones, por lo que podrá pasarse al Pleno en horas distintas de las señaladas y ponerlo a discusión inmediatamente después de su lectura. En este caso, cuando el proyecto sea enviado a la Cámara revisora, la Comisión que lo envía deberá ir presidida por el autor del proyecto legislativo que hubiera motivado la excepción.

El proyecto de ley se discute primero en lo general, y después en lo particular.

Los diputados que no estén inscritos en la lista podrán pedir la palabra sólo para rectificar hechos o contestar alusiones personales, no más de cinco minutos; asimismo podrán interrumpir al orador, con permiso del presidente y del orador en turno, sólo que se trate de una moción de orden.

El presidente no podrá llamar al orden al orador que critique o censure a funcionarios públicos; pero en caso de injurias o calumnias, el interesado podrá reclamarlas en la misma sesión. El presidente instará al ofensor a que las retire y si no lo hiciera, insertará las injurias en acta especial, para proceder a lo que hubiera lugar.

Tras el debate, el Reglamento para el Gobierno Interior establece tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula.

La votación nominal se lleva a cabo haciendo que cada miembro de la Cámara comenzando por el lado derecho del presidente, se ponga de pie, se identifique y exprese su voto. La votación es nominal en caso de aprobación de alguna ley o de cada uno de sus artículos.

La votación económica consiste en poner de pie a los diputados que aprueban, permaneciendo sentados los que reprueban.

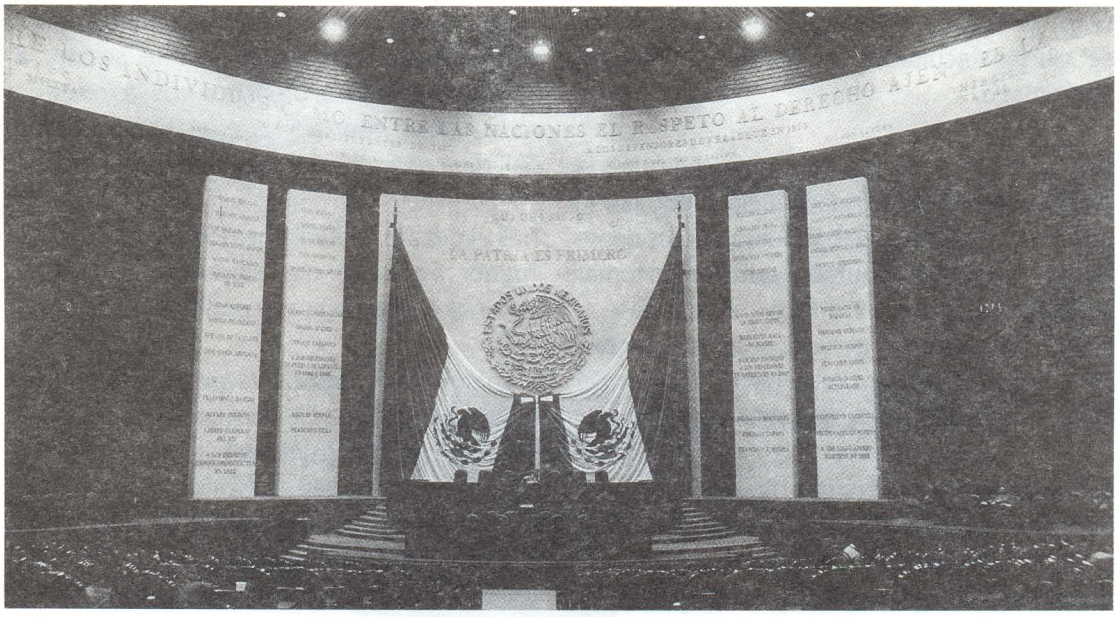
Finalmente, la votación por cédula se lleva a cabo para elegir a alguna persona, depositando en una ánfora la cédula con el voto de cada uno de los diputados.

Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser que la Constitución exija las dos terceras partes de los votos.

Las reformas a la Constitución requieren las dos terceras partes de los individuos presentes, y además requieren ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. En cambio, las reformas a las leyes ordinarias requieren mayoría absoluta.

Mientras se verifica la votación, ningún miembro de la Cámara de Diputados podrá abandonar el salón ni excusarse de votar.

Una vez aprobadas las leyes, éstas serán autorizadas por las firmas de los presidentes de ambas Cámaras y de un secretario de cada una de ellas, si la ley hubiese sido votada por ambas; cuando la ley hubiera resultado de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, únicamente la firmarán el presidente y dos secretarios de la misma.



2.10 El proceso de formación de la ley

El proceso de la formación de la ley abarca las etapas de iniciativa, dictamen, discusión en el Congreso, aprobación, expedición, sanción, promulgación, publicación e inicio de vigencia; cuando se trata de un decreto que expide una sola de las Cámaras. Cuando es atribución del Congreso, se deben agregar la revisión y la remisión de la ley que establece el artículo 72 constitucional, que señala que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma e intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra; si ésta lo aprueba, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

Se considera aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de origen dentro de diez días útiles, a no ser que, corriendo este término, el Congreso hubiera cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si la revisora sanciona por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán siempre nominales.

Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, ésta la devolverá a la de origen con las observaciones que le hubiese hecho. Si, examinado de nuevo es aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración y, si fuera aprobado por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para su promulgación. Si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones; si el proyecto de ley o decreto fuere desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder

alterarse en manera alguna los artículos aprobados.

Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para su promulgación. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta y, si por mayoría absoluta de votos presentes son desechados, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para su promulgación. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

Todo proyecto de ley o decreto desechado en la Cámara de origen no podrá volver a presentarse en las sesiones del año en curso.

Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto, puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

En 76 años, el Congreso de la Unión, con el consenso de los Congresos de los Estados, ha reformado o adicionado a la Constitución en 308 ocasiones. Prácticamente no hay artículo que no haya sido modificado, lo cual nos habla de un Constituyente que en su actividad refleja la evolución del país y en las reformas a las leyes plasma una realidad sumamente dinámica.

Es de tal dimensión la tarea legislativa del Congreso que, aun cuando trabaja en dos períodos de sesiones y.se mantiene activa en los recesos a través de la Comisión Permanente, hay iniciativas que se remiten a comisiones y que nunca llegan a presentarse al Pleno.

La LV Legislatura, que comenzó en 1991 y concluye en 1994, se encontró un rezago de 275 iniciativas de anteriores Legislaturas.

Después de revisarlas desechó casi un 80 por ciento, ya sea porque perdieron actualidad o por improcedentes. Aun así, llevó a cabo tal número de reformas que no ha faltado quien la considere un verdadero poder constituyente.

A manera de ejemplo, reformó los artículos 30, 82, 27, 73, 102 y 130 de la Constitución; en el aspecto electoral reformó al Senado, ampliando su número; eliminó la cláusula de gobernabilidad, así como el sistema de autocalificación; estableció un tope al número de diputados por partido, de tal manera que ninguno podrá contar con más de 315 diputados y fijó límites a los gastos de campaña y al financiamiento a los partidos.

En suma, la vida parlamentaria en México fue mucho más rica en propuestas de cambio y en debates de lo que había sido en mucho tiempo, y ello, sin duda, está asociado a un hecho inapelable, que es la presencia en la Cámara de Diputados de un pluralismo maduro, en el que seis grupos parlamentarios han encarnado no sólo importantes debates y confrontaciones, sino también han impulsado transformaciones que apuntan al fortalecimiento de las libertades.

3 Organización, estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados

Dinorah de Lima Jiménez
Cristina Gil

CAMARA DE DIPUTADOS

Organización, estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados

Dinorah de Lima Jiménez
Universidad Pedagógica Nacional

Cristina Gil
Dirección General de Bibliotecas
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

3.1 Introducción

La Cámara de Diputados tiene una función de enorme importancia social, pero ésta es, a menudo, poco conocida y escasamente valorada. Resulta lamentable que la prensa y los medios informativos resalten la espectacularidad de un diputado cuando éste se coloca ante la tribuna, pero ignoran el trabajo arduo y agotador que representa reformar, proponer y rechazar las leyes que necesita el país. Se ignora además, no tan sólo la labor de los diputados durante los meses intercalados entre las dos sesiones anuales, sino que también se desconoce el interés y el trabajo constante, permanente e incondicional que lleva a cabo el personal administrativo del Palacio Legislativo. Tal falta de in-formación está presente, pese a que la historia de una nación la construyen precisamente aquellos involucrados directa o indirectamente en procesos de la actividad legislativa.

Este capítulo intentará rescatar el trabajo ignorado de la Cámara de Diputados, tanto de los propios diputados, como del personal administrativo que la integra. Aun cuando la mayoría de los autores que abordan el estudio de la Cámara de Diputados analizan aspectos fundamentales, en muchos casos se concentran más en las características de los debates y la relación que tiene la actividad de la Cámara de Diputados con las normas de la Constitución Mexicana, la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento Interno.[1] Otros autores prefieren establecer interesantes comparaciones entre congresos de diferentes países regidos por Constituciones similares a la de México.[2]

---

1 En la literatura relacionada con el Poder Legislativo, los autores se centran fundamentalmente en dos aspectos: el proceso legislativo como tal y los elementos jurídicos y constitucionales que lo caracterizan.Ver, a manera de ejemplo, entre las obras más valiosas al respecto: Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho Parlamentario,* México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 438 pp.; Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano* México, Porrúa, 1994, 1068 pp.; Daniel Moreno, *Derecho Constitucional Mexicano,* México, Porrúa, 1993.

2 Ver: Andrea Mazella, *El Parlamento* (Traducción del italiano a cargo del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados), México, 1987.

Las fuentes de información usadas por esos estudios, se caracterizan por la pluralidad informativa, pero en términos generales escasea el aspecto humano y vivencial de los individuos que participan en la vida cotidiana del Congreso. En el mejor de los casos, se basan en información documental interna de la Cámara, conjuntamente con la propia experiencia del autor como diputado. Otros autores prefieren apoyarse en referencias bibliográficas autorizadas, pero no hemos encontrado todavía ningún trabajo que aborde específicamente la manera en que los individuos conciben y expresan el funcionamiento y la organización de la Cámara de Diputados, sobre todo en aquellos aspectos que rodean a los debates.

En el presente estudio, se prefirió recurrir directamente a la información proporcionada por algunos actores que han gozado de una participación directa en las actividades de la Cámara. Por razones que escapan al control de la investigación, no fue posible abordar el tema de manera exhaustiva, ya que sólo fue posible entrevistar a nueve diputados de diferentes grupos parlamentarios, así como a los presidentes de los Comités y a los Directores de las Direcciones Generales que coordinan el funcionamiento administrativo de la Cámara. La información se obtuvo mediante entrevistas que, aun cuando en un principio estuvieron metodológicamente estructuradas, durante su aplicación sufrieron importantes modificaciones por parte de los entrevistados. Generalmente estos preferían abundar en temas específicos con base en su propia experiencia. Se decidió aprovechar al máximo estas modificaciones, no tan sólo para tener la posibilidad de contemplar aspectos no considerados previamente, sino también para obtener una información mucho más rica, dinámica y vivencial. La resultante, como se verá más adelante, fue la reconstrucción progresiva de piezas de un complejo rompecabezas que resultó, a final de cuentas, particularmente atractivo por el factor humano expresado en él.

Una cuestión que conviene anticipar desde ahora, es el *leit motiv* que subyace en gran parte de las actividades de la Cámara: la madurez política reflejada en una tendencia progresiva hacia la pluralidad de ideas, la cual resulta especialmente perceptible a cualquiera que busque analizarla en su expresión cotidiana. Dicha tendencia adquiere un significado muy especial, sobre todo, si se analiza en el contexto histórico que ha configurado el desarrollo político de México en este siglo.

3.2 El desarrollo político y los actores sociales

Es difícil identificar la madurez política de los actores que representan y expresan un gobierno, salvo por la manera en que se manifiesta el ejercicio de sus poderes, es decir, por el dominio y control del hombre sobre la injusticia, el caos y el desorden. De manera muy especial, el ejercicio del Poder Legislativo, es decir, el ejercicio de ese dominio mediante la promulgación de leyes que deben ser cumplidas, constituye la piedra de toque entre un sistema político desarrollado, estable y maduro y uno que no lo es. En México, el Poder Legislativo ha protagonizado los fenómenos históricos más importantes de los últimos dos siglos.[3] Desde la primera Constitución Mexicana, cristaliza el esfuerzo de hombres y mujeres por avanzar hacia una regulación humanizada, con ideas y palabras que continúan avanzando a lo largo y ancho de la dinámica del tiempo histórico.

En la actualidad, el ejercicio del Poder Legislativo por el Congreso de la Unión adquiere una tendencia cada vez más intensa hacia la consolidación de una legislación basada, tanto en la pluralidad, como en la necesaria convergencia, mediante el diálogo y la concertación. El pluralismo político constituye un término de gran fuerza expresiva. Supone la síntesis de las más diversas cosmovisiones y tendencias políticas. Las ideas provenientes de distintas vertientes de la sociedad son canalizadas, en principio, por

[3] Ver el Capítulo 1 de este volumen donde se aborda el aspecto histórico de la Cámara de Diputados

medio de los partidos políticos. Si bien hay analistas para quienes el sistema de partidos está cayendo gradualmente en la obsolescencia y que consideran que de la misma sociedad surgirán nuevas formas de organización, por el momento, son los programas y declaraciones de los partidos políticos los que representan el mejor medio organizado, abierto e institucionalizado para canalizar los diferentes intereses y necesidades de la sociedad.

En la Cámara de Diputados, como se verá con mayor detalle en la sección 3.8 de este capítulo, la configuración plural tomó fuerza y solidez en la LV Legislatura (1991-1994), cuando se empezó a soldar en los hechos el pluralismo, mediante una distribución más equitativa entre los diputados de los diferentes partidos de la organización y control de las Comisiones y la Mesa Directiva de los Plenos.[4] También en el Senado, se emprende un esfuerzo por ampliar su pluralismo interno desde el momento en que, a partir de 1994, empezará a funcionar una mejor representación de los partidos minoritarios que, hasta la fecha, prácticamente no habían tenido una adecuada representación en el Senado.[5]

Con todo, permanecen aún algunos sectores de la sociedad sin una representación parlamentaria en ambas Cámaras para defender sus intereses de manera directa. Los indígenas, por ejemplo, poseen peculiaridades idiomáticas y culturales que requieren una mejor representación para expresar adecuadamente sus intereses.[6]

Paradójicamente, la iniciativa de reforma a la Constitución para modificar las proporciones en las votaciones y, de esta manera, favorecer la inclusión de diputados de partidos minoritarios,[7] surge en 1962, por iniciativa del presidente Adolfo López Mateos, cuya candidatura había sido impulsada precisamente por el PRI, único partido representado hasta aquel entonces en la Cámara.[8] A partir de ahí, son cada vez más evidentes los intentos del PRI por modernizar la Cámara de Diputados, ya que, de continuar como partido único, se corría el riesgo de estancar el ejercicio de la legislación en virtud de la limitada circulación de ideas e iniciativas de leyes. En cambio, en un círculo mayor, plural y más diverso de la sociedad mexicana, la vida parlamentaria podía ser revitalizada.

El concepto de modernización adquiere connotaciones distintas según el momento histórico en que se dan los acontecimientos históricos. Durante la segunda mitad del siglo diecinueve, la modernización política en México quedó definida por la necesidad de concentrar el poder en el Estado, a fin de modernizar socioeconómicamente a la nación. En cambio, en el siglo veinte, después de la Revolución Mexicana, la modernización consistió en expandir y difundir el poder por medio de instituciones políticas (partidos y organizaciones obreras y campesinas) que canalizaran y movilizaran la participación política nacional. Durante el período de 1983-1988, se percibió claramente que el reto de la modernización ya no consistía en concentrar ni en expandir el poder, sino más bien en tratar de lograr una dispersión pluralizada y más racional del mismo.[9] Desde esta perspectiva, los efectos de la modernización tendientes hacia la "dispersión pluralizada y racional del poder" se empiezan a manifestar en la Cámara de Diputados al momento de aprobarse, en 1963, la iniciativa del presidente Adolfo López Mateos.

4 El 7 de julio del año 1994, el Senado aprobó con modificaciones una iniciativa de ley para modificar y adicionar a la Ley Orgánica del Congreso. Ésta fue turnada nuevamente a la Cámara de Diputados para ser analizada por el Pleno.

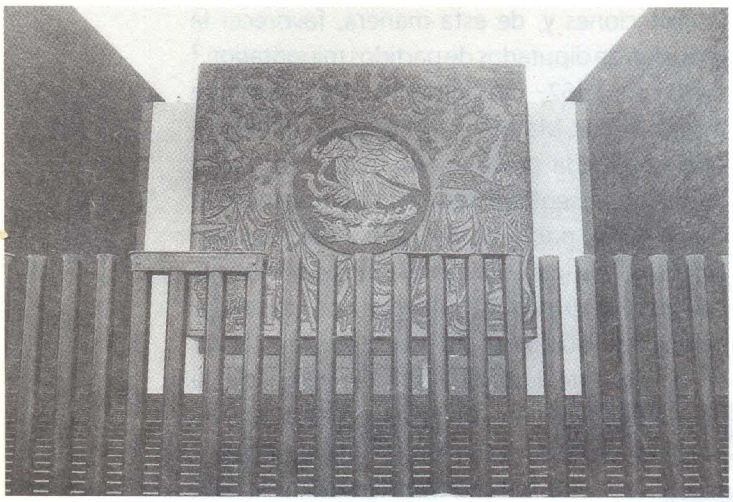
5 Ver los Capítulos 4 y 5 de este volumen donde se abordan las características actuales de la Cámara de Senadores y su relación con la Cámara de Diputados.

6 Una de las 48 Comisiones de la Cámara de Diputados es la Comisión de Asuntos Indígenas. Generalmente, en cada Comisión se designan diputados con características relacionadas con el tema de la misma. Uno de sus integrantes, el diputado Cándido Coheto Martínez, fue director de la Dirección General de Educación Indígena durante el período 1982-1988. Puede considerarse que, hasta cierto punto, su diputación representa los intereses de algunos grupos indígenas de México. Pero no se constituye, por eso, en una representación de un grupo indígena organizado.

7 La forma en que progresivamente fue modificada la Constitución Mexicana para favorecer el acceso a la Cámara de Diputados de los partidos minoritarios es analizada con detalle en la obra: Instituto de investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico mexicano,* México, Porrúa-UNAM, 1993, pp. 388-391.

8 Néstor de Buen, *La Cámara de Diputados,* material fotocopiado proporcionado por el Instituto de Investigaciones Legislativas, s.f., p. 8.

9 Francisco Gil Villegas, "Legitimidad y modenización política en México", en *Examen*, año 1, núm. 4, 1989, pp.12-14.



A partir de la XLVI Legislatura estuvieron representados por primera vez los partidos políticos de oposición. Desde entonces, han surgido luchas internas entre los distintos partidos para lograr que la representación en la Cámara no fuese meramente una cuestión formal. De esta manera, se hicieron cambios en el Reglamento Interno de la Cámara, mismos que tendieron hacia una mayor distribución de las funciones de coordinación. En las legislaturas subsiguientes a la XLVI, se presentó un cierto grado de resistencia por parte de algunos legisladores priístas a ceder su monopolio, así como una urgencia por parte de los partidos minoritarios a ganarse un mejor lugar en la asamblea y ser escuchados con mayor respeto.

El diputado por el Partido Revolucionario Institucional, Luis Dantón Rodríguez, fue por primera vez diputado precisamente en la XLVI Legislatura. Es un testimonio viviente de aquellos momentos de cambios históricos al interior de la Cámara. Al hacer un recuento de aquella experiencia, el diputado señala cómo:

> Cualitativamente, la Cámara ha variado mucho en los últimos treinta años. De un partido casi único que prevaleció entre los años de 1917 a 1964, la Cámara en aquella ocasión, por primera vez, tuvo representantes de cuatro partidos nacionales. Debido a una modificación que se hizo el año anterior para el establecimiento de los diputados de partido. O sea, aquellos candidatos que hubieran participado en las elecciones de su Distrito y que no hubieran obtenido la mayoría,aun así podían ser representantes de su partido. [...] En 1964, en la XLVI Legislatura, en la que yo participé por primera vez como diputado federal, había 196 diputados de cuatro partidos políticos nacionales.[10]

Todo cambio político implica ajustes, resistencias y presiones de los actores sociales que lo ejecutan. Durante los primeros años del México posterior a la fase de la lucha armada de la Revolución, había violencia personal en tanto se limaban, institucionalizaban y civilizaban diferencias políticas e ideológicas. Algo similar ocurrió dentro de la Cámara de Diputados en la LIV Legislatura a raíz del cuestionamiento a los resultados electorales de 1988, pero, desde luego, en forma mucho menos dramática por la ausencia de balas. En palabras del diputado Miguel González Avelar, durante la LIV Legislatura, 1988-1991, era frecuente que las discusiones y los debates entre diputados de diferentes partidos se efectuaran de manera violenta y agresiva e, incluso, hasta dejaran de dirigirse la palabra. De esta forma, la efervescencia natural del momento ocasionó que las diferencias políticas se tradujeran en antagonismos de carácter personal.[11]

Evidentemente, tal situación reducía el marco de las discusiones, pues no se recurría a la confrontación de ideas y posiciones políticas, sino más bien a una confrontación personal de puños e insultos fuera de lugar, que de nueva cuenta se asemejaban a las circuntancias de la incipiente Cámara de Diputados de 1923, cuando fue preciso implantar una ley para prohibir portar armas de fuego en el recinto de la Cámara.

El paso de la confrontación personal a la concertación y el diálogo plural implicó también grandes esfuerzos por parte de los diferentes grupos parlamentarios. De esta forma, las

[10] Entrevista el 1 de junio de 1994 con el diputado por el PRI, Luis Dantón Rodríguez, diputado federal en ejercicio, representante de la Segunda Circunscripción electoral y cuatro veces diputado en el Congreso de la Unión.

[11] Entrevista del 9 y 10 de junio de 1994 con el diputado Miguel González Avelar, diputado federal por la Segunda Circunscripción plurinominal con sede en el estado de Durango y originario de esa ciudad. Actual Secretario de la Gran Comisión de la Legislatura.

discusiones ya no se establecen entre enemigos con argumentos mutuamente excluyentes, sino entre adversarios que buscan una legislación más justa y equitativa. La madurez y el desarrollo político no suponen, la sustitución de un grupo parlamentario por otro, sino más bien la ampliación hacia la posibilidad de que otros grupos sean también representados.

Ahora bien, ¿de qué manera se organiza la Cámara para que la pluralidad fructifique creativamente? ¿Cómo se construye cotidianamente la historia legislativa de México? En el Capítulo 2 de este volumen, se han expuesto los procedimientos y reglamentos del proceso legislativo, enfocando el análisis predominantemente hacia los Plenos y las Comisiones de trabajo. Falta exponer ahora la forma en que la Cámara se organiza y articula interiormente con las distintas dependencias administrativas que apoyan su labor legislativa.

3.3 La trayectoria del discurso

La palabra oral y escrita es herramienta fundamental de trabajo en el Congreso de la Unión. Ahí la palabra de los legisladores es respetada y valorada en su justa dimensión histórica. Para hablar, cada legislador necesita argumentos sólidos y bien fundamentados. En consecuencia, se construye en torno a su trabajo una gran cantidad de información, a la cual se tiene acceso inmediato, y se registran sus intervenciones dentro de las sesiones y las reuniones de Comisiones y Comités.

Las discusiones, la exposición de los diferentes puntos de vista, el análisis de las iniciativas de ley, la información colateral necesaria para el análisis de las iniciativas, la elaboración del orden del día para los Plenos y de una guía de las sesiones ordinarias para el presidente y secretario de la Mesa Directiva, las actas de las sesiones leídas por el secretario de la Mesa Directiva, las transcripciones de los registros estenográficos de las sesiones y las Comisiones, la edición de boletines y resúmenes informativos, el *Diario de los Debates,* las revistas, etcétera, indican parcialmente todo el trabajo que, en torno a la palabra, se realiza en el interior de la Cámara. Tal material contribuye a que los diputados tengan acceso inmediato a toda la información necesaria para poder tomar decisiones, cuya repercusión afecta incluso los aspectos más mínimos de la vida del ciudadano mexicano, tales como son los impuestos, el estado civil, los trámites de divorcio, etcétera.

En la labor editorial y de divulgación participan activamente diputados de todos los grupos parlamentarios, así como buena parte del personal administrativo. La tarea no queda restringida a la divulgación de los intereses de un grupo parlamentario en especial, sino al quehacer legislativo como una gran maquinaria de producción de historia y cuya actividad debe quedar registrada por escrito. La decisión sobre qué se publica en la imprenta de la Cámara, se encuentra a cargo de un equipo editorial compuesto por personal administrativo y diputados de diferentes partidos. En el pasado, esto no ocurría así. Casi siempre el partido mayoritario tenía las riendas de la decisión a este respecto. Hoy, tales riendas comienzan a distribuirse mejor entre los grupos parlamentarios de diferentes tendencias políticas.[12]

3.3.1 El registro parlamentario

Las versiones estenográficas o taquigráficas merecen ser tratadas en un lugar muy especial. Son la base de todo el movimiento periodístico y de divulgación de la Cámara de Diputados. Su elaboración corresponde únicamente al personal administrativo. No intervienen los diputados de manera directa a menos que alguno de ellos requiera una aclaración por no estar de acuerdo con las transcripciones. En tales casos, se procede a cotejar las audiograbaciones y se zanja la cuestión, pero, al mismo tiempo, todo esto proporciona una clara idea del carácter particularmente delicado del trabajo estenográfico por las implicaciones políticas que tendría una mala transcripción.

[12] Entrevista con Salvador Miranda, 30 de mayo, 1994, Coordinador de Asesores de la Coordinación General de Comunicación Social de la Cámara de Diputados.

Es tan natural y cotidiano recibir tales versiones que fácilmente se deja de valorar todo el trabajo invertido en su elaboración. Sobre todo, si se toma en cuenta que el sistema de representación de la lengua hablada es diferente al de la lengua escrita. Ambos poseen restricciones propias y, por lo mismo, a veces es difícil establecer la puntuación adecuada en una intervención particular. Una puntuación equivocada puede cambiar todo el sentido de lo que trató de expresar un diputado.

Sin embargo, la directora de la Dirección de Registro Parlamentario, la señora María de los Ángeles Neuman, considera que la Cámara cuenta con un equipo de trabajo sumamente profesional capaz de hacer transcripciones con una exactitud, precisión y rapidez que, a veces, ha sido envidiada por parlamentarios de otros países. Este equipo ha desarrollado un sistema de registro y transcripción particularmente ingenioso. La clave se encuentra en la simultaneidad. Consiste en la confrontación de una audiograbación y del registro estenográfico. Éste lo realiza un estenógrafo durante cinco minutos, el cual es suplido por otro estenógrafo por un tiempo similar. Cada estenógrafo hace la transcripción por escrito de su registro, mientras otros once se suplen cada cinco minutos. Eso supone que cada uno cuenta con aproximadamente una hora para transcribir, de inmediato, los cinco minutos registrados. El sistema de trabajo es tan eficiente que nunca quedan transcripciones pendientes de un día para otro. De esta manera, las transcripciones de una sesión de diez o doce horas es entregada, íntegra, media hora después de haber terminado el debate.

La señora Neuman subraya la dificultad de representar por escrito la palabra hablada a partir, únicamente, de una audiograbación. Sus explicaciones señalan que a veces no se escucha, con toda claridad, cuando un diputado interviene desde su curul. No obstante, las cargas de trabajo de la Cámara obligan a recurrir frecuentemente a las audiograbaciones, sobre todo cuando se reúnen simultáneamente varias comisiones de trabajo. En tales casos, la transcripción no es tan problemática porque la identificación de los hablantes la hace el presidente de la Comisión. Tanto en los Plenos, como en las Comisiones, el presidente siempre identifica por su nombre al diputado que ha pedido la palabra. Además, el número de diputados en las Comisiones es mucho menor que el que asiste a las Asambleas.[13]

3.3.2 El *Diario de los Debates*

Desde 1812 el Poder Legislativo ha sido una base fundamental para reconstruir la historia de México. En aquel entonces, se publicaban las *Actas de las Sesiones* mismas que posteriormente fueron denominadas *Diario de los Debates,* el cual fue registrado en la Administración de Correos en 1921. Mediante el *Diario de los Debates* se pueden conocer los detalles del proceso de creación de las leyes en México. El actual Director General de Crónica Parlamentaria, Héctor de Antuñano y Lora, tiene seis legislaturas consecutivas laborando en la Cámara de Diputados y genera en el oyente la convicción de encontrarse ante un profesional ubicado justamente en el lugar que le corresponde. Se trata de un excelente conversador y, evidentemente, es un amante de la palabra. Gusta de ella y la saborea. En suma, es la persona idónea para coordinar una publicación, donde el respeto por la palabra rebasa el tiempo, el espacio e incluso a la persona que la expresó. La importancia del *Diario de los Debates* reside en que de ahí se podría extraer la verdadera historia de México si tan sólo se apoyara en revisiones e investigaciones hemerográficas.[14]

En el *Diario de los Debates* se publican absolutamente todos los documentos de los debates de las sesiones plenarias y se expone cada una de las palabras, exactamente tal y como fueron pronunciadas por el diputado. En la actualidad también se incluyen las palabras altisonantes. Antes, éstas no se escribían, sino que, entre paréntesis, se ponían signos que denotaban la ausencia de decoro.

[13] Entrevista con María de los Ángeles Neuman, Directora de Registro Parlamentario en la H. Cámara de Diputados.

[14] Entrevista del 16 de mayo de 1994 con Héctor de Antuñano y Lora, Director General de Crónica Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados.

Ahora se considera importante transcribir literalmente cada palabra como una forma de conservar absolutamente la fidelidad del discurso hablado. Una palabra "x", nos da cuenta del contexto en que se mueve el orador, desde su personalidad hasta la coyuntura y el momento histórico en que se desenvuelve. También nos habla de la carga emocional del momento. Aspectos todos ellos indispensables, no tan sólo para el historiador, sino también para el analista del presente que busque realizar una labor de interpretación a partir del material escrito.

Cada sesión ordinaria realizada se publica en el *Diario de los Debates*. Su edición corre a cargo de un equipo de correctores quienes, como ha sido señalado, tratan de mantener con fidelidad el sentido de las intervenciones, aun cuando a veces tengan que hacer correcciones a la sintaxis de las expresiones. Las intervenciones de los diputados durante el debate se toman literalmente de las transcripciones estenográficas. Si existe alguna duda, el equipo de trabajo escucha la grabación de la sesión y, en caso necesario, se hacen las correcciones pertinentes.

Existen restricciones en cuanto a lo que se incluye o se elimina de las sesiones, pero, en general, tales restricciones no se aplican a la palabra sino a ciertos acontecimientos colaterales fácilmente susceptibles de interpretaciones polémicas. Por ejemplo, del *Diario de los Debates* se eliminan los paréntesis incluidos en las versiones estenográficas donde se señalan aplausos, ovaciones, etcétera. En estos casos no se puede determinar con exactitud si tales ovaciones o aplausos provienen del grupo parlamentario del diputado, o más bien de la mayoría de los diputados de diferentes partidos. Se eliminan también los materiales gráficos. La razón para ello radica en que las fotografías, caricaturas, dibujos y todo lo presentado en tribuna de manera gráfica, representa más un punto de vista que una prueba definitiva.

De cada una de las sesiones ordinarias y extraordinarias se extrae un acta, la cual es leída por el secretario o secretaria de la Mesa Directiva, se anotan y describen los documentos que fueron presentados, los temas tratados y los nombres de los partidos de los diputados que intervinieron durante la sesión. La redacción de este documento ha sufrido importantes cambios a partir de la LIV Legislatura. Antes, se hacía una sinopsis de las ideas de los legisladores. Conforme se ha incrementado el número de diputados, se resume en el acta la sesión y sólo se describen los pronunciamientos a favor o en contra de un dictamen o propuesta.

Aquello que quede asentado en el acta, debe mantener la mayor objetividad posible. Para ello, se siguen ciertas normas que lo aseguren así; por ejemplo, se puede observar el tratamiento especial otorgado a los calificativos con respecto a los juicios de valor empleados por los oradores en la tribuna. Es frecuente que el acta diga: "El diputado x subió a la tribuna para denunciar lo que calificó como un crimen", en lugar de decir; "El diputado x denunció un crimen", pues una frase de tal naturaleza necesariamente conlleva un juicio de valor, en principio discutible.[15]

3.3.3 Las revistas de divulgación y el periódico *El Legislador*

La Cámara de Diputados edita dos revistas de divulgación externa. Una de ellas es *Crónica Legislativa*, la cual fue establecida por acuerdo de Asamblea en la LIV Legislatura. Inicialmente

15 *Ibidem.*

apareció como boletín en el que se publicaban resúmenes del quehacer legislativo. Cuando en la LV legislatura se le dio la dirección del boletín al diputado Luis Beauregard Rivas, surgieron nuevos criterios de edición y, de boletín, se convirtió en una revista de alta calidad editorial. *Crónica Legislativa* ya tiene tres años de publicación trimestral continua y se distribuye a congresos estatales, gobernadores de los estados, presidencias municipales, embajadas, así como en centros de documentación e investigación social universitarios. Ofrece información actualizada de las inciativas de ley que se han discutido, pero son analizadas y contextualizadas según el marco político e histórico del momento en que se presentó la discusión.

La otra revista es *Quórum*. Publicada por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, el fundador de la revista fue el diputado Agustín Basave Benítez y su actual directora es la diputada Julieta Guevara Bautista. Apareció por primera vez en la LV Legislatura. Su publicación es mensual e incluye artículos no referidos exclusivamente al quehacer legislativo propiamente dicho, sino al estudio, análisis e investigación de los problemas nacionales e internacionales contemporáneos. Es una revista pensada también para investigadores interesados en el quehacer legislativo como materia de estudio. Tanto su consejo editorial como sus articulistas son legisladores y académicos con trayectoria activa dentro de la política mexicana.

Se puede estar de acuerdo o no con los puntos de vista ahí sustentados, pero es indiscutible que se trata también de una revista cuyas ediciones son sumamente cuidadas y bien hechas. No incluye fotografías relacionadas con los artículos, tal y como ocurre con la revista *Crónica Legislativa,* sino que se insertan reproducciones de dibujos y cuadros de artistas mexicanos. Proporciona un efecto de fluidez y ligereza durante su lectura, llegando a demostrar que el quehacer legislativo no es antagónico con el arte.

También el periódico *El Legislador* es un órgano de divulgación mensual de la Cámara de Diputados. Su primer número apareció en diciembre de 1993. Cada número expone información relacionada con el funcionamiento y organización de la Cámara de Diputados. Ofrece, además, información histórica sobre los primeros legisladores en secciones especialmente reservadas para ello.

El Legislador está diseñado de manera didáctica y clara. Es apreciable el interés del cuerpo editorial para que la información llegue a toda clase de público, pues la información legislativa ofrecida se traduce de manera sencilla, accesible y amena. Incluye secciones como "¿Sabíamos qué?", "Curiosidades legislativas", "Dudario", "Buzón de El Legislador", "Legisgrama", etcétera, donde, mediante juegos, adivinanzas, preguntas históricas y crucigramas, el lector puede llegar a conocer y ejercitar su memoria sobre datos importantes de la Cámara de Diputados.

3.4 La Cámara de Diputados y los medios de comunicación

Los medios de comunicación social se caracterizan, a veces, por la búsqueda de noticias atractivas para el público. No necesariamente lo impactante coincide con lo más relevante o trascendente de la vida política y social de un país, pero sí coincide con la posibilidad de un mayor consumo masivo. Lo cual lleva a reflexionar sobre los criterios de selección de noticias que predominan en los medios de comunicación, y los criterios de lo que consideran relevante los propios diputados. No necesariamente son los mismos. A un reportero puede parecerle sumamente relevante si hubo una disputa personal entre dos legisladores, o si algún diputado se quedó dormido o se sonó la nariz durante el desarrollo de una sesión particular. Tal información atrae más público que, por ejemplo, la aprobación o rechazo de una ley relacionada con los incapacitados.

Ese interés por lo impactante, lo inmediato, lo insólito, es el factor que probablemente ha contribuido con la escasez de cronistas parlamentarios en México. En esto coincide un

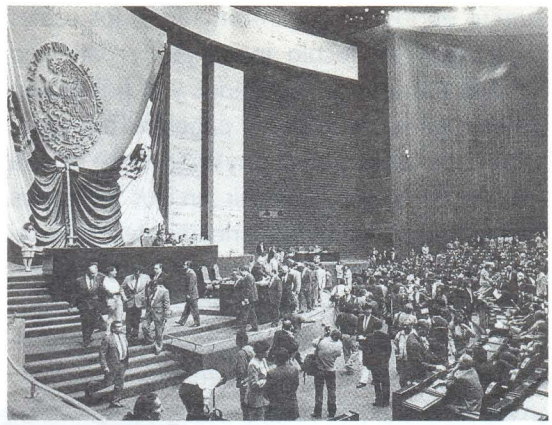
buen número de diputados, entre ellos el coordinador del grupo parlamentario del PAN, Gabriel Jiménez Remus, quien al ser entrevistado expresó lo siguiente:

> En México no existe un auténtico cronismo parlamentario, es decir, los medios de comunicación aún no reflejan en serio y puntualmente la vida parlamentaria interna de la Cámara de Diputados o la de Senadores.[16]

Y no es tan sólo en el salón de sesiones donde se hace vida parlamentaria, sino también en la Comisión Permanente o en el interior de las 48 Comisiones de trabajo e investigación que integran a la Cámara de Diputados y desde las cuales se realiza efectivamente el trabajo legislativo. En este sentido el grupo parlamentario del PAN ha presentado dos iniciativas de ley para que los trabajos de la Cámara de Diputados sean televisados y para que el *Diario de los Debates* sea publicado. Ambas iniciativas se encuentran pendientes de resolución ante la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.[17]

Eventualmente, se publica alguna información sobre el Congreso en la seccción "Frentes Políticos" del periódico *Excélsior*. Sin embargo, tales descripciones están muy lejos de alcanzar el rigor requerido por una crónica legislativa.

Sobre esta ausencia del cronismo parlamentario en los medios, el diputado por el Partido Popular Socialista, Cuahtémoc Amezcua Dromundo, ofrece una explicación alternativa de este desinterés de los medios por ubicar con precisión y rigor los asuntos parlamentarios. Amezcua señala, en efecto, que el impacto de las dos Cámaras sobre la vida pública debe analizarse desde dos perspectivas: la objetiva, es decir, el análisis de la incidencia real del Congreso en la conducción de la vida pública del país y la subjetiva, o sea, la percepción que la población tiene de esta incidencia. La gran mayoría de la población está desinformada porque el impacto



subjetivo de la Cámara es prácticamente inexistente. Tal desinformación puede deberse a lo siguiente:

> Por un lado yo haría un serio cargo de responsabilidad a los empresarios de la comunicación social. No a los comunicadores sociales. Yo veo que los reporteros cubren las noticias con mucho interés y se apasionan y entrevistan y preguntan a uno. Sin embargo, parece que hasta ahora no ha habido sensibilidad por parte de los empresarios que son los que finalmente deciden la línea política, la línea informativa de cada uno de los medios. Valoran, le dan un peso determinado a unas u otras notas y deciden qué se publica, a qué se le da mayor relevancia y qué cosas ni siquiera merecen ser mencionadas. O, por otro lado, se le da una valoración de sesgo, en vez de darle una difusión objetiva. Yo haría un cargo de responsabilidad en especial a los empresarios de la comunicación.[18]

Semejante observación es digna de ser tomada en cuenta, sobre todo, si se buscan espacios de difusión más adecuados para difundir la importancia de los acontecimientos legislativos. A pesar de ello, tanto algunas iniciativas de leyes como su aprobación o rechazo, han sido adecuadamente cubiertas por los medios de comunicación. Por ejemplo, las leyes relacionadas con la frontera norte, las leyes inquilinarias y de presupuesto, los acuerdos internacionales en la Cámara de Senadores, son tratados con especial

16 Entrevista del 8 de junio con Gabriel Jiménez Remus, coordinador del PAN en la Cámara de Dipùtados.
17 *Ibidem.*
18 Entrevista del 8 de junio de 1994, concedida por el diputado Cuahtémoc Amezcua Dromundo, coordinador del grupo parlamentario del Partido Popular Socialista.

esmero en los medios informativos, los cuales constituyen el vínculo inmediato y cotidiano entre la Cámara de Diputados y el público en general. En ese sentido, el papel de la prensa, sobre todo la escrita, es muy importante para la historia del país. Al incluir en sus ediciones hechos que ocurren simultáneamente en todo el planeta, se permite al interesado interpretar los hechos legislativos dentro de un contexto político e histórico. Las ediciones periodísticas, conjuntamente con las ediciones internas de la Cámara, en especial, el *Diario de los Debates,* permitirá, en un futuro, reconstruir acontecimientos que hoy parecen dispersos para que, en conjunto, cobren un significado más completo.

Salvador Miranda, director del equipo de asesores de la Coordinación General de Comunicación Social, señala en este sentido que el mejor medio para las noticias de la Cámara es la prensa escrita, porque ésta queda impresa para la posteridad.[19]

3.4.1 La Coordinación General de Comunicación Social

La Gran Comisión tiene dentro de sus áreas de trabajo la Coordinación General de Comunicación Social; su director es el licenciado Ramón García González. La Dirección sirve de enlace entre la Cámara y los medios informativos de la sociedad mexicana. Se establece entre ellos una relación complementaria, en donde la Cámara produce las noticias y los medios de comunicación las publican. Cuando los reporteros desean entrevistar a un diputado en particular o a una de las Comisiones relacionada con algún asunto que ellos consideren de interés público, la Coordinación General de Comunicación Social es quien se encarga de programar una cita para dicha entrevista.

Otro recurso de los reporteros para entrevistar a los diputados, consiste en solicitarla directamente a la Coordinación del grupo parlamentario al cual pertenece el diputado. Por ejemplo, si ocurre un acontecimiento importante en la frontera con Estados Unidos o Guatemala, algún reportero de radio, televisión o periódico, puede solicitar una reunión con la Comisión de Asuntos Fronterizos, o puede preferir entrevistar a un diputado en particular. Cuando el contacto es establecido por la Coordinación, ésta se ocupa de proporcionar una de las salas del Palacio Legislativo destinadas para tales entrevistas. Las entrevistas se realizan también en la propia curul del diputado o bien en sus oficinas particulares dentro del Palacio Legislativo.[20]

No se impone ningún tipo de restricción a la información que sale de la Cámara, ésta es seleccionada por los reporteros. A cada uno se le proporciona una versión estenográfica de cada sesión y de allí ellos seleccionan la información que consideren interesante para el público. El reportero puede recurrir también a sus propias anotaciones o grabaciones. Sin embargo, la versión estenográfica es la única considerada legalmente válida.

La Coordinación de Comunicación Social tiene, a su vez, sus propias publicaciones internas, además de las versiones estenográficas. Estas últimas se diseñan para proporcionar a los diputados y reporteros información relacionada con los debates o con el acontecer nacional. Diariamente, el personal de la Coordinación elabora un *Resumen Informativo* de las noticias que aparecen en los periódicos de mayor circulación e incluyen fotocopias de tales noticias. Desde las ocho de la mañana, cada diputado o personal de la Cámara puede contar ya con un resumen de noticias. También se editan boletines internos numerados con un resumen de lo ocurrido en cada sesión.

La tarea de seleccionar la información para el *Resumen Informativo* es en sí misma muy compleja. En la Cámara se habla de todos los temas, de todo el país y de toda opinión posible. En realidad, lo sustantivo en la Cámara son los propios diputados. Cada uno de ellos equivale a un secretario de Estado en una secretaría. Todo el personal acaba por prestar atención a lo que van

[19] Entrevista con Salvador Miranda.

[20] *Ibidem.*

a decir o a declarar, así como de proporcionarles de inmediato aquellas salas o materiales que necesitan para su labor legislativa. Esto equivale a tener, según ellos, quinientos patrones, a quienes hay que rendir un servicio de comunicación de calidad, pues cada uno es, en sí mismo, un representante popular de la soberanía nacional. Por consiguiente, la selección de las noticias más importantes para ser incluida en el *Resumen Informativo* debe ajustarse a las posibles necesidades de las Comisiones de trabajo en la que participan los legisladores. Es menester tomar en consideración que son 48 Comisiones y cada una realiza un trabajo que exige información actualizada.

La Coordinación también graba todo lo que sucede en el interior de la Cámara. Transcriben una versión de los debates y la cotejan con la versión estenográfica. A partir de esa revisión, hacen una versión para el *Diario de los Debates.* El reportero sabe que más tarde puede contar con la versión estenográfica válida legalmente y así, puede concentrarse en los otros aspectos interesantes que ocurran durante las sesiones.

3.4.2 La sala de prensa

La Dirección General de Comunicación Social cuenta también con una sala de prensa, donde los periodistas y reporteros de diferentes medios tienen las condiciones adecuadas para la difusión y divulgación de los acontecimientos legislativos. Ésta se encuentra próxima al Salón de los debates y cuenta con 14 cabinas telefónicas, equipos de fax y pequeños cubículos para los periodistas. A cada sesión asisten setenta u ochenta reporteros de periódicos, radio y televisión, quienes cuentan también con el *Resumen Informativo,* los boletines, el orden del día y la versión estenográfica legalmente válida. Asimismo, dentro del recinto pueden encontrarse espacios destinados para las cámaras de televisión.

3.4.3 Los Talleres Gráficos

La Cámara de Diputados posee su propia imprenta, cuyo director actual es Antonio Rodríguez Zarco. Allí se trabaja de manera estrecha con la Coordinación de Comunicación Social de la cual depende. La imprenta realiza un trabajo muy eficiente, que resulta fundamental para varias funciones cotidianas de la Cámara. Allí se imprimen y fotocopian los boletines, el orden del día de las sesiones y los resúmenes informativos. También se hacen otros trabajos de impresión, como memorias, libros solicitados por las coordinaciones de los grupos parlamentarios (siempre y cuando no sea de propaganda política), credenciales para los visitantes, trípticos y la papelería interna impresa (*memorandae*, papel membretado, etcétera).[21]

Entre las muchas obras publicadas en los Talleres Gráficos de la Cámara se encuentran las siguientes: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, El artículo 82 constitucional, Vicente Lombardo Toledano 1894-1968, Las Constituciones de México, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1979), Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,* entre otros.

3.5 Sobre el presupuesto y asuntos laborales de la H. Cámara de Diputados

Según consta en el Reglamento del Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de los fondos del presupuesto del Congreso corresponde a un Tesorero nombrado para cada Cámara. Su nombramiento surge de una propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.[22] El Tesorero ejerce su cargo tan sólo

[21] Entrevista del 16 de mayo con Antonio Rodríguez Zarco, Director de Imprenta de la H. Cámara de Diputados.

[22] La Cámara de Senadores ha fungido como Cámara revisora de las modificaciones a la Ley Orgánica propuesta y aprobada por la Cámara de Diputados. El 7 de julio de 1994, después de dos años de haber sido turnada, la Cámara de Senadores aprobó la propuesta aunque con algunas modificaciones. Allí se establece una práctica parlamentaria que ya se venía efectuando en la Cámara de Diputados, es decir, el desplazamiento de algunas funciones de la Gran Comisión a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Una de esas funciones consiste precisamente en la designación del Tesorero. Este documento del Senado debe ser revisado nuevamente por la Cámara de Diputados para su aprobación final. El documento de la Cámara de Senadores es el siguiente: H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, *Dictamen con proyecto de decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.* En las citas subsiguientes a este documento, será referido como Dictamen de Decreto.

después de cumplir con los requisitos que previenen las leyes para funcionarios destinados a ejercer un puesto relacionado con presupuestos. La vigilancia del manejo de la Tesorería queda, por otra parte, a cargo del Comité de Administración.[23]

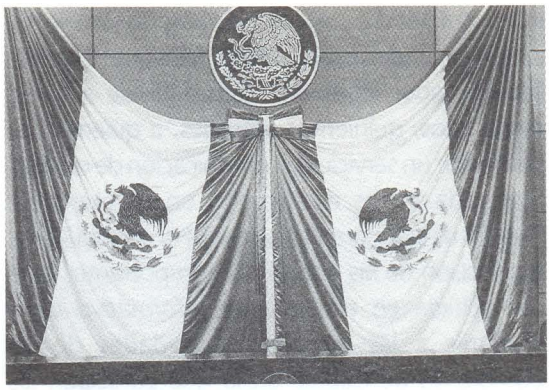
En la práctica, los principios establecidos en la Ley Orgánica y en el Reglamento son articulados y concretados mediante un proceso de discusión y estudio detallado por parte del personal de Tesorería y del Comité de Administración. Las características de este último serán abordadas en la sección 3.8.4 de este mismo capítulo.

La actual Tesorera de la Cámara es la licenciada Graciela Brasdefer Hernández quien posee un claro sentido de lo que es ser un servidor público. Es notoria tanto la forma en que tiene organizada su área como la eficiencia del equipo de trabajo que la apoya. En particular, el licenciado Jorge Hidalgo Garduño, director general de Programación y Presupuesto de la Tesorería, conoce todos los aspectos relacionados con el presupuesto de la Cámara.

Además de la Dirección General de Programación y Presupuesto, la Tesorería de la Cámara dispone de otras tres Direcciones Generales: la Dirección General de Finanzas, a cargo de la licenciada Carmen Lidia García Aldana; la Dirección General de Contabilidad y Cuenta Comprobada, cuyo director es el contador José Ovidio Uribe Cueli, y la Coordinación Financiera del Programa de Reconstrucción, actualmente dirigida por el licenciado Roberto Peralta Sánchez.

3.5.1 Origen de los recursos

El origen de los recursos empleados por la Cámara para su *funcionamiento* es de carácter federal. Por consiguiente, el ejercicio y control de gastos están sujetos "a las disposiciones del Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación". Los decretos federales de todas las instituciones gubernamentales de México, inclu-



sive el Congreso, son publicados en el *Diario Oficial* de la Secretaría de Gobernación.

Es en la Tesorería General de la Cámara donde se elabora el presupuesto de egresos "a través de la Dirección General de Programación y Presupuesto. El programa de trabajo y calendario de actividades se acuerda en el seno del Comité de Administración y ahí se nombra un Subcomité de Presupuesto, integrado por diputados para la supervisión y apoyo del proceso presupuestario".[24]

Los proyectos de presupuesto pasan por una sucesión de filtros dentro de la Cámara. Una vez que el área de presupuesto establece las cifras en un anteproyecto, "el Subcomité de Presupuesto toma conocimiento de las cifras programadas". Luego lo presenta directamente al Comité de Administración y es posible que éste realice todavía algunas modificaciones. "Posteriormente, por conducto de la Presidencia de la Gran Comisión, se presenta el proyecto a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política", el cual, como ya ha sido señalado, se integra por los coordinadores de los diferentes grupos parlamentarios. Una vez aprobado por esta Comisión adquiere de inmediato el carácter definitivo. Después se envía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los formatos diseñados especialmente para ello. De esta manera el presupuesto de la Cámara queda incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación.

[23] *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1994.

[24] Documento proporcionado por la Tesorería de la H. Cámara de Diputados.

La formulación del presupuesto se realiza con base en consultas a las áreas, tanto administrativas como legislativas, que distribuyen parte del presupuesto. Dichas consultas se centran en las necesidades que deben ser cubiertas para el año siguiente. Lo cual "implica tomar en cuenta las principales acciones del proceso legislativo: períodos ordinarios de sesiones, la posibilidad de los extraordinarios, reuniones interparlamentarias, trabajos de las Comisiones, tanto dentro como fuera del país, y otros eventos que pueden ser previstos para su realización".[26]

Cada área que distribuye presupuesto, debe enviar sus propuestas a la Tesorería General de la Cámara. Tal envío se realiza conforme a las fechas establecidas en el programa de actividades presupuestales y en los formatos que determina el Subcomité de Presupuesto.

3.5.2 El ejercicio del gasto y su seguimiento

Las áreas encargadas de distribuir el presupuesto observan una cuidadosa disciplina presupuestal. Se apegan escrupulosamente al presupuesto autorizado y a los procedimientos establecidos por la Tesorería General de la Cámara para la autorización de pagos.

"Todas las solicitudes para la compra de bienes se tramitan ante la Dirección General de Recursos Materiales, la cual presenta mensualmente al Subcomité de Adquisiciones las solicitudes debidamente clasificadas por partida de gasto".[27]

Lo interesante es que muchos de los pasos considerados para este proceso no estaban contemplados ni en el Reglamento ni en la Ley Orgánica vigente hasta 1994. Por ejemplo, el Subcomité de Presupuesto y el análisis final del presupuesto por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política son instancias no consideradas en ambos documentos. Sin embargo, más que un descuido o desinterés por regular todas las actividades de la Cámara, esta ausencia denota un interesante fenómeno y por demás previsible si se analiza en retrospectiva. Por una parte, la misma dinámica de la Cámara ha obligado a reformulaciones internas, tomadas en acuerdos parlamentarios para dar mayor movimiento al trabajo de las sesiones. Por la otra, la presencia de una mayor pluralidad política dentro de la Cámara ha reforzado esta tendencia hacia cambios constantes y hacia la creación de nuevas instancias para la democratización interna.

En efecto, la Cámara de Diputados está en constante transformación y la confrontación de ideas rebasa las leyes que originalmente la organizaron. Su actividad impide la rigidez organizativa. Necesita continuamente nuevas formas, acordes con la tendencia hacia la ampliación del pluralismo político en todos los planos posibles o, por lo menos, identificables.

3.5.3 La contratación del personal que labora en la Cámara

La Dirección General de Personal dirigida por el doctor Moisés Rosas Silva, tiene a su cargo el manejo de las nóminas de pago del personal administrativo y de los asesores que se contraten para apoyar las Comisiones. La contratación del personal depende del número de asesores requeridos para hacer una nueva ley. El tipo de asesores contratados varía según el tipo de ley y las necesidades de los distintos grupos parlamentarios.

El número promedio de personal en la Cámara es de tres mil asalariados sin incluir a los diputados. No manejan viáticos ni dietas y la evolución del aumento salarial depende de las tendencias económicas del país. El personal administrativo de la Cámara es de tres tipos: de base, por honorarios y supernumerarios. Los rubros manejados más frecuentemente son nóminas, prestaciones, seguros de viajes, coches y vales de despensa.

Hay un sindicato de trabajadores basificados. Su secretario general no puede ser reelecto y la elección se realiza con base en un sufragio

25 *Ibidem.*
26 *Ibidem.*
27 *Ibidem.*

secreto y directo. Los trabajadores no están afiliados a partidos políticos, por lo menos no oficialmente. Hay instrucciones de la actual líder de la Cámara para evitar la politización del proceso administrativo en el sentido de no otrogar mayores o menores facilidades a los trabajadores de una determinada tendencia política. Todos los trabajadores deben ser tratados por igual. El sistema de escalafón funciona únicamente por antigüedad, no se considera válida ninguna otra clase de escalafón tal y como sería la formación profesional o la experiencia laboral en otras instituciones.[28]

3.6 La Oficialía Mayor y su relación con el proceso legislativo

El Oficial Mayor de la Cámara de Diputados es el responsable técnico del proceso Legislativo. Su función consiste en administrar el Palacio Legislativo con toda la complejidad que implican las dimensiones y funciones del mismo. Debe estar presente en todas las sesiones ordinarias de debate, en un lugar denominado coloquialmente "la periquera", al lado de la Directora General de Proceso Legislativo y el Director General de la Crónica Parlamentaria. Con su firma avala todos los documentos que se envían a la Cámara de Senadores, a la Secretaría de Gobernación, a los congresos de los estados y, cuando es el caso, también a los gobernadores de los estados. Al iniciarse esta investigación, el puesto de Oficial Mayor lo ocupaba el licenciado Joaquín Contreras Cantú, quien fue sustituido en junio de 1994 por el licenciado Adalberto Campuzano Rivera, como Oficial Mayor de la Cámara de Diputados.

El trabajo del Oficial Mayor es particularmente arduo y complejo porque, estar pendiente de todo lo que se refiere al proceso legislativo, implica también estar informado cabalmente del curso que toman las leyes y acontecimientos que acompañan a toda la labor legislativa de la Cámara. Para tener una idea general del asunto: en la Cámara de Diputados se reciben las iniciativas de leyes del Poder Ejecutivo por medio de la Secretaría de Gobernación; cada iniciativa de ley requiere por lo menos tres sesiones: 1) una para darle entrada; 2) para darle la primera lectura y 3) para aprobarla o rechazarla y hacer el decreto. Todos los documentos necesarios se canalizan a través la Mesa Directiva y en las sesiones se decide a dónde se turna, es decir, allí se establece a cuál Comisión le corresponde analizar las iniciativas o propuestas de ley según la materia involucrada en la iniciativa. El escrito de la iniciativa es reproducido, a fin de que cada diputado reciba un ejemplar, y también se envían para su discusión a la comisión respectiva, tantos ejemplares como integrantes tenga.

El dictamen de una Comisión surge cuando ésta acepta o rechaza una iniciativa de ley que debe ser discutida en el Pleno. Para que una iniciativa de ley sea aprobada debe contar a su vez con la aprobación de la mayoría del quórum de la asamblea. El proceso de las iniciativas ilustra tan sólo uno de los aspectos en que interviene la Oficialía Mayor, ya que una de sus Direcciones Generales, la Dirección General de Proceso Legislativo, es la encargada de recibir las iniciativas de leyes de la Dirección de Coordinación Política de la Secretaría de Gobernación. A partir de su recepción, debe ser reproducida y distribuida entre los diputados para su discusión en las Comisiones y en el Pleno. La Dirección debe dar así un seguimiento a cada una de las iniciativas.

El Oficial Mayor no interviene directamente en los asuntos legislativos sino que tan sólo los supervisa y administra en su aspecto técnico. Para ese trabajo se apoya en varias Direcciones Generales entre las cuales se distribuyen las diferentes tareas administrativas que requiere el Palacio Lagislativo. Las Direcciones Generales son: Proceso Legislativo, de Asuntos Jurídicos, de Personal, de Resguardo y Seguiridad, de Recursos Materiales y la Dirección General de Servicios. Cada una de estas Direcciones Generales tiene una función específica y muy bien definida.

[28] Entrevista del 16 de mayo de 1994 con el doctor Moisés Rosas, Director General de Personal de la H. Cámara de Diputados.

[29] Entrevista del 27 de mayo con la licenciada María Elena Sánchez Algarín, Directora General de Proceso Legislativo de la H. Cámara de Diputados.

3.6.1 LA RIGUROSIDAD DEL DISCURSO LEGISLATIVO

La Dirección General de Proceso Legislativo está dirigida por la licenciada María Elena Sánchez Algarín. Su eficiencia le ha permitido permanecer en la Cámara de Diputados desde hace treinta años, o sea, que ha estado vinculada por lo menos a diez legislaturas. En este caso, se trata de toda una institución dentro de la Cámara, la cual exhibe un detallado conocimiento proporcionado fundamentalmente por una larga experiencia. Durante la entrevista con ella para la elaboración de esta sección, fue impresionante la precisión con la que hacía referencia a los artículos del Reglamento y la Ley Orgánica para explicarnos las características y vericuetos de su trabajo.

Las funciones de la directora de Proceso Legislativo exigen su presencia al lado del Oficial Mayor, en todas las sesiones de debates. Por medio del personal de la Dirección de Proceso Legislativo, se elabora la cartera, misma que es entregada a la secretaria o secretario de la Mesa Directiva del Pleno e incluye el orden del día, el acta de la sesión anterior, un guión de la agenda de procedimiento donde se escribe cada palabra que va a decir tanto el presidente como el secretario de la Mesa Directiva. Cada uno de los miembros de la Mesa sabe así con precisión cuándo debe hablar y cuáles son las frases de protocolo que le corresponde decir. En dicho guión se encuentran, así, frases como estas: "Ahora daré lectura al acta de la sesión anterior" [30]

[30] *Ibidem.*

El rigor usado en el lenguaje por el presidente y secretario de la Mesa Directiva podría antojarse exagerado, sin embargo tiene sentido si se toma en consideración que cada palabra dicha dentro del Pleno es registrada para la posteridad. Por lo tanto es importante que exista cierto control en las intervenciones no relacionadas directamente con el contenido de los debates. Las intervenciones de los diputados que fungen como secretario, presidente o vicepresidente están circunscritas a llevar un orden, no a imponer un punto de vista como diputado de un grupo determinado. Su función se acerca más a la de un juez en esos tribunales donde se requiere imparcialidad frente a los hechos para que así puedan conducirse con orden las sesiones.

3.6.2 ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN TORNO A LA LABOR LEGISLATIVA

Los preparativos para cada sesión del Pleno, las Comisiones, los informes anuales del presidente de la República, las celebraciones patrias, los actos en que participan alguno de los diputados, los eventos con la prensa, desayunos y comidas de trabajo, son actividades de los diputados que requieren tanto movilización del personal, de recursos y de materiales, como impresiones y salas disponibles en el Palacio Legislativo.

Tal nivel de actividad exige una cuidadosa organización tanto por el número de personas atendidas como por el personal que interviene para hacerlo. Por ejemplo, para el informe anual del presidente de la República, los preparativos del Palacio empiezan un mes y medio antes de la fecha asignada a esa ceremonia. Se deben atender, entre otros, a los secretarios de Estado, a los senadores, a la Guardia Presidencial, y a la prensa. Para el día del informe todo debe estar preparado: instalaciones, edecanes, limpieza, personal de apoyo, protección y alimentación. Todo debe ser escrupulosamente atendido porque, en este caso, corresponde al Palacio Legislativo ser anfitrión de distinguidos visitantes. Es la ceremonia solemne más importante que se realiza en el año.

Asimismo, en cada sesión de debate durante los períodos ordinarios de sesiones, se percibe en el Palacio Legislativo una intensa actividad. Las Direcciones de la Oficialía Mayor y de la Gran Comisión deben intervenir para que la sesión se desarrolle con fluidez. Los diputados cuentan con el apoyo secretarial y alimentación. Todo es atendido con esmero, orden y cuidado por el personal administrativo de la Cámara.

3.6.2.1 Dirección General de Relaciones Públicas

En el organigrama de la Cámara, esta Dirección General corresponde al área de Coordinación Ejecutiva de la Gran Comisión misma que será analizada más adelante. Sin embargo, fue preferible incluir la Dirección General de Relaciones Públicas aquí porque se encuentra estrechamente vinculada con la organización administrativa en torno a la labor legislativa de los diputados. Corresponde a esta Dirección General, cuyo actual titular es Gabriel Álvarez Herrera, realizar actividades organizativas y proporcionar los materiales y servicios requeridos para la celebración de diversos eventos tales como comparecencias, conferencias, sesiones, exposiciones de arte y visitas al Palacio Legislativo. Cuenta con un equipo de edecanes y personal técnico especializado para apoyar en el sonido, grabación de audio, equipo para traducción simultánea y cafetería. Administra y programa la asignación de las salas de trabajo y salones comedores del Palacio Legislativo; promueve y fomenta las relaciones entre la Cámara de Diputados y los otros poderes de la Unión, así como con la prensa, las organizaciones, representantes y la sociedad civil en general; atiende las demandas de relaciones públicas de carácter personal con la presidencia de la Gran Comisión; apoya a la Unidad de Promoción Voluntaria y a la Coordinación General de Comunicación Social para sus actividades.[31]

3.6.2.2 Dirección General de Recursos Materiales

El director en funciones es el licenciado Bernardo Jiménez Olvera y se trata de una de las Direcciones Generales más grandes de la Cámara por ocuparse principalmente de garantizar la prestación y suministro de los servicios, arrendamientos y recursos materiales que cada área requiere para sus distintas actividades. Es una de las áreas administrativas que deben participar en las reuniones del Comité de Administración para informar sobre sus actividades. Por consiguiente, debe regular con especial cuidado las adquisiciones o contrataciones, arrendamientos y prestaciones de servicios para atender todo lo requerido por el personal en cuanto a papelería, alimentación en los días de los debates, artículos de limpieza, material para el trabajo en la imprenta de la Cámara, vasos, café para las oficinas, focos, concesionarios para la alimentación de los diputados y personal administrativo que lo requieran.[32]

La Coordinación de Apoyo Técnico y Seguimiento se encarga de proporcionar a las áreas el apoyo necesario en materiales de servicios informático y comunicaciones, así como de proponer a la Dirección de Adquisiciones aquellos proveedores que ofrezcan las mejores condiciones a la institución en lo referente a precio, calidad, lugar y tiempo de entrega, garantías con respecto a los equipos de cómputo, paquetería y comunicaciones.

La Dirección de Adquisiciones es una de las áreas de la Dirección General de Servicios Materiales cuyo objetivo consiste en adquirir los bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la Cámara de Diputados en las mejores condiciones de precio y calidad. Para su trabajo, la Dirección de Adquisiciones debe celebrar licitaciones o concursos mediante adjudicación de pedidos o celebración de contratos de acuerdo con políticas y lineamientos

[31] Dirección General de Relaciones Públicas, *Manual de organización*. H. Cámara de Diputados.

[32] Oficialía Mayor, *Dirección General de Recursos Materiales*, Cámara de Diputados, LV Legislatura, s.f.

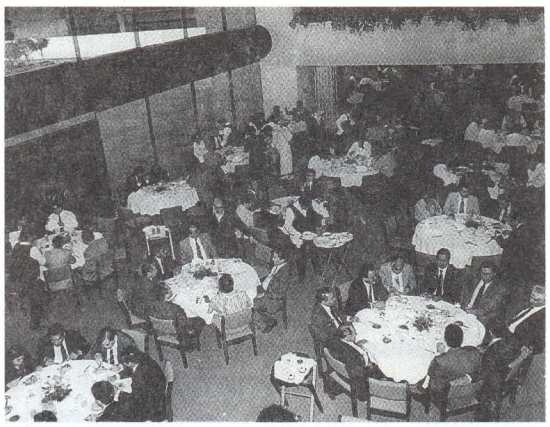
establecidos. Selecciona los proveedores idóneos con base en cuadros comparativos de cotizaciones de tres proveedores potenciales que ofrezcan las mejores condiciones para la institución. Además, esta Dirección cuenta con un Departamento de Adquisiciones que recibe y tramita las requisiciones verificando que éstas reúnan los requisitos establecidos.

3.6.2.3 Dirección General de Servicios

El licenciado Arturo Escorza es el director general de Servicios. Su equipo de trabajo tiene diversas funciones, la principal consiste en atender y conservar en óptimas condiciones de funcionamiento y limpieza las instalaciones y bienes (muebles e inmuebles) pertenecientes a la Cámara de Diputados, así como apoyar los eventos especiales que se realizan en el Palacio Legislativo. A la Subdirección de Operación y Mantenimiento le corresponde conservar y mejorar los sistemas electrodomésticos, hidrosanitarios, instalaciones en general, así como mobiliario y equipo de la Cámara de Diputados. Incluye la operación y mantenimiento de los recursos. El área que ocupa el Palacio Legislativo es de quince hectáreas aproximadamente. Mantener en condiciones de limpieza estos espacios implica mucho trabajo y es necesario conocer los planos del Palacio Legislativo para ubicar así los lugares destinados a cada instalación.

Cuenta con el Departamento de Comunicaciones, Telefonía y Telefax que se ocupa de brindar una adecuada comunicación telefónica interna y externa para los diputados, autoridades y personal en general. Se ocupa de reparar fallas, elaborar proyectos para ampliar e integrar la red telefónica y coloca teléfonos para los diputados en los días de las sesiones. Hasta la fecha, la Cámara no cuenta todavía con un centro de cómputo con una red estructurada, ni tampoco con un conmutador telefónico central. No obstante, ya se están empezando a realizar los trámites para obtenerlos y apoyar así el trabajo en las Comisiones de trabajo y en las coordinaciones de los partidos.[33]

[33] Documento interno de la Dirección General de Servicios.



3.6.3 Los asuntos jurídicos y asesorías legales

Este aspecto de la organización de la Cámara lo desarrolla la Dirección General de Asuntos Jurídicos, cuyo titular es el licenciado Eduardo de Agüero Leduc. Su función consiste principalmente en dar apoyo técnico-jurídico sobre los temas y leyes que se pretenden revisar en las comisiones. No interviene directamente en la relación entre los tres poderes de la Unión. Tal vinculación entre poderes se da a través de la Secretaría de Gobernación.

A pesar de ser una de las más pequeñas de las direcciones generales de la Cámara, es la que realiza el trabajo más delicado. Se encarga de asuntos de índole jurídica como son, entre otros: colaborar con las Comisiones y Comités en el estudio y formulación de leyes, decretos, reglamentos y acuerdos; representar legalmente a la Cámara de Diputados en todas las actividades de índole jurídica y política que sean necesarias; contestar juicios de amparo con los cuales se encuentre relacionada la Cámara; solicitar informes, dictámenes, documentos y opiniones a las autoridades o instituciones públicas y privadas para asesoría y defensa jurídica de los intereses camarales; atender a sus funcionarios que lo soliciten, así como sus servidores.[34]

3.6.4 La seguridad y los servicios médicos del Palacio Legislativo

Dado el gran número de horas que se necesita invertir para el trabajo dentro de la Cámara, se

[34] Documento interno de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

requiere de muchos cuidados, tanto de seguridad personal y de las instalaciones físicas, como de atención médica para cualquier eventualidad. Las dos direcciones encargadas de ambos aspectos son la Dirección de Resguardo y Seguridad y la Dirección de Servicios Médicos

3.6.4.1 Dirección de Resguardo y Seguridad

Es un organismo creado para resguardar los bienes, muebles e inmuebles, del Palacio Legislativo. Su director es el General Brigadier Héctor Careaga Estrambasagua, quien describe cómo, dentro de las funciones de la Dirección, se incluye el resguardo los bienes personales de los diputados. Su objetivo es lograr un ambiente de tranquilidad y orden en el cual se puedan desarrollar los trabajos legislativos. Se encarga de controlar el número y las personas que entran en el Palacio, sobre todo, en los días de sesiones. Se solicita a cada visitante una identificación y registro de su nombre a la entrada de las instalaciones y se le proporciona una calcomanía de "visitante". Controlan además la entrada al recinto del Pleno a las escuelas y personas en general que solicitan permiso para asistir como observadores de los debates. La Dirección General de Relaciones Públicas, que corresponde a la Coordinación Ejecutiva de la Gran Comisión es la encargada de conceder estos permisos de visita al Palacio Legislativo. En días de sesión circula un promedio de tres mil visitantes. La cantidad de personas que pueden pasar al recinto de los plenos se limita al número de butacas destinadas para visitantes. Su número se regula también a petición de los diputados. No se come ni fuma dentro del recinto.

La Dirección General cuenta con dos direcciones de área: la operativa y la técnica. Esta última da mantenimiento y opera los aparatos electrónicos de circuito cerrado de televisión. La Dirección Operativa tiene una subdirección de operaciones y otra de eventos especiales.

En general usan dos tipos de medidas: de disuasión y protección directa. Las medidas de disuasión consisten en crear condiciones de resguardo de manera que disuada a un posible infractor de la seguridad del Palacio. Por ejemplo, las rejas altas disuaden a una persona que quiera entrar por la fuerza o por una vía distinta a la establecida por la Dirección. La medida de protección consiste en tomar medidas directas con las personas que no cumplan con los requisitos establecidos para la seguridad.

A raíz del incendio del Palacio Legislativo en 1985, se hacen ahora diversos simulacros de control de incendios con equipos especiales que incluyen aspersores, detectores de calor y humo, bombas de agua a presión, extintores, sistema de escaleras de seguridad, etcétera. Además, como medida de seguridad interna, se han colocado anuncios para recordar a los empleados la necesidad de desconectar diariamente los aparatos eléctricos antes de abandonar el edificio.

Para la capacitación y entrenamiento del personal, se cuenta con un sistema de cursos sobre diversas materias: primeros auxilios, relaciones humanas, conocimientos generales acerca de los poderes de la Federación, deberes básicos del personal de seguridad, y cursos de radiocomunicación. Tienen un cuerpo de supervisores que orientan al personal femenino y masculino acerca de cómo comportarse frente a las personas. Se les hace además un examen psicométrico y de materias culturales.[35]

3.6.4.2 Dirección General de Servicios Médicos

Ofrece a los diputados y al personal administrativo atención médica especializada de urgencias y medicina general, para la prevención y resolución de problemas de salud. Su director, el doctor Ángel Elorriaga Ferro, coloca un particular énfasis en la medicina preventiva. El horario de trabajo del equipo es de lunes a viernes desde las nueve de la mañana hasta que terminan las actividades de los diputados. Las instalaciones con las que

[35] Entrevista del 30 de mayo con el General Brigadier Héctor Careaga Estrambasagua, Director General de Resguardo y Seguridad de la H. Cámara de Diputados.

cuentan dentro del Palacio Legislativo son oficinas, tanto para el director médico y subdirector administrativo, como para el almacén de medicamentos. También disponen de dos consultorios dentales, tres consultorios de especialidad, una pequeña sala de terapia intensiva equipada con dos camas, oxígeno y electrocardiógrafo, una sala de espera, una sala de juntas con equipo de computación y un baño y botiquín de medicamentos. También cuentan con una ambulancia de terapia intensiva; un vehículo de transporte y urgencias y un vehículo de motor para el uso de la Dirección General y la Subdirección Administrativa.

Se han empezado a implantar sistemas de vacunación en coordinación con la Secretaría de Salud, servicio dental, asesoría de psicología infantil y orientación familiar para la guardería de los hijos del personal administrativo. En un futuro próximo, el servicio contará también con clínicas de evaluación, terapia respiratoria, laboratorio computarizado y electrocardiografía.

El servicio médico incluye el trabajo de los siguientes especialistas: un cardiólogo, un pediatra para asistir a los niños de la guardería, especialistas en medicina interna, medicina general, un cirujano dentista, una enfermera de cuidados intensivos, una enfermera auxiliar, secretarias, mensajero auxiliar y personal paramédico.[36]

Para finalizar esta sección sobre la organización de las dependencias de la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, es importante señalar que las distintas áreas admistrativas, es decir Tesorería General y las distintas Direcciones Generales, se articulan en el trabajo con los diferentes grupos parlamentarios en el Grupo Técnico Informático. Este grupo plural fue conformado el 22 de abril de 1994 y ha desarrollado múltiples acciones en beneficio de la institución, tales como son la asignación de los recursos y servicos informáticos y la instrumentación de programas de capacitación e inducción en materia informática, etcétera.[37]

3.7 La labor social en el Palacio Legislativo

La Unidad de Promoción Voluntaria cumple una función importante para crear una atmósfera humana y de respeto en el personal que ahí labora. Por lo general, se acostumbra que la Vocal Titular de esta unidad sea la esposa del líder de la Gran Comisión y su trabajo es voluntario, es decir, no remunerado. En la LV legislatura, la líder de la Cámara, por ser mujer, prefirió ofrecer ese puesto a su hermana, Patricia Moreno de Rodríguez. Su trabajo junto con el equipo de trece personas, ha provocado cambios sumamente importantes al interior de la Cámara que valdría la pena mantener en las próximas legislaturas. Las modificaciones empezaron a partir de la administración del voluntariado por la señora Susana Ortiz Arana, esposa del anterior líder de la Cámara Fernando, Ortiz Arana, el primer año de la LV Legislatura.

El trabajo del voluntariado se encuentra articulado con voluntarias de otras instituciones del país. En los últimos tres años, ha realizado una encomiable labor. La comunidad a la que dirigen su atención es a los empleados de la Cámara de Diputados. Dan pláticas, canalizan problemas de salud y jurídicos, han realizado programas especializados de óptica con precios accesibles y deducibles de

[36] Dirección General de Servicios Médicos, *Programas de Actividades*, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, 21 pp.

[37] Documento de la Tesorería.

nómina, han conseguido tarjetas de crédito para los empleados con pagos diferidos hasta de doce meses y promueven actividades culturales, dentro y fuera de la Cámara. Las actividades, en muchos casos, son resultado directo de peticiones formuladas por los diputados.

Los fondos del voluntariado se obtienen de donativos de los diputados y funcionarios, así como de amigos personales. Supervisa de manera directa un centro de atención infantil o guardería, coordinado por la Secretaría de Educación Pública, para los hijos del personal administrativo. Durante este período, se reestructuró el personal que atiende a los niños en la guardería debido a que no estaba debidamente capacitado. Cuenta en la actualidad con educadoras y asistentes tituladas y el personal fue aumentado y depurado. Ahí asisten niños desde 45 días de nacidos hasta los 6 años. Se atiende diariamente un promedio de 140 a 150 niños en un horario de 8 de la mañana a 3 de la tarde. El centro de atención infantil también cuenta con los servicios de nutriólogía y pediatría.[38]

En resumen, los apoyos humanos y materiales, con los que cuenta el Palacio Legislativo, para facilitar la labor que allí se realiza, son los siguientes: pagos de salarios y viáticos para el desempeño de funciones, disposición de las salas del Palacio Legislativo para realizar eventos, apoyos documentales y editoriales, versiones estenográficas, organización de ruedas de prensa y *Diario de los Debates*.

Además puede disponer de personal de oficina, servicios de fotocopiado, grabación en audio, video y fotografía, impresión de documentos, servicios médicos menores en el interior del recinto, promoción de actividades artísticas y culturales, eventos nacionales e internacionales, servicio de guardería para empleadas que tienen niños pequeños y obtención de tarjetas de crédito para los trabajadores de la Cámara. Estos apoyos se proporcionan a las comisiones, los grupos parlamentarios y para los trabajos en el recinto del Pleno de la Cámara.

3.8 La organización interna de los diputados

La participación de todos los diputados es la base del proceso legislativo, ellos dan vida a los debates y a las palabras escritas en las iniciativas de leyes. Los quinientos diputados se organizan de acuerdo a los siguientes criterios: a) por partido, en grupos parlamentarios; b) por su representación, mediante un coordinador en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, el órgano de gobierno de la Cámara, y c) por individuo, en las Comisiones y Comités donde los diputados de los diferentes grupos parlamentarios se organizan para el trabajo.

3.8.1 Los grupos parlamentarios

Las agrupaciones de diputados pertenecientes a un mismo partido son los grupos parlamentarios. En ellos se toman acuerdos sobre los oradores que intervendrán en la aprobación o rechazo de una iniciativa de ley, los tiempos por orador, la designación de los diputados que participarán en las Comisiones y Comités. En su participación, ya sea en el Pleno o en las Comisiones y Comités, los diputados representan, en principio, la línea política de su partido y, sobre esa base, esgrimen sus argumentos y toman sus posiciones en el debate.

Para que un grupo parlamentario sea considerado como tal, debe estar integrado, cuando menos, por cinco diputados. Quedan constituidos cuando presentan a la Mesa Directiva de la Cámara el acta donde consta la decisión de sus miembros para integrarse en grupo, incluyendo el nombre del partido y la lista de sus integrantes. También deben informar el nombre del diputado que haya sido electo como coordinador del grupo.[39] Cada coordinación de cada grupo parlamentario cuenta con espacios para oficinas y para reuniones internas.

La LV Legislatura ha sido indiscutiblemente una de las más intensas y polémicas de las últimas

[38] Esta información fue obtenida en la entrevista del 9 de junio de 1994 con Patricia Moreno de Rodríguez, Vocal Titular de la Unidad de Promoción Voluntaria de la Cámara de Diputados.

décadas. No sólo se ha manifestado en ella una metamorfosis intensiva hacia la pluralidad, sino que, además, ha surgido un interesante fenómeno de reciente aparición: los diputados sin partido. Es decir, se trata de aquellos diputados que renuncian a sus partidos, pero que continúan en sus funciones legislativas. En principio, un diputado representa a un grupo social organizado en torno a un partido político. Son las siglas partidistas las que permiten a un individuo llegar a una diputación. Sin embargo, los diputados que renuncian a su organización ¿a quién o a qué representan? La pregunta no tiene respuesta inmediata pero, aun bajo estas condiciones, constitucionalmente conservan sus derechos en cuanto legisladores. Durante los debates pueden votar, intervenir y presentar iniciativas de ley.

Los diputados sin partido tienen, sin embargo, una serie de desventajas. Por un lado, quedan sin representación en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política por no contar con un coordinador de grupo. Son diputados provenenientes de diferentes partidos, con trayectoria política y programática también muy diferentes. En consecuencia, sus planteamientos políticos difícilmente pueden ser articulados en un grupo para ser posteriormente defendidos en el Pleno, en igualdad de condiciones con el resto de los representantes de la nación. Su situación en la Cámara ha quedado, no obstante, regulada por el Dictamen del Senado sobre la Ley Orgánica propuesta previamente a iniciativa de la Cámara de Diputados. Allí se señala que:

> Los diputados que dejen de pertenecer a un grupo parlamentario, sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos en lo individual, conforme a las posibilidades de la Cámara para que puedan desempeñar sus funciones de representación popular.[40]

Tal mención en el Dictamen del Decreto de la Ley Orgánica del Congreso General, reconoce a los diputados sin partido y, con ello, se les ha rescatado del limbo político en el que se encontraban frente al resto de los miembros de la Cámara.

Respecto a tan delicado asunto, la opinión de algunos de los diputados, entrevistados para la presente investigación, difiere en la argumentación, pero coinciden básicamente en reprobar el fenómeno. Ramón Mota Sánchez, diputado por el Partido Revolucionario Institucional señala, por ejemplo:

> Mi opinión es que, en un país democrático cada quien puede hacer lo que crea conveniente a sus intereses personales o ideológicos. Creo que lo que debiera privar es el reconocimiento al partido que los llevó a la Cámara de Diputados, no agradecimiento porque en estos casos no se puede ser sentimental, pero sí un reconocimiento al partido. Por otra parte debe haber una convicción ideológica definida. No creo que estas convicciones se puedan cambiar de un día para otro.[41]

El diputado Martín Tavira Urióstegui, por el Partido Popular Socialista, sostiene una posición mucho más crítica frente al fenómeno de los diputados sin partido:

> Yo creo que no representan a nada. Desde luego, los ciudadanos tienen el derecho de estar en otro partido, ése es un derecho. Pero cuando los diputados abandonan un partido y tratan de causarle daño, vemos nosotros que sirven a intereses opuestos que ellos dicen defender. En la LI Legislatura, recuerdo muy bien que el coordinador de la fracción mayoritaria, el licenciado Farías, presentó una iniciativa a fin de que se reformara la Constitución, en el sentido de que todo aquel diputado que abandonara su partido dejaba de ser diputado. Porque, decía la iniciativa, es diputado en razón de su partido. Desgraciadamente la iniciativa se archivó, nunca se dictaminó.[42]

39 H. Cámara de Diputados, *Dictamen con proyecto de Decreto que modifica y adiciona las Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 7 de julio de 1994. artículos 31 y 32. En las citas subsiguientes, este documento será referido como *Dictamen de Decreto*.

40 *Dictamen de Decreto*, artículo 31

41 Entrevista del 7 de junio de 1994 con Ramón Mota Sánchez, diputado del PRI

42 Entrevista del 1 de junio de 1994 con el diputado Martín Tavira Urióstegui.

En cambio, el diputado por el Partido Acción Nacional, Gabriel Jiménez Remus, sostiene una posición menos crítica ante el problema y, en la entrevista que nos concedió, parece profetizar lo que finalmente acabó por constar en el dictamen del Senado, donde quedó regulada la situación de los diputados sin partido:

> [...] existe una laguna legal en el Reglamento de la Cámara y en la Ley Orgánica del Congreso sobre esto, por tanto es urgente que ambos contemplen próximamente alguna reforma al respecto. Por ahora no existe la posibilidad de que estos diputados que han abandonado sus partidos sean agrupados en un grupo independiente que absorba estas divisiones. Recientemente se presentó una petición formal de tales diputados para formar parte de otro grupo parlamentario que se llamaría "Grupo de Diputados Independientes". Lamentablemente, el dictamen presentado por la Comisión de Gobernación y Prácticas Parlamentarias fue en el sentido de que en este momento la legislación no contemplaba la posibilidad de otorgar la conformación de un grupo independiente. [...] No creo que sea un tema difícil pero ya es obligatorio para la Cámara de Diputados.[43]

¿Qué circunstancia en la vida legislativa puede llevar a un diputado a renunciar a su partido? Quizá el incremento de las deserciones en los partidos sea un síntoma del *zeitgeist* o espíritu del tiempo. Diversas explicaciones son posibles. Una de ellas la ofrece el diputado Paoli quien, a este respecto, usa una atractiva metáfora para explicar tal fenómeno:

> Este fenómeno de abandono de partidos ocurre principalmente en los partidos pequeños, tanto en lo que respecta al apoyo de la sociedad como en el número de diputados. Para mí, la explicación es política. Estos partidos son ficticios, son simulaciones. En gran medida, han sido impulsados por intereses "equis" sin el respaldo de una fuerza social. Muchos de esos partidos, utilizando una metáfora, lo que hicieron fue echar un chinchorro al mar donde caen peces de varias especies, plantas de acompañamiento, algunos pulpos, otros pececillos chiquillos, que vienen de muy distinta procedencia... y todos vienen aquí juntos y forman un grupo parlamentario. Pero en realidad no posee la consistencia de un partido, una plataforma ideológica, una formación, cuadros.[44]

El diputado Paoli reconoce que todos los partidos representados en la LV Legislatura tuvieron por lo menos una deserción, pero en los más grandes y sólidos, los movimientos fueron realmente mínimos. Estos últimos poseen un eje articulador, ausente en el resto de los partidos con excepción del Partido Popular Socialista que, a pesar de ser el partido más chico en dicha legislatura (tiene doce diputados), posee una gran tradición organizativa. Ésta es una explicación eminentemente política, que no responde a la inquietante cuestión de las implicaciones existenciales y personales de los involucrados. ¿Cómo resuelve un diputado el dilema de seguir a su conciencia o los acuerdos de un partido? ¿Es tan sólo un problema de disciplina? El factor ético no puede ser ignorado, porque es posible que efectivamente muchos diputados renuncien a su grupo por falta de constancia y de compromiso; sin embargo, la vida legislativa altera muchos marcos personales de referencia, tanto frente a la política como frente a la existencia, y, con ello, surge el clásico dilema de la moral pública frente a la moral privada. Por lo demás, todo esto implica un problema de elección personal, y cada quien debe elegir, como ya lo dijo un grande, sus propios dioses y demonios.

Otros diputados ofrecen, en cambio, sus explicaciones basándose en parámetros orientados hacia el contexto histórico en el que se ubican los partidos. El diputado Luis Dantón Rodríguez, por ejemplo, integra su experiencia en una reflexión sobre los diputados sin partido, al localizar el fenómeno dentro de una amplia perspectiva histórica y social:

> Se dice que el sistema de partidos en México aún adolece de sus defectos en su evolución, y podría

[43] Entrevista citada previamente con Gabriel Jiménez Remus.

[44] Entrevista del 8 de junio de 1994, con el diputado Francisco José Paoli Bolio.

ser correcta esta apreciaciación, porque en realidad el partido más antiguo, que es el PRI, cuyo antecedente remoto es el 4 de marzo de 1929 cuando se constituyó el Partido Nacional Revolucionario, escasamente tiene unos 65 años. En Europa hay partidos que tienen cien años o existen partidos de aquéllos que se formaron en el siglo XVIII. Los partidos de oposición que en México se formaban cada seis años con los llamados candidatos de oposición, pues han cambiado de dirigentes, de principios ideológicos y hasta de estructuras y no se diga de nombres. Muchos de ellos aún son inconsistentes o incongruentes entre sus acciones y su ideología. Luego entonces, sus representaciones en los congresos muchas veces tienen grupos distintos y contrarios entre sí.

Para no ir más lejos, en esta legislatura, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, comenzaron con un coordinador parlamentario y terminaron con otro. Lo mismo se puede decir del PRI, empezó con uno y terminó con otro. Esto, pues, es normal. Lo que es un poco atípico es que, en una votación, 14 miembros de un partido voten en un sentido y otros catorce voten en otro sentido. Ésta es la pulverización de los partidos. Aquí entramos en un debate que es tradicional en todos los congresos. El diputado, el senador, debe votar conforme a la consigna de su partido o votar conforme a su conciencia individual. Podríamos pensar, acercándonos a la naturaleza de la representación, que en realidad el miembro de un Congreso tiene una doble representación: la originaria, la auténtica, la más comprometida que es con sus electores y la otra es con el partido que lo propuso. Esa doble representación crea un juego lleno de riesgos. Con quién estar, a quién corresponder ¿a quien me eligió o a quien me propuso? Esto es lo que da motivo al cambio de posiciones y que muchas veces en el ejercicio de la diputación, los partidos políticos tengan problemas con sus representantes y éstos, como se ha dado el caso, nieguen al partido político y formen un grupo independiente.[45]

El diputado Miguel González Avelar, secretario de la Gran Comisión y presidente de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, se expresa de manera mesurada y analítica, al margen de apasionamientos o inclinaciones personales, al evaluar el fenómeno de la deserción en los grupos parlamentarios. Señala, así, que se trata de una consecuencia directa de la pérdida de principios éticos partidarios, mismos que, en el pasado, se encontraban definidos con claridad. Por ello, los diputados sin partido:

> [...] llegaron a un punto crítico, en donde ya su capacidad de consenso con su propio grupo llegó a su límite y se salieron. Esto ocurre así, y la explicación está en lo siguiente: en primer lugar, una crisis general de partidos; esta crisis existe porque los partidos han ido perdiendo al interior su capacidad de control sobre sus propios miembros, incluso sobre sus parlamentarios. No hablo sólo de los diputados y senadores, sino también de los diputados locales, de los miembros de la Asamblea de Representantes, de todos los cargos de elección popular. En general, podría decirse que en el mundo hay una pérdida de la capacidad de control de los órganos centrales de los partidos respecto de las decenas, centenas o miles de representantes populares que compitieron por las siglas de tal o cual partido.
>
> Hay una segunda razón que a mí me parece más profunda y que es una interpretación personal. Los partidos han perdido el perfil de una identificación muy neta, muy clara de cuáles son sus propuestas, su programa, su proyecto nacional, incluso su proyecto de vida porque antes los partidos equivalían a un proyecto de vida. Para mucha gente pertenecer a tal o cual partido político era toda una proclama de que yo soy así, pero no sólo en lo político, soy así en lo social, lo económico, lo religioso y en lo familiar. Eran partidos con apetencias totalizadoras. Esos partidos ya casi no existen, o ya no existen. Como los partidos se han ido corriendo hacia el centro, es mayor probabilísticamente la oportunidad de que haya discrepancia con los extremos de los propios partidos. Antes era muy claro, pues el espectro

45 Entrevista citada con el diputado Luis Dantón Rodríguez.

> político tenía una izquierda muy nítida en donde se daba una manera de pensar y en la derecha otra. Había conflictos, pero eran de matiz o de estrategias o de táctica de lucha.
>
> Ahora los partidos, a fin de ganar el electorado, se corren al centro, es decir, los que pueden. Todos andan queriendo hacer eso. No quieren ser partidos radicales ni tampoco extremistas. La gente no quiere eso. Es comprensible que frente a un partido que está posicionado en el centro, o se quiere posicionar en el centro, se le sale más que antes por los extremos.
>
> Por lo menos tenemos unos quince diputados que se han salido de todos los partidos, de los seis ¿Por qué? Porque muchas veces su posición personal o si conflicto con la directiva es tal que no pueden anteponer la disciplina partidaria a sus convicciones o intereses.[46]

En conclusión, el fenómeno de los diputados sin partido es más bien un signo del espíritu del tiempo. Los partidos y, en general, todo el devenir político y social del planeta, experimentan una metamorfosis acelerada hacia las redefiniciones. Tal vez el partido político ya no llena, como antaño, todas las expectativas del individuo, incluyendo las éticas y morales, obligándolo a partir, cual estrella errante, en búsqueda de nuevas constelaciones.

3.8.2 La Gran Comisión[47]

Hasta la LV Legislatura, el órgano de gobierno de la organización interna de la Cámara era la Gran Comisión. A partir del Dictamen de Decreto expedido por el Senado en respuesta a la revisión del *Proyecto de Decreto que modifica y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,* la Gran Comisión deja de ser el órgano de gobierno de la Cámara. Esta función corresponde a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

La Gran Comisión está integrada por la mayoría absoluta de diputados que pertenezcan a un mismo partido político.[48] Una vez, constituida al inicio de cada legislatura, sus integrantes designan una Mesa Directiva con un presidente, tres secretarios y tres vocales. El grupo parlamentario mayoritario designa un líder y a éste le corresponde la presidencia de la Gran Comisión.

La Gran Comisión se apoya en la Coordinación Ejecutiva de la Gran Comisión. Con los nuevos cambios en la Ley Orgánica, se desconoce si esta organización continuará igual en las subsiguientes legislaturas. Hasta este momento, dicha coordinación ha tenido funciones similares a las de la Oficialía Mayor. De hecho, antes del mes de mayo de 1994, se conocía como Oficialía Mayor de la Gran Comisión. Se encarga de apoyarla técnicamente por medio de la redacción de acuerdos, actas y convenios.

El coordinador ejecutivo controla lo que sucede en las tres direcciones generales que corresponden a esta área: Dirección General de Apoyo Parlamentario, Dirección General de la Crónica Parlamentaria y Dirección General de Relaciones Públicas. Las funciones de la Dirección General de Crónica Parlamentaria se trató en la sección 3.2 de este capítulo, donde se aborda la trayectoria del discurso legislativo. Las funciones de la Dirección General de Relaciones Públicas también fueron tratadas ya en la sección 3.2 debido a su vínculo con la organización administrativa en torno a la labor legislativa.

La Dirección General de Apoyo Parlamentario, como su nombre lo indica, tiene por función apoyar el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados, tanto en el realizado durante las sesiones plenarias y en las comisiones, como en la elaboración de la síntesis de las sesiones en los *Sumarios Legislativos.*

---

46 Entrevista citada con el diputado Miguel González Avelar.

47 La información considerada en esta sección fue reconstruida a partir de varios testimonios: de Carlos Galland, Director General de Apoyo Parlamentario en una entrevista concedida el 1 de julio de 1994. También se extrajo de las entrevistas citadas con Héctor de Antuñano y el diputado Francisco José Paoli

48 *Dictamen de Decreto,* artículos 38 y 39.

3.8.2.1 APOYO PARLAMENTARIO EN LAS SESIONES PLENARIAS

La Dirección General de Apoyo Parlamentario complementa significativamente el trabajo de las sesiones del Pleno. Se presenta una relación en cadena con la Oficialía Mayor y la Mesa Directiva. Entre las tres instancias se programan las entradas de los dictámenes en el Pleno y sus tiempos para discusión. De esta forma se logra un balance adecuado respecto a los tiempos o períodos asignados a cada dictamen.

En las sesiones de debate no se hace nada a menos que previamente sea aprobado por el Pleno. Un aspecto esencial de este trabajo es el diseño del mecanismo para la organización de los debates en las sesiones. En combinación con la Mesa Directiva, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política con la Dirección General de Apoyo Parlamentario, establecen los elementos formales y de acción que intervienen en cada debate. Por un lado, la integración de la lista de oradores, es decir, los diputados que subirán a la tribuna a favor o en contra del dictamen fundamentado por un diputado de la comisión dictaminadora. En la lista se integra a los oradores en forma alternada: un diputado a favor, un diputado en contra y así sucesivamente. Desde luego, también quedan establecidos tanto los tiempos por orador para hablar en tribuna, como las características del debate, es decir, si será en lo general o en lo particular o en uno o varios actos. En estos últimos casos depende del tipo de votación al que se recurra.[49] El paso siguiente consiste en la conducción del debate por parte del presidente de la Mesa Directiva, en función de estos acuerdos previos y después de haber sido aprobados por el Pleno.

3.8.2.2 EL APOYO PARLAMENTARIO EN EL TRABAJO DE LAS COMISIONES

La Dirección contribuye con el trabajo legislativo en las comisiones, desde que entra una iniciativa de ley a la Comisión, hasta que el dictamen sale al Pleno para su discusión. Entre estos dos puntos, existe todo un proceso al interior de la comisión efectuado por pasos sucesivos: 1) el ingreso de la iniciativa de ley; 2) su distribución entre todos los miembros de la Comisión por el secretario técnico de la misma; 3) su estudio y análisis en diferentes reuniones de trabajo, a fin de poder formular un proyecto de dictamen; 4) la discusión de este proyecto de dictamen para su conclusión en el dictamen propiamente dicho (para ser válido, el dictamen final debe estar firmado por la mayoría de los miembros que integran la comisión); 5) se turna al Pleno de la Cámara, donde es discutido.

El aspecto formal de este proceso en cada comisión es seguido por la Dirección General de Apoyo Parlamentario. Generalmente, en las reuniones de trabajo de las Comisiones se encuentra presente algún miembro de esta Dirección General, quien, además, apoya en la elaboración de minutas de cada reunión. Por otro lado, cuando la Comisión lo solicita, auxilia en la convocatoria a los diputados, ya sea por vía telefónica o por telegramas, sobre el día y la hora de alguna reunión de su Comisión. Este tipo de peticiones de las Comisiones, se hacen normalmente por vía del coordinador ejecutivo, quien a su vez la turna a la Dirección General de Apoyo Parlamentario.

3.8.2.3 OTRAS FUNCIONES

Una Base importantísima de apoyo para el trabajo de investigación de las comisiones se efectúa por medio del Centro de Documentación y Hemerografía de la Dirección. Este centro, establecido desde la LIII Legislatura, es otra de las fuentes de información y documentación con que cuenta la Cámara de Diputados. Entre los materiales que ofrece para consulta, se encuentra el *Diario Oficial* desde 1969 a la fecha, el *Diario de los Debates* a partir de 1910, antologías legislativas de las leyes y decretos según cada período ordinario, memorias de las actividades de la Cámara por año, versiones estenográficas de las reuniones de comisiones y comités, fotocopias de hemerografía

[49] Respecto a las votaciones en el Pleno, ver la sección 2.9 del Capítulo 2 de este volumen.

sobre temas de interés para las diferentes comisiones.

Toda esta información se encuentra concentrada en volúmenes empastados y en cajas de archivo, fácilmente accesibles para su búsqueda y consulta. Un dato curioso es observar cómo el pluralismo también se refleja en el Centro por medio del aumento del material archivado, pues una de las consecuencias de la pluralidad ha sido el aumento de los debates. Tomados al azar, los debates de la XXXVII Legislatura están contenidos en una pequeña caja de archivo, los de la LII Legislatura en tres cajas y los de la LV, en lo que va del año, ya ocupan siete cajas.

Por otra parte, el Centro de Documentación mantiene un intercambio documental con la Cámara de Senadores y, de esta forma, dispone de volúmenes empastados de los tratados y convenios internacionales celebrados en México desde 1823 hasta la fecha.

Si bien se puede decir que el Centro de Documentación es pequeño, dado el espacio que ocupa y el reducido personal que labora en él, cumple una función de gran utilidad, a juzgar por el número de consultas que recibe mensualmente: aproximadamente entre 400 y 600. Generalmente, es consultado por los diputados, las comisiones y el personal de la propia Dirección General de Apoyo Parlamentario. Es evidente que el Centro es una fuente básica de apoyo para el quehacer legislativo de la Cámara.

Otra labor de la Dirección General de Apoyo Parlamentario es la realización, edición y distribución de los *Sumarios Legislativos* para todos los diputados. Estos sumarios implican un trabajo de síntesis de todo lo abordado en el período de sesiones. Por ejemplo, las iniciativas de ley ya dictaminadas, la decisión del Pleno respecto a ellas, los oradores que subieron a la tribuna, etcétera.

3.8.2.4 Coordinación de Asesores

Su función es prestar asesoría a las direcciones de la Cámara. Presenta proyectos de carácter administrativo para mejorar el funcionamiento de las áreas técnicas de las Direcciones. Entre sus funciones se encuentra también la de realizar trabajos confidenciales, auxiliar en investigaciones externas, realizar proyectos de publicaciones y de iniciativas de ley. La Coordinación de Asesores distribuye su trabajo en dos instancias: la Coordinación de Asesores de la Gran Comisión y la Coordinación de Asesores del Oficial Mayor.

3.8.3 La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política

Esta Comisión fue creada en la LV Legislatura, probablemente, como consecuencia directa de las presiones políticas suscitadas en la LIV

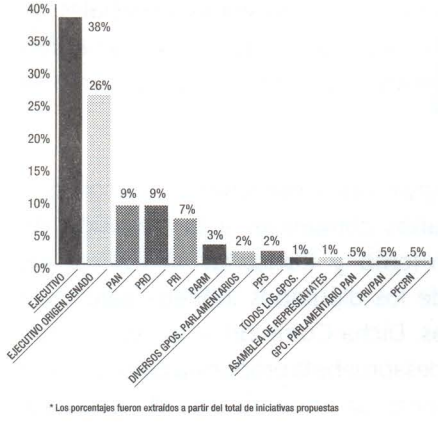
Legislatura, a raíz de los problemas electorales de 1988. La integran los coordinadores de los diferentes grupos parlamentarios y, en la práctica, asume algunas de las funciones que realizaba antes la Gran Comisión, en los aspectos legislativo, político y administrativo. Durante dicha legislatura, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se reúne cada martes y jueves para tomar decisiones sobre los diputados que formarán las Comisiones y Comités, así como la designación del Oficial Mayor y el Tesorero.[50]

Tendencias de las iniciativas de ley propuestas a la Cámara de Diputados en la LV Legislatura

(Primer y segundo año de gestión y primer período de sesiones del tercer año)

Gráfica I

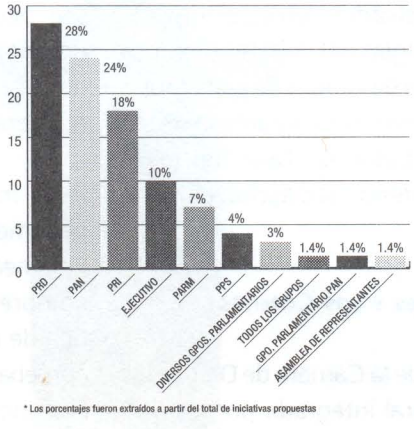
Porcentajes de los orígenes de la iniciativas



* Los porcentajes fueron extraídos a partir del total de iniciativas propuestas

Gráfica II

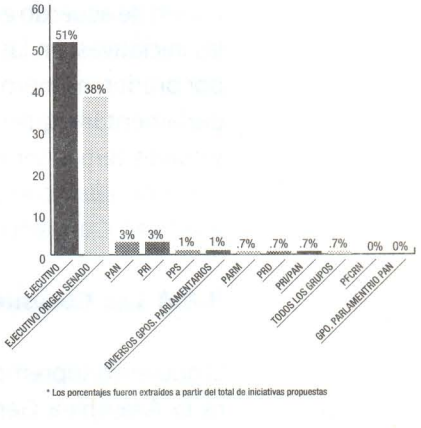
Porcentaje* de las iniciativas que quedaron pendientes



* Los porcentajes fueron extraídos a partir del total de iniciativas propuestas

Gráfica III

Porcentaje* de iniciativas aprobadas en la LV Legislatura



* Los porcentajes fueron extraídos a partir del total de iniciativas propuestas

COMENTARIOS

Los porcentajes más altos del total de iniciativas propuestas corresponden al Poder Ejecutivo. En la Gráfica I se observa que el 38 por ciento son dirigidas por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados y el 26 por ciento son iniciativas propuestas al Senado como cámara de origen que fueron revisadas por la Cámara de Diputados. Los porcentajes correspondientes a los partidos (PAN, PRI, PRD, PPS, PFCRN Y PARM), son iniciativas propuestas por diputados de dichos partidos, no necesariamente por el grupo parlamentario en su totalidad. Se observa que el PAN y el PRD sonlos partidos con mayor porcentaje en relación al resto de los partidos. Curiosamente, a pesar de ser el partido mayoritario, el PRI alcanza una proporción menor que el PAN y el PRD. Cabría esperarse una mayor proporción de iniciativas propuestas por los diputados del PRI ya que, en principio, pueden ser apoyados por el resto de los miembros de su grupo parlamentario.

Si se observa la Gráfica II, donde se exponen los porcentajes de iniciativas que fueron aprobadas por el Pleno, el más alto corresponde también a las del Poder Ejecutivo. En cambio, independientemente del partido del que se trate (sea o no sea de la mayoría), los porcentajes de iniciativas aprobadas, propuestas por diputados, son sumamente bajos. ¿Por qué? La respuesta requiere de antemano un estudio más detallado de las razones que subyacen a este dato, pero es evidente que las iniciativas individuales no prosperan con la celeridad esperada dentro de un ambiente plural, aunque es posible que este aspecto sea una etapa del proceso de pluralización de la Cámara de Diputados y, por consiguiente, posteriormente adoptará otras proporciones.

En la Gráfica III se aprecia con mayor claridad la tendencia que manifiestan las iniciativas propuestas por diputados. El mayor porcentaje de iniciativas pendientes lo presenta el PRD con 28 por ciento. Le sigue en proporción el PAN y el PRI (con 24 y 18 por ciento respectivamente). El Poder Ejecutivo presenta un 10 por ciento de iniciativas pendientes de discusión. El resto de los diputados y grupos parlamentarios presentan una proporción relativamente baja de iniciativas pendientes.

Estos porcentajes ofrecen una idea global del estado de las iniciativas durante los dos primeros años de legislación y el primer período de sesiones del tercer año correspondiente a la LV Legislatura. No obstante, como es sabido, los porcentajes son limitados si se pretende obtener una información de mayor detalle acerca de los datos. En rigor, durante el período señalado hubo un total de 220 iniciativas presentadas a la Cámara de Diputados, de las cuales fueron aprobadas 152 y quedaron pendientes 68.

50 Entrevista del 15 de junio de 1994 con la diputada María de los Angeles Moreno, líder de la Gran Comisión y presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la LV Legislatura.

La Comisión fungirá como órgano de gobierno y deberá reunirse por lo menos una vez al mes para el ejercicio de sus funciones legislativas, políticas y administrativas de la Cámara.[51] Es posible suponer que muchas dependencias que han estado bajo la presidencia de la Gran Comisión (como las descritas en párrafos precedentes), pasarán a apoyar los trabajos de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política a fin de poder ejercer sus funciones de gobierno en la Cámara.

En la actualidad, los integrantes de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se ponen de acuerdo en el orden del día, el turno de las iniciativas, en las reglas del debates (tiempos por orador, número de diputados de cada grupo parlamentario que intervendrá durante la sesión y cuáles temas serán tratados). Tales funciones correspondían con anterioridad exclusivamente a la Gran Comisión.

3.8.4 Las Comisiones y los Comités

El gobierno supremo de la Cámara de Diputados es la Asamblea General integrada por los 500 diputados. Para el cumplimiento de las atribuciones legislativas de la Cámara, se forman las Comisiones y los Comités. Ya se señaló en párrafos anteriores que los miembros de las Comisiones y Comités se determinan en el Pleno a partir de las propuestas de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Las Comisiones y los Comités se apoyan en los órganos operativos de la Cámara que son: la Tesorería, la Oficialía Mayor y las Direcciones Generales.

3.8.4.1 Las Comisiones

Las Comisiones de la Cámara de Diputados son de estudio legislativo. Se mantienen en trabajo permanente, ya sea en el dictamen de alguna iniciativa de ley, o bien, cuando no hay iniciativas por dictaminar, se estudian y analizan las leyes relacionadas con la comisión para reformarlas, adicionarlas o derogarlas si hubiere necesidad. Cuando tienen alguna iniciativa de ley turnada por la Asamblea, se dedican a estudiar las reformas que les propone la iniciativa para poder elaborar el dictamen. Para que un documento pueda ser considerado como dictamen, debe estar firmado por la mayoría de los miembros de la Comisión.

Las diversas Comisiones permanentes se integran al inicio de la legislatura en la primera sesión, después de la apertura del período de sesiones de su primer año de ejercicio. Por reglamento, se puede aumentar o disminuir su número según sea necesario. Las Comisiones especiales se nombran "cuando lo exija la urgencia y calidad de los negocios" y pueden ser tantas como se requieran.[52]

Para integrar las Comisiones, los grupos parlamentarios comunican a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política los nombres de los diputados idóneos para cada una de ellas. Dicha Comisión, a su vez, evalúa, aprueba o desaprueba la propuesta de los grupos. Posteriormente, se presenta ante el Pleno para que tome la decisión final. De antemano se sabe que la aprobación está asegurada porque ya ha habido una negociación previa con los grupos parlamentarios. Por medio de la negociación, se definen a los presidentes y secretarios de cada Comisión.

En teoría, un diputado puede estar inscrito en el número de Comisiones que desee, pero en la práctica, lo conveniente es no estar en más de tres de ellas, dadas las cargas de trabajo de cada Comisión.

En cuanto a la forma de trabajo interno de cada Comisión, es el presidente el encargado de convocar a los diputados a reuniones periódicas y el encargado de diseñar el programa de trabajo para atender los asuntos que competen a la comisión, tanto los recurrentes como los eventuales. También hay Comisiones sin

[51] *Dictamen de Decreto,* artículo 45.

[52] *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,* artículos 65 y 71.

actividades programadas y otras que trabajan sobre proyectos específicos, según sea su temática. Los períodos más intensos de trabajo de las Comisiones se presentan cuando tienen una iniciativa de ley que dictaminar. En este caso, las reuniones de trabajo son variables.

Parte importante de estas reuniones las constituyen las "reuniones de conferencia" que se efectúan con senadores. Antes de pasar una iniciativa a dictamen, o en algún otro momento del proceso, se reúnen los miembros de las Comisiones involucradas del Senado y de la Cámara de Diputados. Posteriormente, al llegar a la Cámara de Diputados para su dictamen final, las iniciativas de ley ya llevan incorporadas algunas de las sugerencias o ideas de los miembros del propio Senado que, a través de la Comisión correspondiente estudia previamente el tema. La Cámara de Diputados en el Pleno, da lectura al dictamen y acepta o rechaza la respuesta del dictamen. En caso de no aceptar los señalamientos del Senado, la iniciativa de ley no se discute sino hasta la siguiente legislatura.

En las reuniones de Comisión pueden estar presentes todos los diputados, aun los que no pertenezcan a la Comisión en cuestión. En tal caso tienen derecho a voz pero no a voto. En el caso de los periodistas, puede o no estar permitido su acceso, según sea el tema a tratar. El trabajo de las Comisiones puede ser tan acalorado como el del Pleno y de hecho ahí se dirimen muchas diferencias y se confrontan los puntos de vista de los distintos grupos parlamentarios. Es en ellas donde se lleva a cabo el trabajo propiamente legislativo de la Cámara.

Todas las Comisiones tienen la misma jerarquía, pero, por las diferentes temáticas que tratan, podría considerarse a algunas más importantes que otras. Entre las más importantes, está en primer término la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, porque allí se tratan todos los asuntos que atañen a la Constitución Política de México. El segundo lugar corresponde a la Comisión de Justicia. Seguirían, en orden de importancia, la Comisión de Programación y Presupuesto, Relaciones Exteriores, Distrito Federal, Régimen Interno y Vigilancia y Contaduría.[53]

Las Comisiones también varían en cuanto al número total de diputados que las integran. Entre las más numerosas se encuentran la Comisión de Educación, Gobernación, Hacienda, Agricultura, Trabajo, Distrito Federal y Programación. Todas ellas con más de sesenta miembros.

Para realizar su trabajo legislativo y de investigación, las Comisiones cuentan con toda una serie de recursos. A todas se les asigna un servicio de cómputo, presupuesto para sus actividades y para contratar asesores. De hecho, parte considerable del presupuesto de la Cámara se destina a las Comisiones. A juzgar por la opinión del Director General de Crónica Parlamentaria, Héctor de Antuñano y el Director General de Apoyo Parlamentario, licenciado Carlos Galland, el trabajo de Comisión es muy rico y efectivo. Este juicio contrasta notablemente con la opinión de Francisco Berlín Valenzuela, quien en su libro *Derecho Parlamen-tario* señala que el trabajo de las Comisiones es pobre y no alcanza a cubrir las expectativas que se le plantean.[54]

---

[53] La Comisión de Relaciones Exteriores se encarga de coordinar las reuniones interparlamentarias como la de México-España, México-Canadá, México-Estados Unidos y México-Guatemala. También coordina los viajes de investigación que realizan los diputados.

[54] Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 311.

3.8.4.2 Los Comités

Para el funcionamiento administrativo de la Cámara de Diputados se integran cuatro comités: de Administración, de Biblioteca e Informática, de Asuntos Editoriales y, a partir de las reformas de 1994 a la Ley Orgánica, se incluye el Comité de Investigaciones Legislativas. Este último entrará en funciones a partir de la LVI Legislatura.[55]

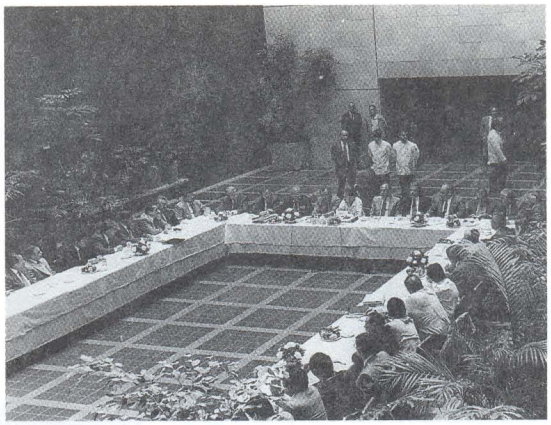
3.8.4.2.1 Comité de Administración

El Comité de Administración tiene como función la asignación del presupuesto para las diferentes áreas. Le corresponde elaborar el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados y reunirse mensualmente con el Tesorero para recibir su informe sobre el estado de las finanzas de la Cámara. Cada tres meses debe rendir un informe sobre el ejercicio del presupuesto. En períodos ordinarios, dicho informe se presenta a la Cámara, durante los recesos es presentado a la Comisión Permanente.[56] En las secciones 3.5 y 3.6 de este capítulo, se abordaron algunos mecanismos sobre la forma de operación en las Direcciones Generales y Tesorería bajo la supervisión del Comité. El Comité de Administración actualmente cuenta con un personal de 16 miembros y está presidido por el diputado Héctor Ortiz Ortiz.

3.8.4.2.2 Comité de Biblioteca

Hasta la LIV Legislatura, el Comité de Biblioteca tuvo básicamente a su cargo la Biblioteca del Congreso de la Unión, ubicada en el antiguo edificio de Santa Clara, en las calles de Tacuba y Bolívar de la ciudad de México. Desde sus inicios, la Biblioteca del Congreso, fundada en 1936, tuvo una labor muy destacada como biblioteca pública durante varias décadas, dado el alto porcentaje de jóvenes estudiantes que acudían a ella para consultar su acervo.

Durante la LIV Legislatura, cuando el Comité de Biblioteca estuvo presidido por el diputado



panista Eugenio Ortiz Wall, se aceptaron algunos proyectos para mejorar las condiciones y elevar la calidad del servicio de la Biblioteca del Congreso. Entre los planes se encontraba la total restauración del edificio, así como la reorganización interna de la biblioteca. También se previó un plan de reorganización para la biblioteca del Palacio Legislativo de San Lázaro que, con el paso de los años, ya tenía un acervo digno de consideración y de mayor atención bibliotecológica por parte del Comité. Sin embargo, de todos estos proyectos sólo uno habría de realizarse plenamente, el de la restauración y remodelación del edificio de Santa Clara, quedando pendientes los demás.

Afortunadamente, en la siguiente Legislatura, la LV, se retomaron dichos proyectos pendientes que concluyeron en una obra por demás espléndida y espectacular por parte del Comité de Biblioteca. Con el diputado panista Francisco José Paoli Bolio como presidente, el Comité ha efectuado trascendentales cambios dentro del orden bibliotecario y de informática de la Cámara de Diputados. Como un primer paso se creó el Sistema Integral de Información Documental (SIID) que justamente integra a la Biblioteca Legislativa de San Lázaro con el Sistema de Investigación Legislativa (SIL) existente en la Cámara. Dicho sistema funcionaba como un centro de información cuya meta era sistematizar toda la información sobre el proceso legislativo y, de esta forma, constituirse en una base de apoyo para los diputados en la elaboración de su toma de decisiones.

[55] *Dictamen de Decreto*, artículo 57.
[56] *Ibidem*.

No obstante, por diversas circunstancias, el Sistema de Investigación Legislativa no logró alcanzar sus objetivos; el sistema atravesó por una serie de vicisitudes que ameritan un poco de historia. En la LIII Legislatura, se invirtió un gran presupuesto en el sistema con la compra de equipo de computación y con una planta de aproximadamente doscientos empleados, cuya labor principal fue la de capturar el archivo de leyes, es decir, todas las leyes existentes en el archivo documental de la Cámara. Sin embargo, en la LIV Legislatura gran parte de ese esfuerzo se perdió al desaparecer las cintas de grabación. En la LV Legislatura tuvo que efectuarse nuevamente el laborioso trabajo de captura del archivo documental que finalmente dio como resultado el actual disco compacto, para computadora personal, con el sistema de CD-ROM de la Legislación Federal.[57] Contiene, entre otros datos, organigramas, las fases del proceso legislativo, trabajo de comisiones, exposición de motivos de las leyes, iniciativas, decretos, resoluciones de la Suprema Corte de Justicia referentes al proceso legislativo, directorios, el texto completo del proyecto constitucional de Venustiano Carranza, directorios de la LV Legislatura, etcétera.

Al crearse el Sistema Integral de Información Documental, el propósito fundamental fue que el Comité de Biblioteca asumiera toda el área de informática de la Cámara (el Sistema de Investigación Legislativa) y que, junto con la biblioteca, formara:

> un sistema integral de información que abarcara los acervos tradicionales y las fuentes de información bibliotecaria, libros, revistas, periódicos, papel esencialmente y las nuevas formas de disposición de materiales de bancos de datos legislativos, nacionales y extranjeros.[58]

La culminación de este gran trabajo del Comité lo constituye la reciente inauguración de la Biblioteca del Congreso en San Lázaro cuyo acervo ha quedado en su mayor parte automatizado. La nueva biblioteca inaugurada el 15 de junio de 1994, se ha formado a partir del acervo de la Biblioteca Legislativa ya existente y con la puesta en marcha del depósito legal en que por ley todos los editores nacionales deben entregar a la Biblioteca del Congreso dos ejemplares de sus publicaciones, así como una copia de todo tipo de materiales informativos electrónicos. La nueva biblioteca está especializada en el proceso político-legislativo y desde luego está dedicada a los legisladores. No será una biblioteca abierta al público en general, únicamente podrá ser consultada por los diputados, sus asesores o secretarios, personal de la Cámara e investigadores acreditados por alguna institución. Según el diputado Paoli, la Biblioteca del Congreso, situada en el Centro Histórico de la ciudad, seguirá siendo "nuestra cara al público".

Entre las particularidades de la Biblioteca del Congreso de San Lázaro está su enlace con 450 bancos de datos internacionales como el LAWL (Banco de Datos de la Biblioteca Legislativa del Congreso Norteamericano), el ILIN (Red Internacional de Información Legal) y decenas de bancos nacionales como el UNAM-JURI, el banco de datos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. De esta forma se establece una estructura de información para el legislador que le permite, de una manera rápida e inmediata, resolver cualquier duda y contar con los materiales necesarios para su labor. El acceso a los bancos de datos ha potencializado el sistema de información de la Biblioteca porque permite la consulta de cualquier libro o documento, aunque no se encuentre físicamente en la biblioteca.

En palabras del propio diputado Paoli:

> Si no tenemos un libro aquí, lo podremos tener en cinco o seis horas porque nuestros enlaces lo permiten. Si queremos unas cuantas páginas, nos llega por fax. Si queremos un libro entero, nos lo fotocopian o mandan prestado; puede llegar de Japón por mensajería en veinticuatro horas.[59]

[57] Entrevista del 7 de junio de 1994 con la licenciada Dulce María Liahut Baldomar, Coordinadora General del Sistema Integral de Información Documental (SIID) de la H. Cámara de Diputados.

[58] Entrevista citada con el diputado Francisco José Paoli.

[59] *Ibidem.*

Con el acceso a estos recursos, es evidente que la actual Biblioteca del Congreso se ha elevado a un nuevo concepto de biblioteca automatizada, haciendo uso de la tecnología moderna.

El acervo bibliográfico de la Biblioteca del Congreso de San Lázaro consta de cincuenta mil volúmenes clasificados por el sistema DEWEY. La biblioteca está diseñada para atender a los quinientos diputados, aunque no sentados, pues únicamente consta de cien lugares. Cuenta también con una red de computadoras, sala de proyecciones, cubículos de estudio, estantería abierta y un área de edición para engargolado y engrapado de los reportes y documentos. La biblioteca es amplísima y está distribuida en dos niveles con excelente iluminación y ventilación. Actualmente tiene una asistencia, todavía reducida, de un promedio de veinte a treinta usuarios por día.

Los servicios del Sistema Integral de Información Documental se realizan mediante dos unidades: Servicios Bibliográficos y Documentales e Informática Legislativa. Ambos en la Biblioteca del Congreso. Los Servicios Bibliográficos comprenden el de consulta en sala, compilaciones bibliográficas, asesoría en el manejo de fuentes de información y fotocopiado. La unidad de Informática Legislativa dispone de un acervo informativo integrado en cinco módulos que contienen las leyes federales vigentes en el país y su proceso legislativo, información estadística de las elecciones para diputados federales, informes presidenciales anuales y comparecencias de los secretarios de Estado y funcionarios públicos ante el Pleno de la Cámara desde el año 1917. Además incluye los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo y las leyes que han sido abrogadas. Con estos servicios y recursos de información, se espera que en un futuro próximo el Sistema Integral de Información Documental sea consultado con mayor frecuencia.

Otro trabajo importante es el realizado con apoyo del INEGI para la edición del disco compacto de todas las publicaciones del *Diario de los Debates* Desde 1917, fecha del Constituyente, hasta 1994 estará todo incluido en tres discos compactos; ahí están también los debates de la Comisión Permanente. Los discos podrán ser consultados preguntándole por orador, diputado, por sesión, por período de sesiones, ordinario o extraordinario. Con todo esto el legislador podrá observar los intestinos de la ley, lo que está debajo de ella; asimismo, los investigadores podrán recoger la vida política tal como se trata en la cámara.[60]

Un aspecto relevante del sitema de información es su filosofía de servicio. En primer lugar, trata de ser imparcial en todo momento y ante cualquier diputado. Los partidos o ideologías no influyen o inclinan la labor del Sistema de Información Integral. A todos los diputados se les trata por igual y se les brinda la misma atención. En realidad, su única prioridad es atender al diputado en primer término, después a los secretarios de los diputados, luego al personal administrativo y finalmente al público. Ése es su orden de prioridades en caso de tener muchas demandas de información. Este sistema de trabajo responde a la urgencia que normalmente acompaña al trabajo de los diputados en las comisiones o en el Pleno. Por consiguiente, a ellos se les otorga la primacía en cuanto a la atención.

Como parte de su filosofía de servicio, el sistema también tiene por norma ser lo más objetivo posible en la redacción de los documentos que se le solicitan. Tiene un área de investigación creada para apoyar el trabajo de las comisiones. En ella se generan reportes y estados actuales de materias como Economía, Proceso Legislativo, estudios de Derecho Comparado, Agronomía, etcétera, según los temas o requerimientos de las Comisiones. Aunque ésta es un área de trabajo de reciente formación aún no muy solicitada, se espera en un futuro ampliarla a un mayor número de temas.

Por último, el Sistema Integral de Información Documental respeta, por sobre todas las cosas, la

60 *Ibidem.*

confidencialidad, en caso de que algún diputado la solicite en su reporte. El equipo de trabajo que ahí colabora, está consciente de que en las sesiones se esgrimen posiciones políticas y en las Comisiones se tratan cuestiones técnicas y científicas de los diferentes temas abordados. De esta manera, el personal sabe que un servicio efectivo de información, además de ser rápido y accesible, debe ser imparcial, objetivo y confidencial.[61]

En términos generales se puede concluir que la labor realizada por el Comité de Bibliotecas de la LV Legislatura es de trascendental importancia, tanto para el trabajo que se realiza en el interior de la Cámara de Diputados como para el apoyo de la investigación legislativa en México. Las bases están sentadas y los instrumentos a la mano; sólo queda hacer uso de ellos.

El sistema de biblioteca de la Cámara no sólo se ha automatizado, sino que también ha abierto sus puertas en la búsqueda de conexión con otros países. Entre otras actividades importantes de su plan de trabajo, el Comité organizó el Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias como una forma de promover la intercomunicación viva entre las bibliotecas de los Congresos de diferentes países. Es indudable que el diputado Paoli, en combinación con su equipo, ha hecho rendir con creces las posibilidades del Comité puesto a su cargo.

3.8.4.2.3 Comité de Asuntos Editoriales

Su presidenta es la diputada por el PRI Julieta Guevara Bautista y sus funciones principales son las de vigilar y coordinar las ediciones o publicaciones de la Cámara de Diputados. Sin embargo, en la realidad el Comité únicamente funciona como un organismo de cooperación con las demás instancias de la Cámara que así se lo solicitan. Cuentan con muy poco personal, seis o siete colaboradores, incluidos el presidente del Comité, secretario, secretaria y correctores de estilo. Además el presupuesto asignado es insuficiente.

En opinión del secretario del comité, Javier Centeno Ávila, diputado sin partido, otras instancias de la Cámara han sustituido las funciones del Comité. Concretamente, el Instituto de Investigaciones Legislativas ha realizado importantes trabajos que corresponderían en realidad al Comité de Asuntos Editoriales, lo cual puede deberse, en buena medida a la capacidad de convocatoria entre los medios académicos de excelencia del país, que tiene el diputado Abraham Talavera, quien preside dicho instituto.

A pesar de todo, el Comité se mantiene realizando una importante labor dentro de la Cámara. En el Comité se publican obras para los diputados que se refieren únicamente al trabajo legislativo. Algunas de las obras que publican son los foros de las Comisiones, folletos sobre la Cámara, reglamentos para las Comisiones y reeditan obras antiguas de la propia Cámara. También publican leyes y en breve aparecerá una obra donde se exponen los debates notables desde 1857. Próximamente se publicará *Los Derechos del Mexicano,* una obra de doce mil páginas en veintidós tomos que a juicio del secretario en turno, será la más notable del Comité durante la LV Legislatura.

3.9 La Cámara de Diputados desde la perspectiva de los propios diputados

Una fuente importante de información, para el desarrollo de este capítulo, se obtuvo a partir de los testimonios de algunos diputados en ejercicio de sus funciones. La riqueza de esta información ha sido inestimable, principalmente porque se trata de actores que viven la historia legislativa mientras hablan de ella. Sin desestimar el valor de los documentos escritos, que también apoyan este estudio, las entrevistas con los diputados ofrecen una visión distinta de la Cámara, no sólo por el contenido de sus palabras, sino también por la forma en que ordenan sus ideas y por los ademanes y actitudes que expresan frente a los entrevistadores. Las intuiciones y percepciones de los legisladores proporcionan un ingrediente que generalmente se echa de menos en los tratados sobre la legislación mexicana: el aspecto vivencial del proceso legislativo.

61 Entrevista con la licenciada Dulce María Liahut Baldomar.

3.9.1 Los diputados

En términos puramente semánticos la palabra diputado, denota "Persona nombrada por un cuerpo para representarle".[62] En México la función de un diputado es la de representar a un grupo social organizado en un partido político. De esta forma contribuye a legislar el país durante un período de tres años.[63]

La Constitución Mexicana establece que para ser diputado se necesitan varios requisitos: 1) "ser ciudadano mexicano por nacimiento"; 2) "tener veintiún años cumplidos el día de la elección"; 3) "ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él".[64] De los quinientos diputados que componen la Cámara, trescientos son elegidos por mayoría relativa y doscientos por representación proporcional. Un diputado no puede ser electo en dos períodos consecutivos.

El número de diputados y el sistema de elección para llegar a serlo ha variado de manera dramática durante las últimas tres décadas.[65] Al inicio de este capítulo, se señaló que hasta 1964 los candidatos a diputados de los partidos minoritarios no podían acceder a la Cámara, por no alcanzar el mínimo requerido de votaciones. En la medida en que el sistema de elección por mayoría relativa impedía que la composición de la Cámara fuera más plural, en 1962 el Poder Ejecutivo promovió una iniciativa para reformar la Constitución de manera que estos partidos pudieran quedar representados.[66]

En el Poder Ejecutivo, un presidente no puede ser reelecto; un diputado tampoco puede serlo

aunque con la variante de que el diputado sí puede ser reelecto, no en el siguiente período inmediato, sino en un período posterior. En realidad, existe una especie de reelección en el Poder Legislativo que podría llamarse reelección alternada. En párrafos subsiguientes se verá cómo algunos diputados han sido reelectos por el grupo social que representan. Este factor contribuye a que se dé una relativa continuidad en el proceso legislativo de México la cual no es aceptada como válida por algunos diputados (González Avelar, por ejemplo), quienes consideran que la Cámara de Diputados debe resurgir de sus cenizas cada tres años. Desde su perspectiva, esto obstaculiza la continuidad en el proceso legislativo del país, pese al gran apoyo proporcionado por el personal administrativo, el cual sí puede permanecer en funciones durante varios años.[67]

Existen varios mitos en torno a los diputados. A veces se piensa que el diputado desea serlo tan sólo para usufructuar el uso personal de poder. Otras veces se piensa que el poder se busca para ganar prestigio mediante intervenciones apoteósicas en la tribuna, o bien para obtener un buen sueldo, a cambio de no hacer nada durante tres años. Éste es el tipo de diputado generalmente imaginado por la opinión pública. Sin embargo, quien hace una visita a la Cámara puede percatarse de cómo la labor legislativa es sumamente ardua y que el sólo hecho de vivir esa experiencia, cambia la existencia de sus partícipes de manera radical.

62 Martín Alonso, *Enciclopedia del idioma,* México, Aguilar, tercera reimpresión, 1991.

63 Ver el análisis sobre los partidos políticos en México en la obra de: Pedro Aguirre Beltrán, Alberto Begné y José Woldenberg, *Sistemas políticos, partidos y elecciones,* México, Trazos-Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., 1993, pp. 286-373.

64 Tomado del volumen: Comité de Asuntos Editoriales, "Constitución Vigente. 1991", en *Las Constituciones de México,* México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1991, p. 357.

65 En el *Diccionario Jurídico Mexicano* se hace un análisis detallado acerca de los cambios realizados a la Constitución de México desde 1824 hasta 1977 tendientes a favorecer el aumento de diputados y partidos representados por medio de modificaciones al sistema de votación y en el número total de diputados. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano,* México, Porrúa-UNAM, 1993, pp. 388-389.

66 *Ibidem,* p.388

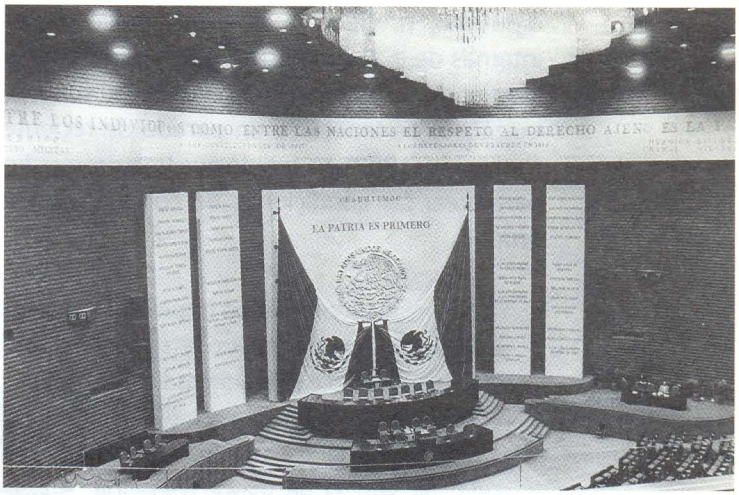
67 Entrevista citada con Miguel González Avelar.

Hay, en efecto, diputados con una mínima participación durante toda la legislatura. Pero, en cambio, hay otros que sí muestran un compromiso real y efectivo con sus electores. Éstos poseen un concepto más elevado de lo que implica ser un servidor público, con firmes ideales y convicciones políticas, y que se involucran, de lleno, en los procesos legislativos prácticamente las veinticuatro horas del día. En este ámbito desaparecen los grupos parlamentarios, no son los partidos quienes tienen esas cualidades, sino los hombres y las mujeres que, en conjunto, contribuyen a la transformación política del país.

En esta sección se exponen los puntos de vista de nueve diputados de cuatro grupos parlamentarios, Partido Acción nacional (PAN), Partido Popular Socialista (PPS), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Revolucionario Institucional (PRI). Si bien ésta no es una muestra amplia de los quinientos diputados, ni de todos los grupos que conforman la Cámara, por lo menos ofrece una visión panorámica de la forma en que los diputados interpretan y perciben su trabajo, al mismo tiempo que proporcionan una evaluación crítica del fenómeno del pluralismo dentro de la Cámara.

Algunos diputados dieron durante la entrevista un balance sobre su propia experiencia como diputados. Cada uno de ellos sobresale por sus cualidades como persona, orador, o académico. No obstante, al momento de la entrevista, se resaltaron más algunas cualidades que otras en cada caso específico. El hecho de que se subraye alguna de estas cualidades en uno de los diputados entrevistados y no en los demás, no implica, de ningún modo, que el resto carezca de ellas.

El diputado Cuauhtémoc Amezcua Dromundo coordinador del grupo parlamentario del Partido Popular Socialista (PPS), hombre de pensamiento claro y ordenado, expresa sus comentarios de manera contundente. Ilustra así, cómo su trabajo en la Cámara ha sido muy activo. Su perspectiva es particularmente relevante, porque el PPS es uno de los cinco partidos minoritarios con una



larga tradición parlamentaria, a partir de 1964 con la XLVI Legislatura. El diputado Amezcua proporciona el siguiente testimonio de autocaracterización:

> Yo he sido tres veces diputado: en la LI Legislatura 1979-1982, en la LIII 1985-1988 y ahora en esta tercera ocasión en la LV Legislatura. Para mi, es una experiencia pues muy importante, muy impactante. Yo he procurado ser un diputado sumamente activo, sumamente responsable tanto en mi trabajo en Comisiones como en mi trabajo en plenaria, en tribuna. No sé, en lo que va en esta legislatura, debo tener por ahí de unas 200 incursiones en la tribuna del Pleno. Me ha tocado participar en muchos debates trascendentes. Me ha tocado presentar iniciativas de ley, [...] iniciativas de reformas constitucionales, cumpliendo con el compromiso programático que hice en las campañas por medio de mi partido, que hace mi partido regularmente. [...] Creo que he podido contribuir a través de esta trinchera al desarrollo económico, político y social de México. [...] En general, me siento satisfecho del esfuerzo que he puesto en práctica en esta tarea. No de los resultados, yo hubiera querido que el PPS ganara todos los debates.[68]

Ricardo Valero, coordinador del Partido de la Revolución Democrática (PRD), da la imagen de ser un hombre letrado e informado en todos los temas que aborda. En su experiencia como

[68] Entrevista citada con Cuahtémoc Amezcua Dromundo.

diputado, prefiere resaltar las implicaciones internas de la coordinación de un partido en el interior de la Cámara de Diputados. En su caso, quizá por pertenecer a un partido de reciente formación (1988), ha tenido que trabajar mucho para crear las condiciones de cohesión de su grupo:

> Yo he tenido la oportunidad de presentar algunas iniciativas de distinto género. Pero sobre todo me ha correspondido en los últimos tiempos tener la oportunidad de coordinar los trabajos de nuestro grupo parlamentario. En ese sentido, y sin ninguna duda, ha sido lo de mayor relevancia. Ahí mi propósito primordial ha sido asegurar el lugar de cada uno de los diputados, el espacio para que canalicen o hacia allá dirijan sus inquietudes y presenten sus iniciativas que cada uno entienda que tiene un lugar y una función que cumplir. Así entiendo yo fundamentalmente la actividad de coordinador. Incluso en un momento determinado, eliminarse de algunas funciones con el propósito de lograr la cohesión.[69]

El diputado por el partido mayoritario, (PRI), Manuel Díaz Infante, expresa en su discurso una actitud fuerte, firme y emotiva, aunque aferrado a sus propios esquemas de trabajo que evidentemente le han funcionado. Es secretario de la Gran Comisión, e ilustra el aspecto humano y afectivo que involucra la labor del diputado en los siguientes términos:

> La síntesis es que es un orgullo el ser diputado. Es un orgullo el de jugar con los colores de un partido político, el que sea, o debería ser un orgullo enarbolarlos y el llevarlos al frente. Los que hemos tenido la oportunidad de participar en dos elecciones: la Asamblea de Representantes y la Cámara de Diputados, sabemos lo que es esto. Sabemos que es un trabajo muy serio, de graves responsabilidades si se toma a conciencia. Si se toma al "ahí se va" debe ser sumamente frustrante para los compañeros diputados que así lo han hecho. Los que hemos tenido la oportunidad de trabajar dentro de la propia Cámara de manera intensa, bien sea participando muchas veces en la Comisión Permanente, participando en los órganos de dirección y conducción de la propia Cámara, podemos decir que es sumamente relevante. Que sí es un equilibrio real que debe de existir y debe fortalecerse para bien de la República y de todos nosotros; que el diputado debe luchar porque se reivindique el nombre de diputado y no como nos califican en muchos lados de "levantadedos". Somos seres humanos que estamos vivos, que pensamos, que procuramos razonar, que actuamos en consecuencia. Entonces es sumamente relevante el papel de un diputado y solamente se puede comprender hasta que se vive esta extraordinaria experiencia.[70]

El diputado por el PAN, Francisco José Paoli Bolio resalta por su gran generosidad al proporcionar información. Ha aprovechado de manera óptima su larga carrera académica y la ha utilizado para impulsar el trabajo en el Comité de Biblioteca. En el balance de su diputación sopesa el valor del trabajo colectivo, el cual involucra un proceso de discusión y análisis sumamente detallado. En efecto, el diputado Paoli considera que:

> El trabajo legislativo es lo más importante porque es la justificación final del trabajo como diputado. Lo que pude aportar, entender, traducir. Esa labor es la permanente o que queda por un buen tiempo, y regula al conjunto de la sociedad. Asimismo, tal labor es difícil de notarse y no tiene derechos de autor propiamente dichos. Las ideas pasan por un proceso de discusión, afinamiento, negociación, en fin, el valor del trabajo colectivo. nadie puede asumir la paternidad de una ley. A veces sí hay cláusulas que se identifican con alguien en particular.
>
> También ha sido importante la tribuna política. Poder expresar puntos de vista políticos o apoyo positivo a eventos, y, desde luego, la oportunidad de trabajar intensamente en la formación de una infraestructura informática para que el trabajo legislativo sea más ilustrado en forma oportuna. La oportunidad de diseñar algunas formas de intercambio de información, los discos compactos,

69 Entrevista del 10 de junio de 1994 con Ricardo Valero, coordinador del PRD en la H. Cámara de Diputados.

70 Manuel Díaz Infante, secretario de la Gran Comisión, entrevistado el 9 de junio de 1994.

los convenios nacionales o internacionales para enlazar nuestros campos informativos.[71]

Gabriel Jiménez Remus, también diputado por el PAN y coordinador de su grupo parlamentario, se expresa de manera concentrada y de compromiso con su trabajo. Serio y ordenado cuando habla, en su evaluación sobre su labor como diputado, prefiere concentrarse en su participación en las Comisiones:

> El trabajo de mayor relevancia como diputado es el que he desempeñado en las Comisiones. En la LIII Legislatura fui miembro de la Comisión de Justicia, Gobernación y Puntos Constitucionales y de Turismo. En la actual legislatura, soy miembro de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Justicia y secretario de la Comisión de Relaciones Exteriores. Estoy muy contento y satisfecho por este trabajo, tanto en iniciativas como en proyectos de manifestaciones políticas en el Pleno.
>
> Por otra parte, me siento satisfecho porque pude participar en el Pleno en varias ocasiones y en diversos temas. También por ser el coordinador de los diputados a partir del último tercio de esta diputación, o sea, durante un año. El primer coordinador fue Diego Fernández de Cevallos durante los primeros dos años. Ésta ha sido una experiencia que me ha permitido madurar más como diputado y miembro del partido y como político en términos generales.
>
> He hecho seis o siete iniciativas de ley, he participado en la elaboración de otras iniciativas con mi grupo parlamentario y creo que mi responsabilidad la desarrollé al tope dentro de mis modestas posibilidades.[72]

El diputado Ramón Mota Sánchez, presidente de la Comisión de Defensa Nacional y perteneciente al grupo parlamentario del PRI, analiza su participación como integrante de un equipo de trabajo que realiza una labor fundamental para mejorar la legislación del país. Probablemente por su experiencia militar, es particularmente concreto y congruente al expresar sus ideas. Subraya que:

> Lo más relevante ha sido participar en esta legislatura en todos los proyectos de ley, en los decretos que tengan por objeto ir mejorando la legislación del país en general. Debemos ir evolucionando, pues, en esta época se exige a los países inscritos en el tercer mundo a acelerar todos sus procesos de modernización, democratización y adaptación a la economía global que existe. Lo más relevante ha sido formar parte de este equipo de trabajo de la Cámara de Diputados que ha participado de forma muy intensa y activa en el proceso de desarrollo del país.[73]

Es evidente que, para estos hombres la experiencia de una diputación implica cambios personales profundos y permanentes. Durante tres años involucran sus vidas en la conformación de las leyes que gobernarán el país. No es un compromiso frío y sin emociones, al contrario, manifiestan una vitalidad impulsada sobre todo por sus ideales políticos y humanos.

3.9.2 EL PLURALISMO

Resulta interesante tratar de imaginarse un debate antes de 1964, cuando la Cámara de Diputados estaba conformada exclusivamente por diputados de un sólo partido. Al respecto Martín Tavira Urióstegui, diputado por el Pratido Popular Socialista en la LI, LIII y LV Legislaturas, recurre a la imaginación para recrear la situación de la Cámara cuando era monopartidista:

> Creo que el Congreso de la Unión en México ahora está a gran distancia de lo que fue aquel Congreso de la Unión, antes de la XLVI Legislatura cuando se abrió un poco y entró Vicente Lombardo Toledano, Adolfo Christlieb Ibarrola y otras grandes personalidades de la política nacional. Aquel congreso de un solo partido debió ser tremendamente aburrido. Imagínense ustedes qué discutían en la Cámara de Diputados ¿Qué

71 Entrevista citada previamente con el diputado Francisco José Paoli Bolio.

72 Entrevista citada con Gabriel Jiménez Remus.

73 Entrevista con Ramón Mota Sánchez, del 7 de junio de 1994.

El Palacio Legislativo

El Palacio Legislativo de San Lázaro abarca una superficie total de 15 hectáreas y está ubicado en los terrenos de la antigua estación ferroviaria del mismo nombre. Dentro de esta inmensa área quedan comprendidos cinco edificios para la Cámara de Diputados (uno de ellos de reciente inauguración) y tres para la Cámara de Senadores, apenas levantados en su primera etapa.

La construcción del Palacio se inició en 1977 con un diseño del arquitecto Pedro Ramírez Vázquez y para el 1 de septiembre de 1981, correspondió a la LI Legislatura recibir las nuevas instalaciones.

El Palacio de San Lázaro tiene partes verdaderamente majestuosas propias de un Palacio y de las labores que en él se realizan. La fachada principal, el vestíbulo y el Salón de Sesiones son un claro ejemplo de esto. En la fachada principal se puede observar la obra del artista mexicano José Chávez Morado, quien en un gran mural de tezontle rojo y mármol blanco, plasmó pasajes de la historia prehispánica hasta la llegada de los españoles. Adicionalmente incorporó un escudo nacional de 10 m de diámetro, realizado en bronce platinado de color verde, con lo que se conforma una gran bandera nacional.

Al acceder al vestíbulo del Palacio la primera recepción de bienvenida al visitante es el fresco y aromático olor de la madera de cedro que recubre las paredes. En lo alto del vestíbulo, se puede apreciar otro mural de 350 m^2 de superficie, el cual está pirograbado en madera de cedro brasileña y realizado por el maestro Adolfo Mexiac. El mural se titula *Tres Constituciones* y representa la historia de las tres constituciones de México, desde Morelos hasta la actualidad. En el mural se destacan famosos personajes involucrados directamente con la construcción legislativa de nuestra nación, como son Miguel Ramos Arizpe, Valentín Gómez Farías, Melchor Ocampo, Benito Juárez y Venustiano Carranza, entre otros.

El imponente Salón de Sesiones del Pleno también está recubierto de madera de arriba abajo, a excepción de la parte frontal que es de concreto y está destinada a las famosas inscripciones en letras de oro de la Cámara de Diputados. Los nombres de personajes y frases célebres de nuestra historia se encuentran grabados en oro en los muros y resaltan a la vista del público.

Dentro del recinto se encuentran montadas 500 curules de madera, para el asiento exclusivo de los diputados; en la parte alta se observan los palcos del primer nivel con una capacidad de 187 lugares y las galerías del segundo nivel con 374 lugares, aunque de momento se encuentran cerradas al público. Para invitados especiales y prensa se dispone de un zona de butaquería roja en la parte posterior del recinto con 83 asientos. Las cámaras de televisión también tienen considerada un área desde donde se puede dominar perfectamente todo lo que ocurre durante las sesiones, tanto en tribuna como en las curules.

Para su quehacer legislativo el Palacio de San Lázaro cuenta con salones adicionales que resultan imprescindibles para las reuniones de traba de las distintas comisiones de la Cámara. En su mayoría, estos se encuentran distribuidos en los diferentes pisos del Edificio "H" como son: el Salón Libertadores, rodeado en su interior por retratos al óleo de Hidalgo, Bolívar, Morelos, Martí y, al centro, ocupado por 27 curules antiguas rescatadas del Edificio de Donceles, sitio original de la Cámara de Diputados; el Salón Leona Vicario dedicado a la heroína de la Independencia con un cuadro que la representa a ella, y a Andrés Quintana Roo; sus asuntos también son antiguos curules; el Salón Presidentes con retratos al óleo de los presidentes de la Gran Comisión en las diferentes legislaturas y con una capacidad de 52 lugares en sillas cromadas de pliana; la Sala Latinoamericana, en donde se destacan las banderas de los países latinoamericanos y, finalmente, el Salón Revolución Mexicana con sillas de cuero y madera estilo mexicano, para un total de 42 personas.

En la planta principal del Edificio "A" tenemos el Salón Protocolo y en el segundo piso el Salón Verde destinado principalmente a las reuniones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Este salón, a manera de auditorio, es el más grande de la Cámara después del Salón de Sesiones y tiene una capacidad para 120 personas.

En el área de comedores del Edificio "G" están recientemente abiertos cinco salones de comedor nuevos, propios para desayunos, comidas o reuniones de trabajo. Los nuevos salones se caracterizan por su elegancia y confort, así como por una mayor privacidad pues quedan lejos del tránsito de las personas que circulan por la

Cámara. Cada Salón está diseñado para reuniones de veinte a treinta personas.

La Legislatura LV también ha considerado la labor y comodidad de las diputadas, asignándoles un Salón de Diputadas, como un reconocimiento a las mujeres legisladoras. El Salón queda junto al recinto principal y está dotado de sillones, cafetera y televisión.

Las nuevas instalaciones de la Cámara también comprenden una amplia y moderna biblioteca de dos pisos, la Biblioteca del Congreso inaugurada el 15 de Junio de 1994. Esta biblioteca, especializada en el área político-legislativa, está diseñada en función de las necesidades de información de los diputados y cuenta con todos los servicios propios de una biblioteca moderna computarizada y automatizada. Frente a ella se extiende la agradable vista de una fuente de agua al centro de la explanada interior de la Cámara, que le da un toque refrescante y estético a todo el conjunto arquitectónico.

Para el trabajo de tipo administrativo, el Palacio tiene reservados varios pisos de los edificios. Direcciones, oficinas, comisiones, grupos parlamentarios ocupan la mayor parte de las instalaciones, destacándose el nuevo Edificio "G" por su amplitud, modernidad y luminosidad.

La Cámara de Diputados realmente cuenta con instalaciones dignas de la labor legislativa que realiza, y se preocupa por proporcionar a su personal, tanto diputados como empleados administrativos, las condiciones materiales óptimas para su trabajo.

Nota: la información aquí vertida fue obtenida del folleto *La Cámara de Diputados* de la Coordinación Ejecutiva de la Gran Comisión Unidad de Promoción Voluntaria, Dirección General de Relaciones Públicas, a partir de información verbal proporcionada por la misma Dirección y por la observación directa del Palacio Legislativo.

> discutían? Yo nunca asistí a la Cámara de Diputados, pero bueno, no discutían nada. Era como el sepulcro de los vivos para decirla con aquella expresión de... Dostoievsky.[74]

La situación es ahora radicalmente distinta, pues en la LV Legislatura han ocurrido notables cambios cuyas implicaciones pluralistas son reconocidas incluso por diputados de grupos parlamentarios de partidos de oposición. El propio diputado Martín Tavira también señala cómo:

> [...] desde la XLVI Legislatura entraron otros partidos. Entró el Partido Popular Socialista, entró el PARM, etcétera. Pero ahora se tiende un poco más a ampliar, y parece que las corrientes actuales reflejan las distintas posiciones políticas [...] desde la derecha clerical, desde la derecha profacista, desde la derecha que invoca el nuevo orden cristiano, hasta la izquierda socialista. Entonces hay esa gama de partidos que podríamos decir de centro o partidos que tienen en su seno también corrientes. Como el Partido Revolucionario Institucional, que no es un partido homogéneo, donde también caben diversas tendencias. Y en el PRD, por supuesto, también hay posiciones encontradas, de tal manera que el PRD aquí en la Cámara da el espectáculo de una organización muy heterogénea.[75]

Gabriel Jiménez Remus por su parte, caracteriza los cambios concretados en la LV Legislatura desde un punto de vista histórico puesto que:

74 Entrevista citada con Martín Tavira Urióstegui.
75 *Ibidem.*

> Esta Legislatura pasará a la historia de México porque ha sido un nuevo Congreso Constituyente en algunos temas tan importantes como el artículo 3°, el 127 y el 130 constitucional. Las reformas a estos artículos modifican la estructura del Estado mexicano. Desde 1917 estos tres temas no habían sido tratados en ningún otro foro o legislatura. Éste es el rasgo definitorio de la LV Legislatura, la reforma constitucional de estos tres artículos.
>
> Asimismo, en estos tres temas se evidenció el pluralismo político, representado en la Cámara por la presencia de seis partidos. Debo reconocer que en este sentido ha existido una mayor dinámica en el trabajo legislativo. Fui diputado en la LIII Legislatura y ahora lo soy de nuevo y noto un avance en cuanto al pluralismo político que se respeta dentro de la Cámara. Sin embargo, eso no significa que se haya llegado a la aceptación por la mayoría priísta de un sinnúmero de iniciativas y proposiciones que hemos hecho los partidos de oposición representados en la Cámara. La mayoría de estas iniciativas y propuestas han sido desechadas o "congeladas" en las respectivas Comisiones permanentes de trabajo. Sólo en algunos temas sí ha habido la capacidad de conciliación de perfiles ideológicos a insistencia de los grupos parlamentarios, y en buena forma han sido asumidas por la mayoría priísta. Sin embargo, no me deja satisfecho este pluralismo político. Aunque el avance que se ve entre ambas legislaturas puede ser el inicio de una nueva perspectiva abierta para la Cámara.[76]

Francisco José Paoli Bolio analiza, en cambio, el pluralismo desde tres perspectivas relacionadas con la organización interna de la Cámara: a) de la distribución de las decisiones importantes por los distintos grupos en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y la forma en que esta última ha desplazado a la Gran Comisión como forma de gobierno de la Cámara; b) la participación más activa de los grupos parlamentarios por medio de presidencias y secretarías de las comisiones y comités; c) la participación de los diputados en actos que no son propiamente legislativos, como por ejemplo la inauguración de bibliotecas ; d) una mayor equidad en la designación de diputados para viajes y comisiones al extranjero o congresos interparlamentarios, e) las revistas *Crónica Legislativa* y *Quórum* reflejan la pluralidad a través de sus artículos y, por último, f) en esta legislatura ha habido consenso en la Ley de Desarrollo Urbano y Ecología que fue votada por unanimidad, es decir, que se ha logrado una pluralidad no sólo para diferir sino también para lograr un consenso.[77]

Si se compara la posición de Ricardo Valero con la expresada por el resto de los diputados entrevistados, se aprecia una posición más escéptica sobre el pluralismo en la Cámara. Aduce que existe una dependencia muy fuerte del Poder Legislativo frente al Ejecutivo.

> Esta actual legislatura fue o siguió siendo caja de resonancia de decisiones tomadas en otras instancias, fundamentalmente en lo que se refiere a la distribución y articulación de los poderes públicos con respecto del Poder Ejecutivo. Las principales decisiones que se tomaron, las reformas básicas en el artículo 27, la reforma al artículo 3°, el 102 que dio posibilidades para la formación de esta comisión de Derechos Humanos y muchas más, fueron siempre, invariablemente, planteamientos e iniciativas del Ejecutivo.[78]

Más adelante el diputado Valero admite cambios positivos en la organización de la Cámara que tienden hacia la pluralidad, aun cuando su punto de vista se expresa sin el entusiasmo de sus colegas:

> El pluralismo tuvo una mayor realidad. En buena medida el pluralismo se expresó en acuerdos por la coincidencia de modelos entre los grupos parlamentarios representantes del PRI y del partido Acción Nacional; no fue tan amplio, aunque hubo las posibilidades de expresión de todos los grupos parlamentarios, de todos los diputados. Se avanzó en algunas cuestiones de coordinación e

76 Entrevista citada con Gabriel Jiménez Remus.

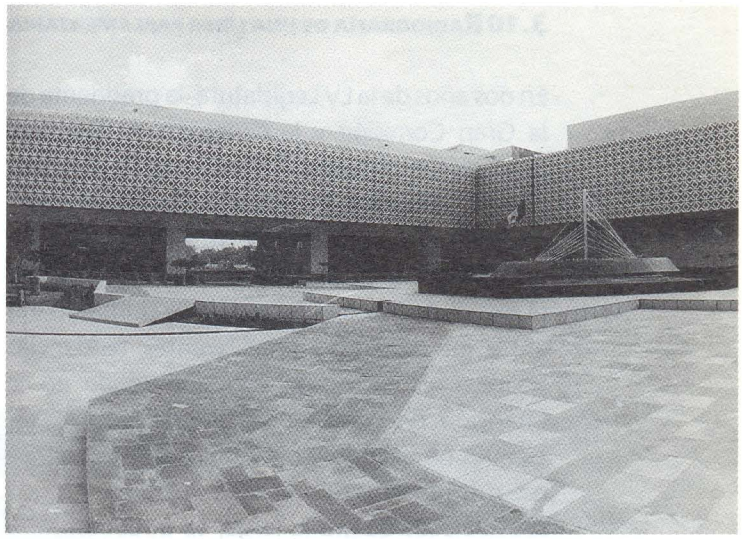
77 Entrevista citada con Francisco José Paoli Bolio.

78 Entrevista citada con Ricardo Valero.

intercambio de puntos de vista para la mejor organización de los trabajos mediante la formación de una Comisión de Concertación y Régimen Interno. Pero que no se piense que las decisiones fundamentales se tomaban ahí. Es algo que ha facilitado el diálogo, ha facilitado la organización, inclusive a mejorar el trato personal entre los grupos parlamentarios y los diputados. Pero que no se refiere a la esencia de la actividad en donde sigue predominando esa característica a la que he hecho referencia varias veces y es no la cooperación como se dice sino la dependencia muy alta del Poder Legislativo con respecto al Ejecutivo.[79]

Lógicamente, durante la LV Legislatura, esta apertura hacia la pluralidad política al interior de la Cámara, supuso muchos cambios en la forma de organización interna que, junto con las reformas a la Constitución realizadas durante sucesivas legislaturas, alteraron radicalmente la Ley Orgánica del Congreso de la Unión. Al respecto, el diputado Miguel González Avelar en las entrevistas que nos concedió el 9 y 10 de junio de 1994, nos comentó que al comenzar dicha legislatura, en 1991, el líder del grupo parlamentario de la mayoría era Fernando Ortiz Arana. Durante su gestión se hizo una profunda revisión a la Ley Orgánica que estuvo en vigor desde 1979. Hasta julio de 1994, existía una discrepancia entre lo que se establecía y lo que efectivamente se hacía en las prácticas legislativas.

Por ejemplo, el diputado González Avelar, quien junto con diputados de diferentes grupos parlamentarios participó activamente en las propuestas para modificar la Ley Orgánica, hace un recuento de algunas de las reformas constitucionales que diferían con los artículos reguladores de la organización interna del Congreso de la Unión: 1) El número de diputados que establece la Constitución es de 500; en la Ley Orgánica se consideraban 400 diputados. 2) En dicha Ley Orgánica se estipulaba un sólo período de sesiones ordinarias, en la actualidad se realizan dos períodos de dichas sesiones. 3) La reclamación de los resultados electorales que



previamente se presentaba en la Suprema Corte de Justicia y en la Cámara de Diputados, desapareció de la Constitución y 4) El informe anual del presidente de la República se presenta en una fecha distinta a la que aparecía en la Ley Orgánica.

El diputado Francisco José Paoli, en la entrevista del 8 de junio de 1994, nos completa el panorama al analizar los cambios que ocurrieron en las prácticas parlamentarias como resultado de los acuerdos entre los distintos grupos parlamentarios pero no figuraban en la Ley Orgánica editada en 1979. El diputado Paoli señala que la presidencia de algunas comisiones y de algunos comités, que previamente eran ocupadas por diputados pertenecientes al grupo mayoritario, se encuentran ahora distribuídas con mayor equidad entre los grupos parlamentarios representados en la Cámara. Asimismo, la conducción de las Asambleas por una Mesa Directiva compuesta por vicepresidentes, secretarios y prosecretarios de distintos partidos representados, es una práctica parlamentaria que tampoco figuraba en la Ley Orgánica.

En estos momentos históricos, tales discrepancias metodológicas entre lo escrito acerca de las prácticas parlamentarias y lo que efectivamente se hacía, desaparece por medio de una nueva regulación interna que legitima una pluralidad política que ya se manifestaba en las decisiones legislativas del país

79 *Ibidem.*

3.10 Radiografía de una líder parlamentaria

En dos años de la LV Legislatura, la presidenta de la Gran Comisión y la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política ha sido la diputada por el PRI, María de los Ángeles Moreno Uriegas. Su desempeño como líder ha tenido características excepcionales, básicamente por el giro civilizado que se ha dado a la interacción entre los diputados de diferentes tendencias políticas. El factor de cohesión reside en la intención de conducir las diferencias por un camino de diálogo y concertación, en lugar de recurrir a enfrentamientos hostiles y poco provechosos que, a la larga, se traducen en la intolerancia hacia las diferencias.

En la mayoría de los casos, cuando se pretende lograr la cohesión de un grupo de trabajo, se cuida la forma de interacción de las personas que lo integran. Pero la forma, si no se encuentra apoyada por un sentimiento de afecto sincero hacia el ser humano, es insuficiente y poco exitosa. El humanismo inevitablemente eleva el pensamiento por encima de las diferencias políticas y partidarias y permite al o la líder desenvolverse con fuerza, vitalidad y benevolencia. Al mismo tiempo, le proporciona la energía necesaria para enfrentar situaciones discordantes sin provocar sensaciones de rechazo.

El punto de apoyo de un liderazgo de esta naturaleza ha sido el ejemplo. Requiere de la expresión de dos cualidades fundamentales: la confianza y la sencillez. Sentir confianza es la clave para producir confianza. En una entrevista con la diputada Moreno Uriegas, se le preguntó cómo logró cohesionar la Cámara al punto que incluso los diputados de oposición reconocen y valoran la pluralidad y los esfuerzos por la concertación. La diputada aprecia que, en realidad, es un esfuerzo de todos. Llegar a la Cámara fue, para ella, el encuentro con algo fascinante, difícil y complejo a la vez. La Cámara refleja la diversidad de todo el país. Hay diputados maestros, ingenieros e indígenas de todas las tendencias políticas. Tuvo que aprender a discutir en medio de tal diversidad, así como a ejercitar y desarrollar la paciencia y la tolerancia. Por ser parte de la mayoría, su deber ha sido escuchar, sobre todo, a las minorías.

Cuando llegó a ocupar la presidencia de la Gran Comisión, algunos apostaban a que la diputada Moreno no iba a ser capaz de resistir las enormes presiones del potencial conflictivo de la Cámara, ya sea por ser mujer o porque la responsabilidad del liderazgo, en la nueva vida parlamentaria de México, representa una tarea extremadamente difícil y compleja, en la que cualquiera puede naufragar. Sin embargo, María de los Ángeles Moreno supo desenvolverse con un gran sentido del tacto político y diplomático, para responder a las expectativas de una Legislatura tan plural, creativa y combativa como la LV. Es apreciada y reconocida, incluso por diputados de grupos parlamentarios diferentes al suyo, y los funcionarios administrativos afirman que es una de las caras más sonrientes dentro de la Cámara. ¿Cómo consigue tal imagen de serenidad y afabilidad? El filósofo Ramón Xirau decía que la nuestra es una generación sin principios; tal comentario permite colegir, que cuando se carece de principios, las circunstancias determinan nuestras acciones. Sin embargo, el mantener la serenidad en la mayoría de las circunstancias, sin perder firmeza ni entereza, es una cuestión de principios, de disciplina interior para no descuidarse ante circunstancias adversas, que acaben por llevar a confundir el desacuerdo frente a otras ideas, con la animadversión por el ser humano que las expresa. Muy posiblemente, el reconocimiento generalizado que obtuvo María de los Ángeles Moreno, en todos los ámbitos de la Cámara de Diputados, se deba a su capacidad para transmitir confianza en sus principios, comprometidos con la tolerancia y el pluralismo.

3.11 Conclusiones

Hablar hoy en día de la Cámara de Diputados es hablar de un conglomerado complejo. Por una parte, el trabajo legislativo se compone de muchas fases y vertientes antes de llegar a lo que constituye su objetivo central: la definición de las

leyes. Por la otra, la nueva composición parlamentaria diversificada en seis partidos, le da un carácter plural, expresado en diversas áreas al interior de la Cámara.

Los quinientos diputados orientan su labor según las demandas del electorado, las iniciativas de ley propuestas por el Ejecutivo, y según la correlación de fuerzas políticas dentro de la Cámara. Es un reflejo vivo de lo que ocurre en el conjunto político y social de la Nación. La Cámara proyecta los cambios e inquietudes del México actual.

A la altura del espíritu del tiempo de transformación, se encuentra María de los Ángeles Moreno, quien ha sido un ejemplo veraz de liderazgo efectivo. Por sus ideales, principios y pensamiento claro, abierto, generoso y con un sentido amplio de las posibilidades, ha dado a la Cámara un impulso que se expresa en todas las áreas:

• En el aspecto físico y material de las nuevas instalaciones, que se caracterizan por su esplendor, amplitud y modernidad. Un caso concreto son las nuevas oficinas administrativas y de la Gran Comisión, la Biblioteca del Congreso y los salones del área de comedores.

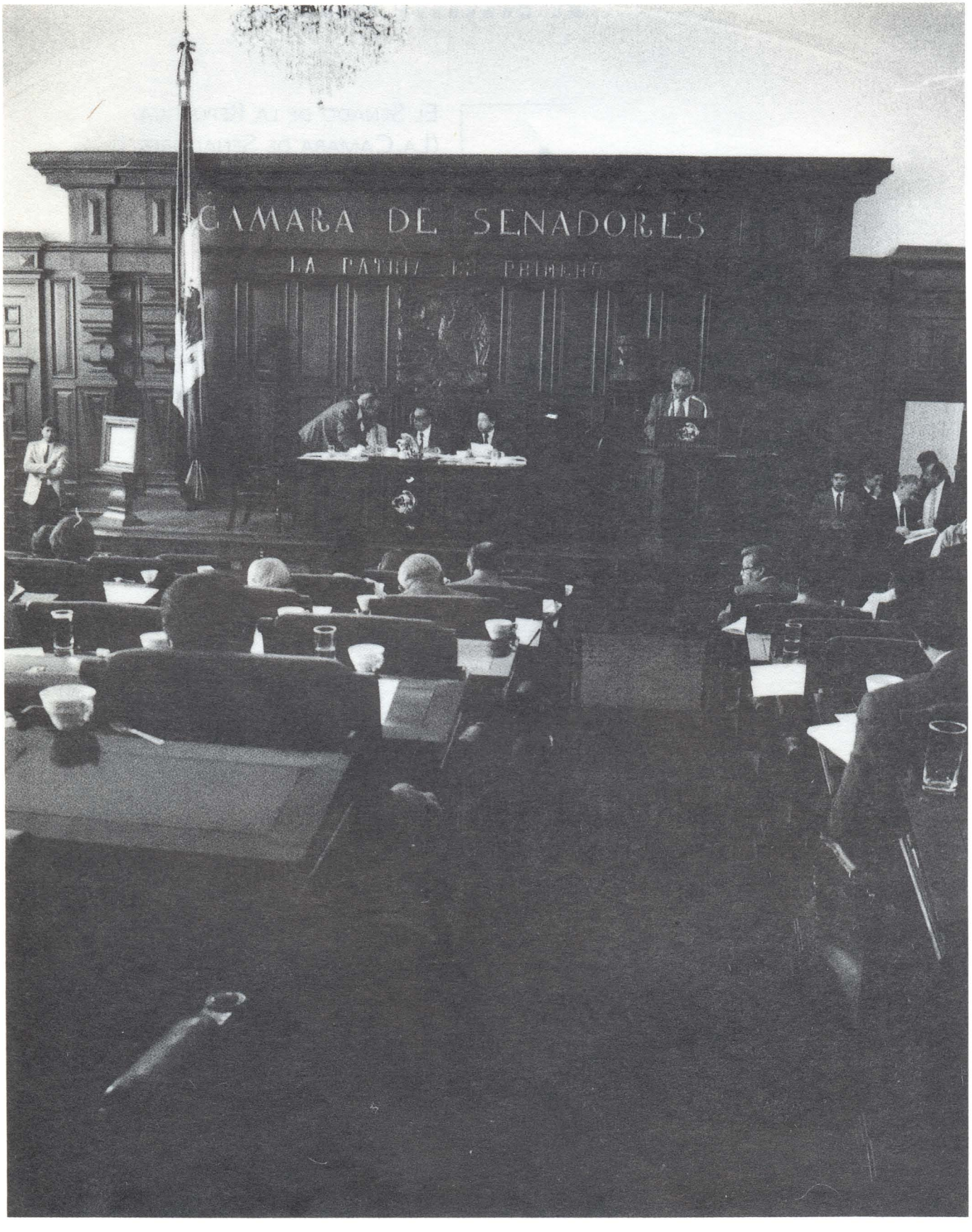
• En el desempeño de la Oficialía Mayor y las Direcciones Administrativas que con su apoyo sostienen el trabajo legislativo. El personal calificado que ocupa las diversas direcciones y sus respectivos equipos de trabajo efectúan una labor que por discreta no es menos importante. Es la cara que no se ve de la Cámara pero que resulta fundamental para mantener el ritmo y pulso de este gran corazón de la vida política y legal de México.

• Finalmente, en la tarea de negociación con los diferentes grupos parlamentarios. Es indudable que la parte medular del éxito de una institución se encuentra en una buena conducción. Saber regir, negociar y tener sentido del momento son cualidades imprescindibles para el buen gobierno.

La Cámara de Diputados de la última década del siglo se nos presenta ágil y en transición hacia el cambio por la vía de la pluralidad. Lo cual no significa que siempre haya disensión o posiciones encontradas. En todo caso, el objetivo de los grupos que participan en la cámara es lograr el bien común de la Nación, el cual, en momentos de iluminación, se traduce en una sola lengua. La torre de Babel deja de existir para dar paso a un solo lenguaje.

4 El Senado de la República (La Cámara de Senadores, estructura, organización y funcionamiento)

Arturo Alvarado M.


CAMARA DE SENADORES

El Senado de la República (La Cámara de Senadores, estructura, organización y funcionamiento)

Arturo Alvarado
Centro de Estudios Sociológicos
El Colegio de México

Introducción

El Senado de la República, Cámara Alta constitutiva del Congreso de la Unión, es la institución republicana que cristaliza el pacto federal y que, a partir de la próxima legislatura, se integrará por 128 senadores, 96 de ellos electos por el principio de mayoría relativa, y una cuarta parte restante (32) asignados a la fórmula electoral que haya obtenido el segundo lugar en la votación, esto es, la primera minoría en cada uno de los estados. Cada senador dura en su encargo seis años y es electo mediante el voto directo de los ciudadanos en sus respectivas entidades federativas.

La Cámara está presidida por la Gran Comisión, su órgano de gobierno, mismo que se integra actualmente con miembros del partido mayoritario, el PRI, y a cuya cabeza se encuentra un presidente de la misma, electo en escrutinio secreto. Para atender sus asuntos administrativos, cuenta con una Oficialía Mayor, y se compone de diversos organismos y Comisiones de trabajo y legislación.

Cada legislatura se compone de tres años o períodos legislativos, que actualmente se inician cada uno el 1 de noviembre de cada año y terminan el 31 de octubre del año siguiente. Los trabajos regulares del Congreso se desahogan en dos períodos ordinarios de sesiones al año, y el número extraordinario de sesiones para los que sean convocados.

El Senado es el cuerpo que, simboliza la soberanía que surgió originalmente de la unión entre las entidades federativas, y que equilibra la representación que emana de la elección de diputados a la Cámara Baja, en distritos uninominales configurados bajo el criterio del volumen de población y no de su sede geográfica.

El Senado es el cuerpo legislativo que, efectivamente, consolida el pacto original, que crea la Federación de sus estados y produce sendos órdenes especiales, el federal y el estatal, coordinados para garantizar el ejercicio cabal de las libertades y de la igualdad y entre los estados integrantes, con la finalidad de crear un Estado superior y soberano, al que le entregan una serie de facultades y atribuciones sobre el conjunto nacional.

Además de mantener la representación paritaria de los estados de la Unión, es una Cámara revisora, de contrapeso legislativo, así como de vigilancia y supervisión de los poderes Ejecutivo y Judicial.

Desde su fundación y, sobre todo, hoy día, el Senado es el encargado de analizar y aprobar la conducción de las relaciones internacionales que se materializan en tratados, acuerdos, etcétera; de ratificar los nombramientos de la Suprema Corte de Justicia, de los de oficiales del Ejército, de los altos mandos de Hacienda, de supervisar el ejercicio del Poder Ejecutivo en acciones que afecten el funcionamiento de la República federal; de arbitrar y equilibrar las relaciones entre los estados de la Unión, así como de juzgar el cumplimiento cabal de las responsabilidades impuestas a las autoridades federales. En estos casos tiene la facultad de entablar juicio político para dictaminar sobre alguna falta o denuncia.

4.1 Breve historia del Senado mexicano y del espíritu de su institución

El primer antecedente de la formación del Senado lo constituye el *Decreto constitucional del 22 de octubre de 1814 para la libertad de la América Mexicana*, sancionado en Apatzingán. En el mismo se esboza el primer proyecto para instituir la representación nacional dándole a cada provincia un número igual de representantes, para semejar el peso de cada uno de ellos en el seno del Congreso.

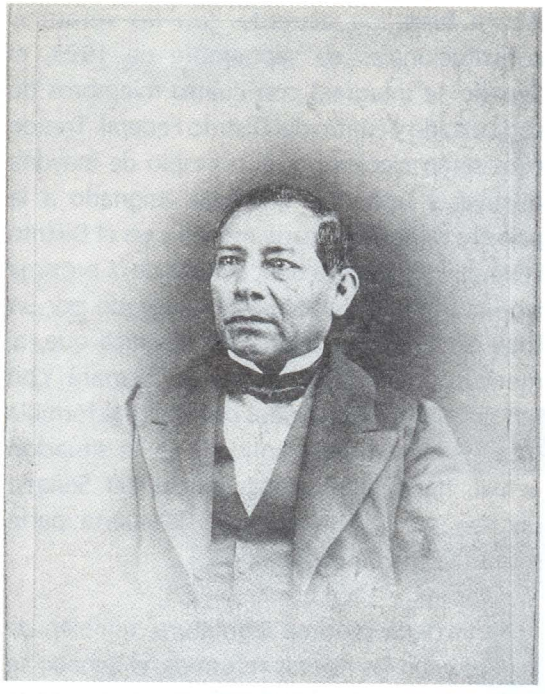
Así, el *Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana*, en el artículo 48 de su capítulo tercero, establece que el Supremo Congreso se compondrá de Diputados elegidos, uno por cada provincia e iguales en autoridad.[1]

En el capítulo XX, de la representación nacional, el artículo 232 establecía que el Supremo Congreso formaría, en el término de un año después de la instalación del gobierno, el plan conveniente para convocar la representación nacional bajo la base de la población, y con arreglo a los demás principios de derecho público. Así, fueron las provincias quienes originalmente integraron la primera Unión.

Aun cuando este documento no tuvo los alcances y vigencia que se propusieron sus redactores, en su espíritu se encontraba ya lo que sería la base del primer cuerpo legislativo que se daría la joven nación mexicana en su Constitución de 1824, en el que se estableció un Congreso bicamaral.

En efecto, en 1823, al discutirse el proyecto de la primera Constitución de México los representantes de las provincias de Texas, Coahuila y Nuevo León, propusieron la

[1] Entonces, para ser diputado se requería ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos y "tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo". "Decreto Constitucional del 22 de octubre de 1814, para la libertad de la América Mexicana", en: *Manual del Senado, leyes, reglas y procedimientos relativos al Senado de la República*, preparado por Hugo Castro Aranda. México, Senado de la República, 1971, p. 178. Los representantes eran electos indirectamente, en las asambleas o los órganos legislativos de las provincias.



instauración del sistema bicamaral, que permitiera el advenimiento de senadores representantes de cada provincia ante el Congreso nacional, y que, una Cámara sirviera de freno a la otra. Entre los constituyentes, Ramos Arizpe afirmaba que, en el federalismo, cada estado era una persona moral, independientemente del número de sus habitantes, por lo que así se subsanaría la desigual distribución poblacional que existía entre los estados.

En la Constitución de 1824, como lo establecía el artículo 25, el Senado se compuso de dos representantes por cada estado, electos por mayoría absoluta en las legislaturas locales y que se renovaban por mitad cada dos años.

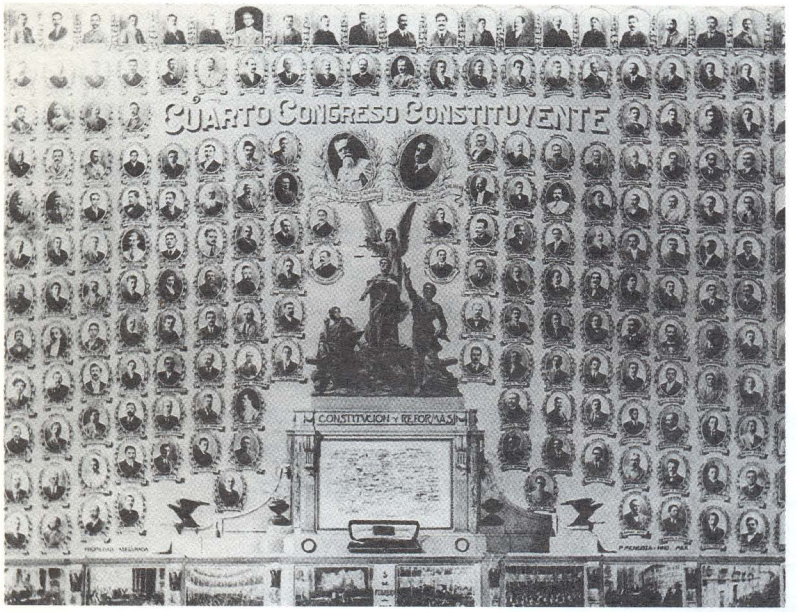
No obstante los debates que surgieron en torno al bicamaralismo, entre quienes afirmaban que la soberanía residía en el pueblo o entre quienes creían que la soberanía residía en las provincias integrantes de la nueva República, el Senado compartió su vida ininterrumpida y agitada entre las jóvenes instituciones del nuevo México. Pero las polémicas y las pugnas entre grupos políticos, más que entre los estados, terminaron por minar su presencia. Producto de guerras civiles, de las pugnas entre liberales y conservadores, entre la Iglesia, entre republicanos y monárquicos, y hasta entre centralistas y federalistas, sucedió que, con el triunfo de los liberales y convocado el Congreso Constituyente para crear una nueva Constitución, durante 1856, surgiera y ganara la idea de suprimirlo.

Durante los debates del Constituyente de 1857, se acusó al Senado de ser un cuerpo reaccionario al servicio de las clases privilegiadas, sin función republicana ni verdadero espíritu federalista y se le eliminó en la Constitución. Más que resultado de un diagnóstico institucional lo que sucedió con el dictamen y reforma constitucional en 1857 fue un juicio político contra sus integrantes.

En el proyecto del artículo 53 de la nueva Constitución se depositó el ejercicio del Poder Legislativo en "una Asamblea que se denominará Congreso de la Unión". Más a pesar de la supresión del Senado, las discusiones sobre su importancia y necesidad, sobre sus funciones revisora y de equilibrio, de vigilancia del ejercicio de la Soberanía y de las libertades de los individuos y los estados, fueron interminables. No se esclarecía cómo podrían efectivamente trasladarse sus facultades, sobre todo la del juicio político y sus funciones efectivas de contrapeso.

El debate sobre la necesidad de una Cámara Alta que recuperara sus facultades originales se mantuvo como tema candente en el debate político e intelectual. El mismo presidente Juárez planteó la vuelta al bicamaralismo y la propuesta fue cobrando cada vez mayor fuerza, por lo que en 1874 se reformó la Constitución y se restauró al Senado entre nuestras instituciones republicanas. Esto simbolizó la verdadera fructificación de la República Restaurada. Desde entonces, el Senado ha formado uno de los pilares de la República federal, y se le ha considerado como la escuela del pensamiento y de la tradición legislativas.

A partir de entonces la función del Senado ha tenido diversos cambios. En la Constitución de 1917 la reforma más importante fue que se implantó el sistema de elección directa de los



Senadores por la población de cada entidad federativa, reduciendo así la capacidad de los Congresos y las fuerzas locales para determinar su elección. Cada entidad gozaría de dos integrantes en la Cámara Alta. Éstos serían electos originalmente por períodos de cuatro años. Posteriormente, en 1932, una reforma amplió el período de cuatro a seis años y se implantó la no reelección inmediata de los senadores propietarios.[2] Y en 1934-1935 se reformó su integración, renovándose en su totalidad cada seis años. Los senadores cubren, además de su representación estatal, una circunscripción electoral más amplia que los diputados y duran el doble de tiempo en el cargo.

4.2 Integración actual y recientes cambios en el Senado

Hasta 1993, el Senado se integró con dos miembros de cada estado y dos por el Distrito Federal, electos por mayoría relativa y voto directo; se renovaba por mitad cada tres años de acuerdo con la reforma de 1986. Las legislaturas de los Estados y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declaraban electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos. Pero este procedimiento ha desaparecido.

Ahora bien, de acuerdo con las reformas constitucionales de septiembre de 1993, el Senado se integrará con cuatro miembros de cada estado y cuatro del Distrito Federal. Tres de ellos serán electos por el principio de mayoría relativa, y uno más que será asignado a la primera minoría en cada estado y en el Distrito Federal. Esto implica que, a partir de la próxima legislatura, el Senado estará integrado por un total de 128 miembros. Esto significa que, al meno,s una cuarta parte se formará con representantes de partidos distintos a la fórmula de mayoría en cada entidad. En la situación actual, hasta tres cuartas partes del Senado podrían ser del PRI, mientras la cuarta parte restante sería de la oposición.[3]

A partir de la próxima legislatura, también de acuerdo con las nuevas reformas, el Senado se renovará en su totalidad cada seis años, con la reserva de que, dado que hoy existen senadores cuyo período (de seis años) apenas llegaría a la mitad en 1994, entonces, la completa reposición ocurrirá hasta el año 2000.

La reforma constitucional de 1993 establece que el Instituto Federal Electoral queda encargado de declarar la validez de todas las elecciones federales, así como la asignación de senadores de primera minoría.

El procedimiento establecido en las reformas consiste en que los Consejos Locales efectuarán el cómputo de cada entidad federativa correspondiente a la elección de senadores y la declaratoria de validez de la propia elección. De acuerdo con el artículo 257 del Código Federal Electoral, el presidente del Consejo Local deberá expedir, al concluir la sesión de cómputo de cada entidad federativa y declarada la validez de la elección de senadores, las Constancias de Mayoría y Validez a las fórmulas para senador que hubiesen obtenido el triunfo, y la Constancia de Asignación a la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese

[2] Cada titular tiene un suplente.

[3] Las reformas aparecieron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el viernes 3 y viernes 24 de septiembre de 1993.

logrado obtener el segundo lugar en la votación de la entidad. Puede no expedir constancias en el caso de que los integrantes de alguna fórmula fueran inelegibles, o porque se declarara nulo el proceso. Una vez terminado el cómputo, deberá remitir la información a la Oficialía Mayor del Senado.

Sus resoluciones podrán ser impugnadas por el Tribunal Federal Electoral, y revisadas en una Sala de Segunda Instancia como Tribunal de Plena Jurisdicción. Desaparece por ello tanto la jurisdicción de las legislaturas estatales en el proceso de elección del Senado, así como la autocalificación (en el antiguo Colegio Electoral).

Para la elección federal que tendrá lugar el 21 de agosto de 1994, en virtud de que aun existe un senador en funciones, se elegirán, para cada estado y el Distrito Federal, dos senadores de mayoría y uno de la primera minoría a las legislaturas LVI (la próxima inmediata) y LVII del Congreso de la Unión. Éstos durarán en funciones del 1 de noviembre de 1994 a la fecha del término de la última legislatura.

Para esta elección del 21 de agosto de 1994, los partidos políticos deben registrar una lista con dos fórmulas de candidatos en cada entidad federativa.

Ahora bien, en la elección federal de 1997 se elegirá un senador por cada estado y el Distrito Federal según el principio de mayoría relativa, y durarán en funciones del 1 de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la señalada legislatura. Para esta elección los partidos políticos deberán registrar solamente una lista con una fórmula de candidatos en cada entidad federativa.[4]

1. ¿Qué es el Senado?

Es la Cámara Legislativa
compuesta por 128 representantes
que en Asamblea deliberan y legislan.

1. ¿Cómo se integra?
   - Tres senadores por mayoría
   - Un senador para primera minoría
   - 1/4 oposición

   32 entidades

   3/4 partido mayoritario
   (un suplente de cada uno)

2. ¿Quienes pueden ser senadores?
   - Mexicanos por nacimiento
   - Mayores de 30 años
   - Separados de sus cargos públicos 90 días antes de la elecciones
   - No ser ministro de culto religioso ni miembro de la Fuerza Militar

3. ¿Cómo se eligen?
   - a) Se presentan listas con fórmulas electorales
   - b) Campañas y voto directo de la ciudadanía
   - c) Calificación por Consejos Locales Electorales en cada estado y Congreso de la Unión en el D.F.
   - d) Impugnaciones T.F.E.

2. Órganos del Senado

[4] Artículo 3° transitorio del decreto de reformas.

3. Cómo funciona el Senado

1. Sesiones
   - Ordinarias (2 veces al año regularmente)
     - Públicas
     - Secretas
   - Extraordinarias

2. Facultades
   - **Exclusivas**
     - Vigilar nombramiento del Ejecutivo en ejercicio, grupo diplomático, Suprema Corte de Justicia y Hacienda
     - Vigilar y supervisar las relaciones entre los estados de la Unión y en su caso declarar desaparecidos los poderes de un estado y/o resolver los conflictos entre estos.
     - Ser jurado en los juicios políticos

     Al igual que la Cámara de Diputados se encarga de:
     - Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior
     - Comunicarse con la Cámara Colegisladora y con el Ejecutivo a través de sus propias comisiones
     - Nombrar empleados de su Secretaría y hacer su reglamento
     - Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias para cubrir
   - **Concurrentes**

     C. Presidente
     - Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales
     - Autorizar al Ejecutivo para el manejo de tropas
     - Ratificar nombramientos de funcionarios que haga el Ejecutivo
     - Autorizar al Ejecutivo para el paso o salidad de tropas nacionales y/o extranjeras, dar el consentimiento para que la Guardia Nacional actué fuera de sus respectivos estados y declarar la guerra como Estados Unidos Mexicanos
     - Aprobar o negar los nombramientos de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, así com a la solicitudes de licencia y renuncia de tales funcionarios

     C. Diputados
     - Formar la Comisión Permanente, la cual se compone de 37 miembros (18 de ellos senadores)
     - Recibir, si es el caso, la protesta del presidente de la República y/o las iniciativas de dirigidas a la Cámaras para turnarlas a la Comisión respectiva
     - Acordar por si misma o por el Ejecutivo la convocatoria del Congreso o de alguna de las Cámaras para sesiones extraordinarias
     - Otorgar o negar la aprobación a nombramientos de la Suprema Corte
     - Ratificar los nombramientos que haga el presidente conforme a lo expuesto

     Como Congreso
     - Nombrar un presidente interino o sustituto si aquél llegase a faltar
     - Sustituirlo si el presidente nombrado no se presentase para asumir su cargo

ley

4.3 El Senado en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

El Título Tercero, capítulos 1 y 2 de nuestra Constitución, prescriben la estructura de la división de poderes, la funciones, órganos facultades y formas de elegir al Poder Legislativo. Éste se divide para su ejercicio en Cámara de Senadores o Cámara Alta, y Cámara de Diputados o Cámara Baja. Dentro de estos, los artículos 56 a 64 comprenden la integración, funciones y responsabilidades de la Cámara de Senadores y sus integrantes. Veamos cuáles son estas atribuciones.

4. 3.1. Estructura y organización del Senado

El artículo 56 constitucional establece que, en cada estado y en el Distrito Federal, se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos por el principio de mayoría relativa, y uno será asignado a la primera minoría. Para ello, en cada entidad federativa, los partidos políticos deben registrar una lista con tres fórmulas de candidatos. La senaduría de la primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Asimismo, establece que la Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años.

El artículo 58 indica los requisitos para ser senador, que son los mismos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de treinta años cumplidos el día de la elección.

Los senadores no pueden ser reelectos para el período inmediato.[5]

El artículo 60 prescribe la forma en que se eligen los senadores. El organismo público encargado del proceso es el Instituto Federal Electoral, previsto en el artículo 41 de la Constitución; éste, de acuerdo con el Código Electoral, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría, de conformidad, con lo dispuesto en el artículo 56 de la misma Constitución y en la ley específica. La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas

del Tribunal Federal Electoral, y podrán revisarse por la Sala de Segunda instancia del mismo, siendo sus fallos definitivos e inatacables.

Es patente que las atribuciones de las Legislaturas estatales y del mismo Senado han sido concentradas en los órganos del poder electoral federal.[6]

Los diputados y senadores, durante el período de su encargo, no pueden desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva. Así lo

[5] Conforme al artículo 59 de la Carta Magna. En cambio, los suplentes podrán ser electos como propietarios siempre y cuando no hubieren estado en ejercicio. Además los senadores propietarios no podrán ser electos como suplentes.

[6] La letra constitucional anterior versaba: "Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de las elecciones de sus miembros". Antes, las legislaturas locales se encargaban de extender las constancias de mayoría. Se modificó también la letra constitucional que determinaba que el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integraba con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su cargo, más los presuntos senadores. Las constancias otorgadas a los presuntos senadores cuya elección no había sido impugnada ante el Tribunal eran dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que se aprobaran, salvo que existieran hechos supervenientes. Las resoluciones del Tribunal Federal Electoral eran obligatorias y sólo podían *modificarse* o revocarse por los Colegios Electorales mediante *el voto de las dos terceras partes,* de sus miembros presentes. Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables.

indica el artículo 62 consticuional, agregando que entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación.

El artículo 63 de la misma establece las reglas para el inicio de los períodos de sesiones y para el funcionamiento de las Cámaras. Éstas no pueden abrir sus sesiones ni ejercer cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número de sus miembros. Si no existiera quórum los ausentes tienen un plazo de treinta días para concurrir, y de faltar se llamará al suplente (y si ocurriera lo mismo con éste, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones).[7]

El Congreso tiene dos períodos ordinarios de sesiones de acuerdo con el artículo 65. Las nuevas reformas establecen que tendrá dos períodos ordinarios de sesiones, uno primero a partir del 1 de septiembre de cada año; otro a partir del 15 de marzo de cada año. Cada período durará el tiempo necesario para desahogar el trabajo, pero el primero no deberá prolongarse más allá del 15 de septiembre (excepto el caso en que el presidente inicie su encargo de acuerdo con el artículo 83, en cuya situación podrá extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. Esto ocurrirá a partir de 1995.

Adicionalmente, conforme al artículo 67, cada vez que la Comisión Permanente lo convoque, dado un asunto particular el Congreso o alguna de las Cámaras, se reunirán en sesiones extraordinarias. Cabe recordar aquí que el Ejecutivo de la Unión tiene preeminencia sobre la convocatoria de las Cámaras.

4.3.2 Facultades constituciones exclusivas del Senado

Hay varias formas de clasificar las facultades que ejerce el Senado. Aquéllas que son exclusivas de su cuerpo y que, para su ejercicio, se organiza y establece sus propias reglas; las facultades compartidas con otros órganos de la Federación y que para, su ejercicio, requiere la concurrencia de otras instituciones y aquéllas que pueden ejercer indistintamente.

El artículo 76 es el más importante en las facultades exclusivas del Senado, pues se refiere a las atribuciones históricas que ha tenido este cuerpo en el poder federal. Éstas consisten básicamente en cuatro:

–Primero: vigilar y sancionar los nombramientos de funcionarios o magistrados de los otros dos poderes de la Unión, así como verificar el desempeño de sus funciones en lo que respecta a los intereses comunes de la Unión. Así, supervisa las relaciones exteriores del país, los nombramientos de jueces del Poder Judicial,(lo que muestra su capacidad de contrapeso y control sobre el tercer poder) del Cuerpo Diplomático y Consular y de mandos del Ejército, así como, sobre todo, la de autorizar al Ejecutivo al movimiento de tropas y de toda declaratoria de guerra. En realidad, es patente que esta facultad es compartida con el Ejecutivo, y no exclusiva del Senado.

–Segundo: tiene la función política primordial de arbitrar y revisar el funcionamiento de las relaciones entre los distintos estados y, sobre todo, al suponerse un conflicto de poderes dentro de uno de ellos, declarar la desaparición de poderes en un estado.

–Tercero: otra función también política y de primer orden consiste en integrarse como jurado en los casos del juicio político a un funcionario público, que puede ser un miembro del mismo cuerpo, pero, sobre todo, también puede juzgar al Poder Ejecutivo de la Unión.

–Cuarto: las funciones propiamente legislativas, tanto las exclusivas, como las concurrentes y de Cámara revisora.

Así, el artículo 76 en sus fracciones I a VIII, establece que tiene capacidad para:

[7] A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asiste el presidente de la República y presenta un informe por escrito sobre la administración pública del país.

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo, con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso [...] aprobar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo de la Unión.

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga. Cabe mencionar aquí que la facultad original de ratificar mandos dentro del gabinete ha sido drásticamente suprimida, al grado de que la antigua Contaduría Mayor de Hacienda ya no está en manos de este cuerpo, y que en el análisis y aprobación de la misma cuenta pública interviene, en primer lugar, la Cámara Baja.[8] Sin embargo, el Senado tiene atribuciones económicas más allá del nombramiento de funcionarios hacendarios, pues debe dar su aprobación para que el Ejecutivo suscriba convenios financieros internacionales y, aun en materia económica interior, debe dar su anuencia para cuestiones tales como la acuñación de moneda.

III. Autorizarlo también para las salidas de tropas nacionales y para que permita el paso de tropas extranjeras.

IV. Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.

V. Declarar la desaparición de poderes en un estado de la Unión

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado.

[8] Debe recalcarse que la Constitución faculta al Senado sólo a ratificar el nombramiento de la magistrados, no a nombrarlos.

VII. Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer en juicio político las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos.

VIII. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y las renuncias de los mismos funcionarios.[9]

Ahora bien, con respecto a la segunda función, el apartado V de la Constitución establece otra de sus funciones históricamente importantes y que, por esto mismo, ha sido objeto de polémicas y de consecuentes reformas; nos referimos a la facultad del Senado de declarar la desaparición de poderes en un estado de la Unión. Como lo establece la mencionada fracción, puede: declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, llegado el caso nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado.[10]

El procedimiento consiste en que el Senado elija un gobernador entre una terna propuesta por el Ejecutivo.

Pero sobre todo, tiene atribuciones mayores para vigilar y supervisar las relaciones políticas

[9] El artículo 100 refiere que las licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mayores a dos meses serán concedidas por el presidente, con la aprobación del Senado, o en sus recesos, de la Comisión Permanente.

[10] Éste es un capítulo polémico, pues establece que el Senado podrá actuar siempre que las Constituciones de algún estado no prevean el caso, tema cuya interpretación ha sido muy debatida y criticada.

entre diversos cuerpos de los estados: resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o en casos de conflicto de armas.[11]

Por otra parte, su función política tal vez más importante, es la de juzgar a los funcionarios de la Federación; de acuerdo con las fracciones VII y VIII del mismo artículo 76, puede erigirse en jurado de sentencia para conocer, en jucio político ,las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos; esto con base al artículo 110 de la Constitución, que anota quiénes podrán ser sujetos de juicio político.

Cabe agregar que a el presidente de la República, en los términos de los artículos 108 y en el 111, sólo habrá lugar de acusarlo, durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Existen además otra serie de facultades que se refieren al orden interno de cada órgano, y que pueden ejecutarse sin intervención de otra.

Cada una de las Cámaras puede, conforme al artículo 77, sin la intervención de la otra:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;

II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de las Comisiones de su seno;

III. Nombrar los empleados de su Secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, y

IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

[11] No puede en cambio, supervisar las controversias constitucionales, y los conflictos entre un estado y la Federación, así como casos en los que la Federación sea parte, pues esta función corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Unión.

4. 3.3 Facultades concurrentes y coincidentes con otros órganos

El Senado comparte diversas atribuciones con otros cuerpos e instituciones de la Federación.

4.3.3.1 Atribuciones compartidas con la Cámara de Diputados

En este rubro tenemos una serie de facultades que comparte con la Cámara de Diputados, ya sea como Congreso de la Unión (artículo 73 constitucional), o en particular las de establecer conjuntamente la Comisión Permanente.

4.3.3.2 Facultades como Congreso

1° Para admitir nuevos estados a la Unión Federal.

2° Para formar nuevos estados.

3° Para arreglar definitivamente los límites entre los estados.

4° Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

5° Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

6° Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

7° Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar los mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

8° Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29 de la misma Constitución.

9° Para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones.

10° Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación.

11° Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

12° Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

13° Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales y para reglamentar su organización y servicio.

14° Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar a la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los estados, la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

15° Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

16° Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

17° Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deban tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

18° Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

19° Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.

20° Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

21° Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

22° Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.

23° Para establecer, organizar y sostener, en toda la República, escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones, para legislar sobre monumentos nacionales, así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.

24° Para conceder licencia al presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de la Constitución.

26° Para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República.

27° Para establecer contribuciones.

28° Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales.

29° Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas

competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

30° Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

31° Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios necesarios.

32° Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

33° Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

34° Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

35° Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

4.3.3.3 Facultades como Comisión Permanente

Conforme al artículo 78 de la Constitución, la Comisión Permanente se compone de 37 miembros, 18 de ellos senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombran un sustituto entre sus miembros en ejercicio.

Las atribuciones de la Comisión Permanente forman parte de las facultades comunes de las dos Cámaras, al tiempo que ejercen algunas funciones exclusivas del Senado, cuando éste se encuentra en receso.

Atribuciones de la Comisión Permanente conforme al artículo 79 constitucional:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional;

II. Recibir en su caso, la protesta del presidente de la República y de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

III. Recibir, si es el caso, las iniciativas del ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas;

IV. Acordar por sí misma o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso o de una sola de las Cámaras a sesiones extraordinarias;

V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, y

VI. Ratificar los nombramientos que haga el presidente de la República conforme a los artículos previamente descritos.

Por otra parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General también es regulador de las actividades de la Comisión Permanente. Allí se indica que debe tener sesiones semanales, llevar

archivo, recibir los informes de las Comisiones de Administración, vigilar el funcionamiento e inviolabilidad del recinto, y proceder de modo reglamentado en cuanto a las votaciones. Además, nombrará para sus trabajos a las siguientes Comisiones:[12]

1. Gobernación
2. Puntos Constitucionales
3. Justicia
4. Relaciones Exteriores
5. Defensa Nacional
6. Educación Pública
7. Hacienda y Crédito Público
8. Agricultura y Fomento
9. Comunicaciones y Obras Públicas[13]

Para desarrollar sus trabajos, algunas Comisiones pueden unirse de acuerdo al reglamento y con aprobación de la Cámara.

En otro renglón, el Congreso tiene facultades constitucionales para actuar en el caso de la falta absoluta del Poder Ejecutivo, así como para proceder a nombrar o sustituir al mismo, conforme al artículo 84:

> En caso de falta absoluta del presidente de la República ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá dentro de los diez días siguientes a esta designación, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.
>
> Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.
>
> Cuando la falta de presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto.

En adición, el artículo 85 establece el procedimiento para sustituir al presidente electo en caso de que éste no se presente para asumir el cargo.

Finalmente, en cuanto a las reformas a la Constitución y al Senado mismo, el Título Octavo constitucional intitulado "De las reformas de la Constitución" establece que se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso,

[12] Cuando sólo una de las Cámaras realice sesión extraordinaria la Comisión Permanente no suspende su labores.
[13] Congreso de la Unión, LV Legislatura, Comisión Permanente, enero de 1993, primer receso del año de ejercicio constitucional.

harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

4.3.4 Facultades de Supervisión del Poder Ejecutivo

En primer lugar, de acuerdo con el artículo 89, el presidente de la República está facultado para nombrar a un cierto número de funcionarios, pero para ello requiere la ratificación del Senado o, en caso de que el Congreso se encontrara en receso, de la Comisión Permanente; los casos son:

–Nombrar los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda.

–Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión.[14]

–Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

–Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renuncias de ellos (o con la aprobación de la Comisión Permanente en su caso).

4.4. Órganos de gobierno del Senado

Primero tenemos la Mesa Directiva. Se integra con un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, electos por mayoría y en votación por cédula. Es el órgano rector de los trabajos camarales, preside los debates y determina el trámite de sus asuntos. La duración del cargo de presidente y vicepresidente es de un mes, y no se les permite reelección inmediata, en cambio, los demás integrantes duran un año en su encargo.[15]

El presidente de la Mesa Directiva tiene la obligación de hacer respetar el fuero constitucional de sus miembros y velar por la inviolabilidad del recinto parlamentario. Asimismo, tiene como atribuciones:[16]

a) Abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del pleno.

b) Dar curso a los asuntos y determinar los trámites que deban recaer en aquéllos con que se dé cuenta a la Cámara.

c) Conducir los debates y las deliberaciones de la Cámara.

Desarrollo de Ratificaciones Senatoriales de Nombramientos hechos por el Presidente de la República de 1880 a 1970

	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	Total
Militares	85	59	272	447	168	254	1119	1165	912	43	4524
Magistrados						16	43	36	37	26	158
Ministros					16	4	26	22	20	8	96
Diplomáticos	1	2			1		10	1	7	2	24
Funcionarios	2		1	8	13	22					
Totales	88	61	273	455	198	1198	1224	976	976	79	4802

[14] Además, los estados de la Unión no pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera (artículo 118 constitucional).

[15] Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 77-83, y Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

[16] Ley Orgánica, *Ibidem,* artículo 83.

d) Cumplimentar el orden del día de las sesiones, tomando en cuenta las propuestas de la Gran Comisión.

e) Requerir a los senadores faltistas y proponer sus sanciones.

f) Exigir e imponer el orden al público asistente a las sesiones (recuérdese que, en principio, las sesiones son públicas, excepto las secretas y aquéllas en donde sea requerido retirar al respetable).

g) Solicitar el auxilio de la fuerza pública si así lo requiriese.

h) Firmar con los secretarios y, en su caso, con el presidente de la Cámara Colegisladora las leyes, decretos y reglamentos que expida su Cámara o el Congreso.

i) Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara.

j) Representar a la Cámara ante la Colegisladora y en las ceremonias a las que concurran los titulares de los otros poderes de la Federación.

Por su parte, los secretarios tienen por obligaciones: auxiliar al presidente, pasar la lista de asistencia para comprobar el quórum, extender y firmar las actas de las sesiones y las leyes; la lectura del orden del día; cuidar de la impresión y distribución de las iniciativas y dictámenes propuestos a debate; recoger y computar las votaciones y proclamar los resultados; abrir, integrar y actualizar los expedientes de asuntos recibidos y formar las resoluciones; llevar riguroso trabajo de archivo y coordinar sus labores con las del Oficial Mayor.

Existen además, como órganos del cuerpo del Senado, la Oficialía Mayor, la Tesorería y otras dependencias asignadas por la Ley y por la Gran Comisión.

4.4.1 De la continuidad del Cuerpo Legislativo

Hasta las reformas de septiembre de 1993, el Senado, al terminar su último período ordinario de sesiones, nombraba una Comisión para instalar el Colegio Electoral que calificaba las elecciones de los integrantes de la Cámara sucesora; pero esto fue modificado por el nuevo Código Electoral. Asimismo, en los primeros artículos de la Ley, se establecía la forma de integrar esa Comisión instaladora, así como la Mesa Directiva del Colegio Electoral. Allí, también se prescribe como se trabajaría en el Colegio Electoral y las dos Comisiones dictaminadoras. De cualquier forma, la próxima legislatura deberá constituirse y hacer la protesta de ley (artículo 74 de la Ley Orgánica), para luego nombrar la Mesa Directiva de su Cámara (misma que nombrará a los miembros de las Comisiones de cortesía que participan en la instalación de la Cámara).

La primera junta de la legislatura tiene lugar diez días antes del período ordinario de sesiones, para elegir presidente, a los vicepresidentes, a los secretarios y a los prosecretarios.

4.5 La Gran Comisión

Es el órgano de coordinación y organización de las funciones legislativas, administrativas y políticas. Está prevista su integración con un senador de cada estado y uno por el Distrito Federal, cuya selección se hace por sorteo de entre los dos senadores de cada entidad y del Distrito Federal, que estuvieren presentes.[17]

Su funciones más importantes en la Cámara de Diputados son: la de ser órgano de integración de la mayoría parlamentaria, así como también órgano de gobierno de la Cámara. Compete a ésta proponer a su Cámara el personal de las Comisiones Permanente y Especiales. Además, somete a consideración de la Cámara los nombramientos o remociones de los empleados de la misma.

Los artículos 103 a 106 de la Ley Orgánica del Congreso prescriben las funciones de la Gran Comisión del Senado.

[17] Como existe hoy día, es el órgano de integración de la mayoría parlamentaria; pero algunas de sus funciones en la próxima legislatura estarán sujetas a una nueva concertación política.

4.5.1 Facultades de la Gran Comisión

1. Proponer a la Cámara el personal de las Comisiones ordinarias y especiales.

2. Proponer a la Cámara la designación de los Comisionados ante la Comisión Federal Electoral.

3. Proponer el nombramiento del Oficial Mayor y del Tesorero de la Cámara.

4. Someter los nombramientos y remociones de los empleados de la Cámara a la consideración de la misma.

5. Prestar cooperación a la Mesa Directiva y a su presidente en la conducción de los asuntos y para el mejor desahogo de las atribuciones administrativas.

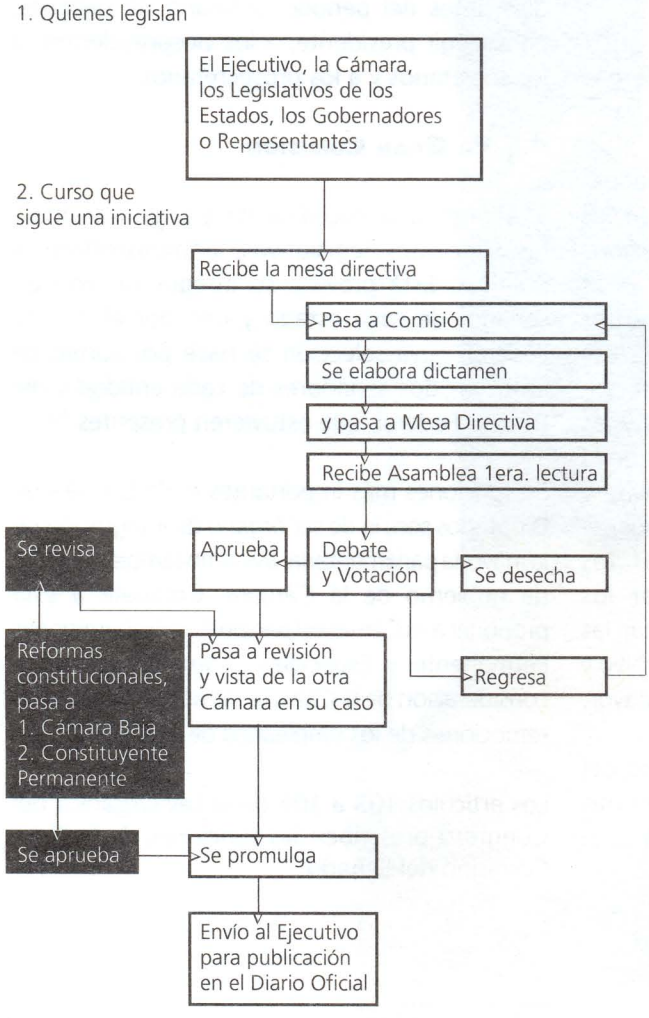
6. Proponer a la Cámara el Programa Legislativo. A este efecto, jerarquizará las iniciativas de ley o decreto observando las disposiciones del artículo 71 constitucional y tomará las providencias necesarias para asegurar el estudio, análisis y debate de las iniciativas.

7. Vigilar las funciones de la Oficialía Mayor.

8. Proveer a través de la Oficialía Mayor lo necesario para el trabajo de las Comisiones.

9. Dirigir y vigilar los servicios internos necesarios para el eficaz cumplimiento de las funciones de la Cámara.

4. Proceso legislativo en el Senado



5. Comisiones del Senado de la República

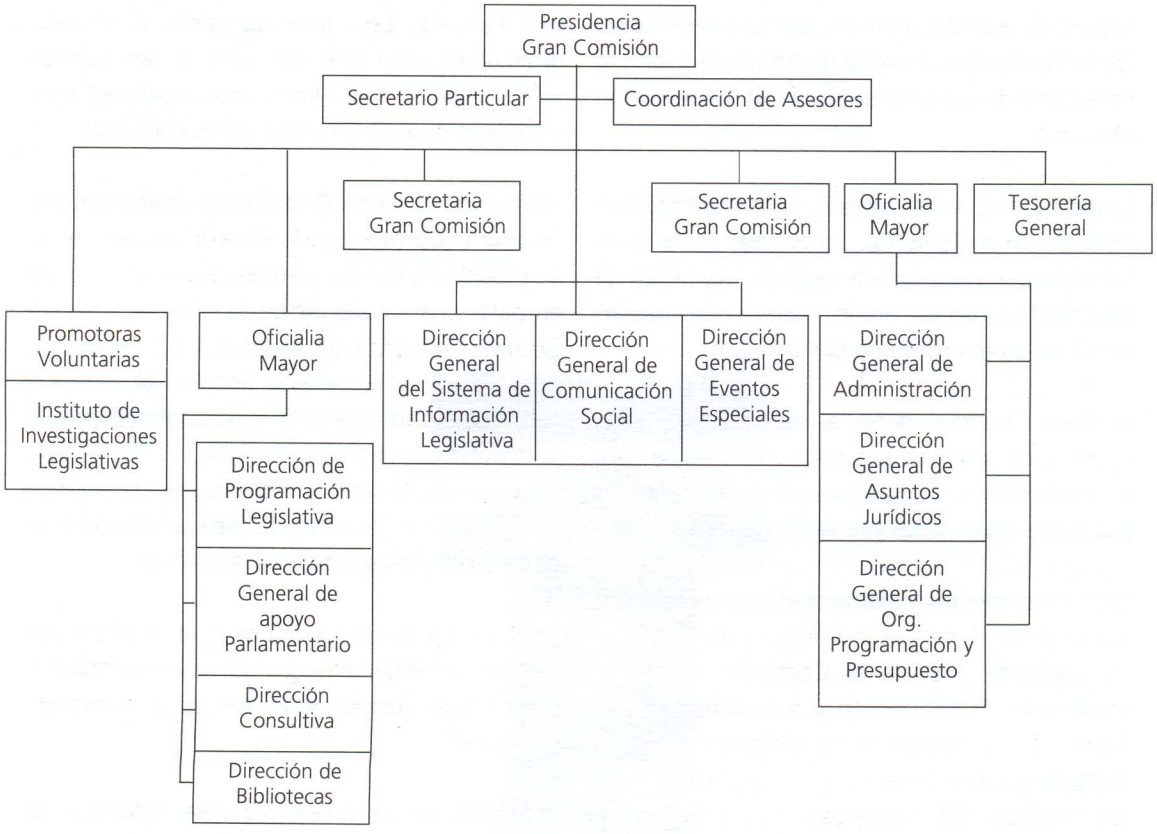
LV Legislatura
(1991-1994)

Comisiones Ordinarias

- Primera de Gobernación
- Segunda de Gobernación
- Puntos Constitucionales
- Relaciones Exteriores (primera a cuarta secciones)
- Defensa Nacional
- Marina
- Hacienda
- Desarrollo Económico y Social
- Energéticos
- Planeación Democrática del Desarrollo
- Comercio y Fomento Industrial
- Fomento Agropecuario, Recursos Hidráulicos y Forestales
- Asentamientos Humanos y Ecología
- Obras Públicas
- Comunicaciones y Transportes
- Educación
- Salubridad General
- Del Sector Social del Trabajo
- Del Sector Social Agrario
- Turismo
- Pesca
- Distrito Federal
- Justicia
- De Reglamento
- Corrección de Estilo

Comisiones Especiales

- Estudios Legislativos
- Administración
- Biblioteca
- Medalla Belisario Domínguez
- Jurisdiccional
- Asuntos Relativos al Pacto Federal
- Derechos Humanos
- Informática
- Editorial
- De Asuntos Fronterizos, Zona Norte
- De Asuntos Fronterizos, Zona Sur
- Población y Desarrollo



4.6 Comisiones parlamentarias

Las Comisiones de trabajo del Senado se clasifican en dos tipos: ordinarias y especiales. Conforme al artículo 70 constitucional, toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Esta ley no podrá ser vetada.

Ahora bien, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso (en sus artículos 86 a 102), hay dos tipos de Comisiones, ordinarias y especiales,[18] las cuales se eligen en la primera sesión que verifica la Cámara en el primer período ordinario de sesiones. Los integrantes de las Comisiones ordinarias duran toda una legislatura, mientras que los de las Comisiones especiales se renuevan anualmente.

Las Comisiones ordinarias tienen a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la Comisión de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.

Adicionalmente, pueden nombrarse Comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia por la que se designaron o desempeñar un encargo específico. Cada Cámara puede modificar el número de Comisiones especiales que considere conveniente.

[18] Entre otras, las de Estudios Legislativos y la de Administración

Las Comisiones Permanentes se eligen en la primera sesión, después de la primera apertura de sesiones. Otras Comisiones, como la de Administración y la de la Contaduría Mayor de Hacienda, se renovarán cada año.

La elección de los miembros de las Comisiones también se reglamenta. En el caso de la Gran Comisión, en escrutinio secreto, nombran al presidente y a un secretario, mismos que durarán en su cargo el mismo de la Comisión.

La Gran Comisión debe, al día siguiente de la apertura de sesiones, presentar a la Cámara para su aprobación, la lista de Comisiones Permanentes y la de los insaculados por el Gran Jurado

Las Comisiones no reglamentadas se componen, por lo general, de tres individuos propietarios y un suplente. Preside la Comisión el primer nombrado. El presidente y secretarios de las Cámaras no podrán tener ninguna comisión durante el ejercicio de su encargo. No obstante los recesos del Congreso, las Comisiones continúan su labor y tratan, tanto sus asuntos pendientes, como los que le envíe la Comisión Permanente durante el receso.

Respecto de las reglas para integrar las Comisiones, tenemos en primer lugar las establecidas en la Ley Orgánica:

–Artículo 95. Las Comisiones contarán con un presidente, que coordina sus trabajos, un secretario y los vocales que autorice la Cámara.

–Artículo 96. Durante su encargo, el presidente, los vicepresidentes y los secretarios de la Cámara no actuarán en ninguna Comisión ordinaria o especial.

–Artículo 97. Las reuniones de las Comisiones Ordinarias no serán públicas. Cuando así lo acuerden sus miembros, podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que las Comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate. Esto muestra cómo el proceso legislativo envuelve no sólo a las esferas institucionales, sino a los grupos organizados y a interesados de la sociedad en su conjunto.

–Artículo 98. Las Comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Su presidente tendrá voto de calidad en caso de empate. Cuando alguno de los miembros de una Comisión disienta de la resolución adoptada, podrá expresar su parecer por escrito, firmado como voto particular y dirigido al presidente de la Comisión, para que éste, si lo estima conveniente, lo remita al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara a fin de que decida si se pone a consideración de la Asamblea.

La Cámara puede aumentar el número de sesiones o subdividirlas en los ramos necesarios. Éstas siguen funcionando aun en el receso del Congreso.

El artículo 89 de la Ley Orgánica, establece las 46 Comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores:

4.6.1 Comisiones del Senado establecidas en la Ley Orgánica del Congreso:

1. Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos
2. Aranceles y Comercio Exterior
3. Asistencia Pública
4. Asuntos Indígenas
5. Colonización
6. Comercio Interior
7. Corrección de Estilo
8. Correos y Telégrafos
9. Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito
10. Defensa Nacional
11. Departamento del Distrito Federal
12. Economía
13. Editorial
14. Educación Pública
15. Ferrocarriles Nacionales
16. Fomento Agropecuario
17. Fomento Cooperativo
18. Fomento Industrial

19. Gobernación
20. Hacienda
21. Industria Eléctrica
22. Insaculación de Jurados
23. Justicia
24. Justicia Militar
25. Marina
26. Medalla Belisario Domínguez
27. Migración
28. Minas
29. Obras Públicas
30. Patrimonio y Recursos Nacionales
31. Pesca
32. Petróleo
33. Planeación del Desarrollo Económico y Social
34. Previsión Social
35. Puntos Constitucionales
36. Reforma Agraria
37. Reglamentos
38. Relaciones
39. Salubridad
40. Sanidad Militar
41. Seguros
42. Servicio Consular y Diplomático
43. Tierras Nacionales
44. Trabajo
45. Turismo
46. Vías de Comunicación

Sin embargo, en la actual LV Legislatura de acuerdo con su programa de trabajo, se han organizado la siguientes Comisiones:

4.6.2. Comisiones de la LV Legislatura del Senado de la República (1991-1994)

Comisiones ordinarias
I. Primera de Gobernación
II. Segunda de Gobernación
III. Puntos Constitucionales
IV. Relaciones Exteriores (primera a cuarta secciones)[19]
V. Defensa Nacional
VI. Marina
VII. Hacienda
VIII. Desarrollo Económico y Social
IX. Energéticos
X. Planeación Democrática del Desarrollo
XI. Comercio y Fomento Industrial
XII. Fomento Agropecuario, Recursos Hidráulicos y Forestales
XIII. Asentamientos Humanos y Ecología
XIV. Obras Públicas
XV. Comunicaciones y Transportes
XVI. Educación
XVII. Salubridad General
XVIII. Del Sector Social del Trabajo
XIX. Del Sector Social Agrario
XX. Turismo
XXI. Pesca
XXII. Distrito Federal
XXIII. Justicia
XXIV. De Reglamento
XXV. Corrección de Estilo

Como observará el lector, en realidad se trata prácticamente de las mismas, no obstante al integrarlas los legisladores cambiaron algunas denominaciones. Destaca también que, en los asuntos relevantes de la Cámara, es en donde se estructuran más subcomisiones.

Comisiones especiales
I. Estudios Legislativos (que comprende tres secciones)
II. Administración
III. Biblioteca
IV. Medalla Belisario Domínguez
V. Jurisdiccional
VI. Asuntos Relativos al Pacto Federal
VII. Derechos Humanos
VIII. Informática
IX. Editorial
X. De Asuntos Fronterizos, Zona Norte
XI. De Asuntos Fronterizos, Zona Sur
XII. Población y Desarrollo[20]

Por otra parte, la Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las Comisiones ordinarias,

[19] En realidad se trata de subcomisiones; incluso en el lenguaje ordinario, algunos juristas las han llamado Comités.

[20] Directorio de Comisiones, julio de 1993.

analiza las iniciativas de leyes o decretos y formula los dictámenes correspondientes. Se divide en las secciones que necesite (conforme al artículo 90).

Adicionalmente, conforme al artículo 90, serán Comisiones especiales la de Estudios Legislativos, la de Administración y la de Biblioteca.

Según el artículo 92, la Comisión de Administración tiene las siguientes atribuciones:

a) Presentar a la Cámara para su aprobación el presupuesto para cubrir las dietas de los Senadores.
b) Presentar de igual manera el presupuesto de sueldos de los empleados de la Cámara.
c) Dar cuenta mensualmente del ejercicio del presupuesto.
d) Presentar durante los recesos del Congreso, a la Comisión Permanente, para su examen y aprobación los presupuestos a que se refieren los incisos anteriores.

En cuanto a la Comisión de Biblioteca (artículo 93), tendrá a su cargo la atención de la Biblioteca del Senado de la República y todo lo que se relacione con actividades de esa naturaleza.

Debe hacerse notar que de acuerdo con el artículo 96 de la Ley Orgánica, durante su encargo, el presidente, los vicepresidentes y los secretarios de la Cámara no actuarán en ninguna Comisión ordinaria o especial.

4.6.3 Criterios adicionales para integrar las Comisiones

Además de los criterios de la Ley Orgánica, deben siempre considerarse criterios políticos, partidistas, institucionales e internos, no sólo los técnicos y legales establecidos. Así, ha sido tradición considerar a los sectores y a los estados de la República. Hoy día no existen disposiciones en el reglamento que determinen nombramientos de la oposición, pero, desde la próxima legislatura, en virtud de que ingresarán grupos parlamentarios nuevos, es probable que se determine una práctica parlamentaria nueva que habrá de sancionarse; ésta es que en la Mesa Directiva habrá tantos vicepresidentes como fracciones parlamentarias existan en la Cámara. En consecuencia, no sólo debe hacerse labor parlamentaria sino de concertación política.

4.7 Proceso legislativo

Existen un conjunto de normas y procedimientos para crear una ley: su iniciativa, la elaboración del proyecto, el procedimiento de debate, el sistema de decisiones y de votación; la acción legislativa final, su revisión y promulgación. Cabe aquí analizar tres aspectos: las atribuciones de la Constitución, las de las leyes orgánicas del cuerpo legislativo, las normas y principios del derecho constitucional, las reglas y la costumbre.

4.7.1 Quién legisla

La Sección II de la Carta Magna establece quiénes pueden iniciar leyes o decretos. Conforme a su artículo 71, este derecho compete:

–Al presidente de la República (que debe enviar todas sus iniciativas por medio de oficio)
–A los diputados y senadores
–A las legislaturas de los estados

Toda iniciativa pasa, desde luego, al estudio de una Comisión durante los períodos ordinarios o extraordinarios de sesiones, que se encarga de analizarla y redactar un dictamen de la misma que debe ser entregado a la Asamblea. La Mesa

Directiva recibe y da curso a la misma, y en los recesos la Comisión Permanente se encarga de hacerlo. Las iniciativas presentadas por los diputados o los senadores, se sujetan a los trámites que designa el reglamento de debates.

4.7.2 Normatividad dentro del proceso legislativo

El proceso legislativo está regido de acuerdo a normas tanto escritas como del derecho constitucional, y es el procedimiento por el cual surgen las iniciativas de ley, son analizadas, consultadas, aprobadas y, finalmente, implementadas. Las normas y costumbres en que se basa la elaboración de las leyes se han desarrollado a lo largo de la historia legislativa de nuestra nación, mismas que podemos encontrar en diferentes escritos. Por otra parte, dicho proceso se lleva a cabo dentro de órganos e instituciones. Aquí encontramos los órganos de gobierno de la Cámara, así como las Comisiones, que son el seno donde se efectúa el análisis y elaboración de las iniciativas.

De hecho, hoy más que nunca, legislar es un proceso complejo de análisis, revisión, debate, discusión y concertación entre fracciones parlamentarias, así como entre los poderes de la Unión, de los estados, los grupos políticos y diversos sectores sociales interesados o afectados por la elaboración de una ley, un reglamento o decreto (para un ejemplo ilustrativo imagínese el lector una iniciativa de ley o decreto expropiatorio de un terreno). De allí que no debamos considerar al Senado como un cuerpo aislado, sino más bien como un cuerpo que responde a los intereses de la sociedad y que, en ese sentido, forma parte del proceso de elaboración de las políticas públicas, no tanto en su implementación, como sí en su diseño y normatividad.

Las etapas o el camino rigurosamente establecido se rige por los siguientes elementos:

–Primero: la Constitución establece el procedimiento para la recepción y elaboración de iniciativas y así como para la formación de las leyes.

–Segundo: cada Cámara así como la Comisión Permanente tienen procedimientos específicos para la recepción o elaboración de iniciativas, su estudio y resolución; éstos se describen tanto en en las leyes orgánicas como en los reglamentos respectivos de cada Cámara, así como también en manuales de procedimientos que elabora cada una, a fin de orientar y normar los criterios de los senadores, en las distintas fases del proceso legislativo.

–Tercero: aun cuando éste punto ha sido sujeto a debates entre grupos parlamentarios de diferentes partidos, el proceso legislativo también involucra normas, costumbres y una experiencia de trabajo de nuevas prácticas parlamentarias, acreditadas ya como convenientes, pero que aun no encuentran expresión en el derecho legislado, no determinadas por las normas escritas anteriores, pero que de todos modos deben regirse conforme al derecho constitucional, a riesgo de producir aberraciones o desviaciones, tanto de los cuerpos que legislan como del proceso mismo. Esto puede observarse, sobre todo, en los años recientes, en que los partidos políticos de oposición irrumpieron en el Congreso, enriqueciendo con su participación el proceso legislativo nacional.[21] Esto, no obstante, ha provocado o puesto en evidencia vacíos legislativos, desajustes entre las reglas, las normas y las necesidades legislativas actuales de nuestro país. Sin embargo, el mismo Congreso ha sido capaz de superar sus problemas, por lo que hoy se muestra como un órgano más eficaz y productivo.

4.7.3. Cómo se legisla (aspectos procedimentales)

Ambas Cámaras pueden legislar indistintamente del origen de la iniciativa, a excepción de los

[21] De esta experiencia la Cámara de Diputados se abocó a reformar la Ley Orgánica. El hecho de que aun no se aprobaran todas sus reformas en 1993 y que, aun así, se produjeran cambios en la Constitución y formación del Congreso, son muestra de la dinámica legislativa actual, explican sus rezagos (legislativos) y ponen en evidencia la necesidad de integrar cada vez más con mayor equidad la participación, de encauzar el pluralismo y la participación de los nuevos grupos parlamentarios que existen hoy y se formarán en los próximos meses.

proyectos que versan sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deben iniciarse en la Cámara de Diputados.

4.7.4 De la iniciativa

Una iniciativa es un documento o propuesta, debidamente documentada y fundada, en la cual se establecen los motivos o consideraciones que llevan a los legisladores a proponer tal como ley o decreto. Tanto ésta como el dictamen y la ley promulgada contienen una serie de motivaciones y un estudio de diversa profundidad. Asimismo, en cuanto a las iniciativas de actores específicos, como el Ejecutivo, tiende a diseñarse con base, tanto en las normas legales mencionadas, como en los ordenamientos constitucionales específicos, relativos a las atribuciones del Ejecutivo en materia económica, administrativa o de planeación. Asimismo, el Ejecutivo debe sujetarse en sus iniciativa a las leyes y reglamentos que rigen su acción, tales como la de la Administración Pública o la leyes de hacienda, acuñación de moneda, etcétera. Así, encontramos iniciativas de ley que tienden a regir el trabajo del Ejecutivo en materias tales como la asignación, uso o enajenación de recursos, o los mismos presupuestos anuales.

En cuanto a iniciativas de otros actores, como legisladores, en muchas ocasiones más que apelar a una normatividad específica pueden surgir de su experiencia y práctica legislativa, y en sus considerandos puede uno entender los motivos sociales o políticos que se sustentan en la práctica legislativa.

Ahora veamos *cómo se tramita una iniciativa:*
–Las *iniciativas* de ley presentadas por el Ejecutivo, por las legislaturas de los estados o por varios miembros de las Cámaras, así como las que remita una de las Cámaras a la otra, pasan desde luego a Comisiones.

–Las *proposiciones* que no sean iniciativas de ley se sujetan al siguiente trámite:

1. Se presentarán por escrito por sus autores al presidente de la Cámara y serán leídas una sola

vez en la sesión en que sean presentadas (sus autores podrán exponer los fundamentos y razones de su proyecto).

2. Hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto.

3. Se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión el proyecto; en caso afirmativo, se turnará a Comisiones; en caso negativo se tendrá por desechada.

El artículo 60 establece que ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución. En esos casos, la Comisión legislativa correspondiente podrá formular dictamen resolviendo varias solicitudes a la vez, integrando en el proyecto de decreto tantos artículos como permisos se concedan, sin perjuicio de que, puestos a discusión, si un legislador lo solicita, cualquier artículo será reservado.

Por otra parte, el mismo artículo prescribe que toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho a iniciativa, se mandará pasar directamente por el presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse en cuenta tales peticiones.

Como lo expresamos al inicio, la formación de las leyes puede comenzarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versan sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Asimismo, todo proyecto de ley que no sea exclusivo de alguna de las dos Cámaras, debe discutirse sucesivamente en ambas. Finalmente, en la interpretación, reforma o derogación de las leyes deben observarse los mismos trámites establecidos para su formación.

4.7.5 Del dictamen

Ahora bien, los artículos 87 y subsiguientes de la Ley Orgánica determinan el procedimiento de trabajo. Toda Comisión debe presentar un dictamen en los negocios de su competencia dentro de los cinco días siguientes a la fecha que los hayan recibido. Éste deberá tener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. Puede, sin embargo, considerar necesario demorar un dictamen.

Para que haya dictamen de Comisión deberá presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. En caso de disentir, se puede presentar un voto particular por escrito.

El material con el que trabajan las Comisiones consiste en el material de todos los archivos y oficinas de la nación, todas las informaciones y documentos que estimen convenientes. Adicionalmente, para normar su juicio, pueden tener conferencias con los funcionarios públicos,[22] o con la otra Cámara.

Una vez firmado el dictamen, se imprime junto con los votos particulares que hubiere y se remiten a los senadores.[23] Así, al abrirse el período de sesiones, se tiene por hecha la primera lectura de todo dictamen.

Todo dictamen que no sea resuelto por una legislatura quedará como proyecto para la siguiente (véase el rezago legislativo).

[22] Éstos pueden también tomar parte en los debates cuando el asunto en cuestión competa a sus funciones o a su dependencia.

[23] Un voto particular es el juicio personal razonado y jurídicamente fundamentado de un representante sobre un dictamen.

4.7.6 Procedimiento para discutir los dictámenes

Una vez elaborado el dictamen, se remite a la Mesa Directiva para que su presidente organice el orden del día y lo someta a discusión. Ya el pleno en discusión en la sala, primero se lee la iniciativa y después el dictamen de la Comisión; a continuación, el presidente forma la lista de oradores que pidan la palabra en pro y en contra y hablarán alternativamente.

Todo proyecto de ley *se discute primero en lo general,* esto en su conjunto, y después, en lo particular, cada uno de sus artículos. Los individuos de la Comisión y los autores de la propuesta podrán hablar en más de dos ocasiones, mientras el resto sólo tendrá dos intervenciones. Asimismo tienen derecho de intervención los individuos para hechos o alusiones personales, por un tiempo límite de cinco minutos. Quienes intervengan tienen un límite de treinta minutos y no se permite, excepto por moción, la interrupción o el diálogo.

Si al principio de la discusión algún individuo lo pidiera, la Comisión dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aun leer la constancia. En todo debate, se observará el orden, se vigilará la presencia del quórum y no podrá llamarse al orden al orador que critique o censure a funcionarios públicos por diversas faltas, excepto en caso de injurias o calumnias, cuando se puede reclamar en la misma sesión, cuando el orador termine, o en otra subsiguiente.

Las discusiones sólo pueden suspenderse por el término de la hora fijada para las mismas, porque se acuerde dar preferencia a otro asunto; por graves desórdenes o por falta de quórum.

Antes de cerrarse en lo general la discusión de los proyectos de ley, y en lo particular cada uno de sus artículos, podrán hablar seis individuos en favor y otros tantos en contra, además de los miembros de la Comisión y de los funcionarios involucrados. En los demás asuntos económicos de la Cámara, bastará que hablen tres en cada sentido.

Terminada la ronda de oradores el presidente mandará preguntar si el asunto se considera suficientemente discutido. Si así se considera, se procederá a la votación, en caso contrario continuará el debate, pero bastará que hable uno en pro y otro en contra para repetir la pregunta.

Declarado un proyecto suficientemente dicutido en lo general, se procede a votarlo y, si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos en particular (pueden apartarse los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la Asamblea deseen impugnar). En caso contrario se preguntará, en votación económica, si vuelve o no el proyecto a la Comisión. Si la resolución fuese afirmativa, se le regresará para revisarlo, mas si fuere negativa, se tendrá por desechado.

En cuanto a la discusión en lo particular, terminada ésta, se preguntará si ha lugar la votación; en caso afimativo se votará, y en caso negativo se devolverá el artículo a la Comisión.

Si algún artículo constare de varias proposiciones, se pondrán a discusión separadamente una después de otra, señalando previamente su autor o la Comisión que la presente. Pueden también presentarse por escrito adiciones o modificaciones. Una vez leídas, éstas deberán votarse y, si se admiten, se turnarán a la Comisión.

Cuando nadie pida la palabra en contra del dictamen, uno de los comisionados explicara los motivos del dictamen y se procederá a votar.

En el caso de la concurrencia de funcionarios públicos involucrados en las iniciativas de ley, éstos podrán exponer sus fundamentos, y gozarán del uso de la palabra en primer lugar. En este caso también se les puede interrogar; sin embargo, no pueden proponer adiciones o modificaciones a la ley.

4.7.7 Cómo se vota un proyecto de ley

Están previstas tres clases de votaciones: nominal, económica y por cédula. La primera consiste en que cada representante se pone de pie, dice

su nombre y expresa sí o no; un secretario anota los que aprueben y otro los que reprueben; al terminar, se pregunta en voz alta si falta alguien de votar y luego votarán el presidente y el secretario. Enseguida, los secretarios y prosecretarios computan los votos, y se leen en la tribuna los nombres de los que aprueban y los de los que reprueban; después se comunica el resultado total de votos. En la segunda, se efectúan, poniéndose de pie quienes aprueban y quedándose sentados los que reprueban.

Las votaciones nominales tienen lugar cuando se pregunte si ha lugar a aprobar algún proyecto en lo general; segundo, cuando se evalúe cada artículo que componga el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo, y tercero, cuando algún representante así lo pida apoyado por cinco más. Las demás votaciones serán económicas.

Las votaciones para elegir personas se harán por cédulas que se entregarán al presidente de la Cámara, y éste las depositará, sin leerlas, en un ánfora. Luego, el secretario procede a sacar y leer una por una las cédulas, mientras un prosecretario hace el cómputo y, finalmente, se publica el resultado.

Otro tipo de votación especial es el establecido por los artículos 84 y 85 constitucionales, que determinan que, para la elección de un presidente interino, la votación debe realizarse por escrutinio secreto, y resultará electo por mayoría absoluta de votos de al menos dos terceras partes del Congreso. (Asimismo, en cuanto a la elección del presidente de la República, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales indica la forma de su elección.)

Todas las votaciones deben verificarse por mayoría absoluta, a no ser aquellos casos en que la Constitución y el Reglamento exijan las dos terceras partes de los votos (*v.gr.* en casos de urgente u obvia resolución).

En caso de empate debe repetirse la votación. Antes de votar, el secretario debe llamar a todos a la misma, dentro del salón y en la sala de desahogo. Mientras se verifica la votación, nadie puede salir del salón ni excusarse de votar. Los secretarios de Despacho se retirarán mientras dure la votación.

4.7.8 Cómo se revisan los proyectos de ley

Las observaciones o modificaciones hechas a un proyecto de ley por la Cámara revisora o por el Ejecutivo, al volver a la de su origen, pasarán a la Comisión que dictaminó, y el nuevo dictamen de ésta sufre todos los trámites que prescribe el reglamento. Sin embargo, solamente se discuten y someten a votación los artículos observados, modificados o adicionados.

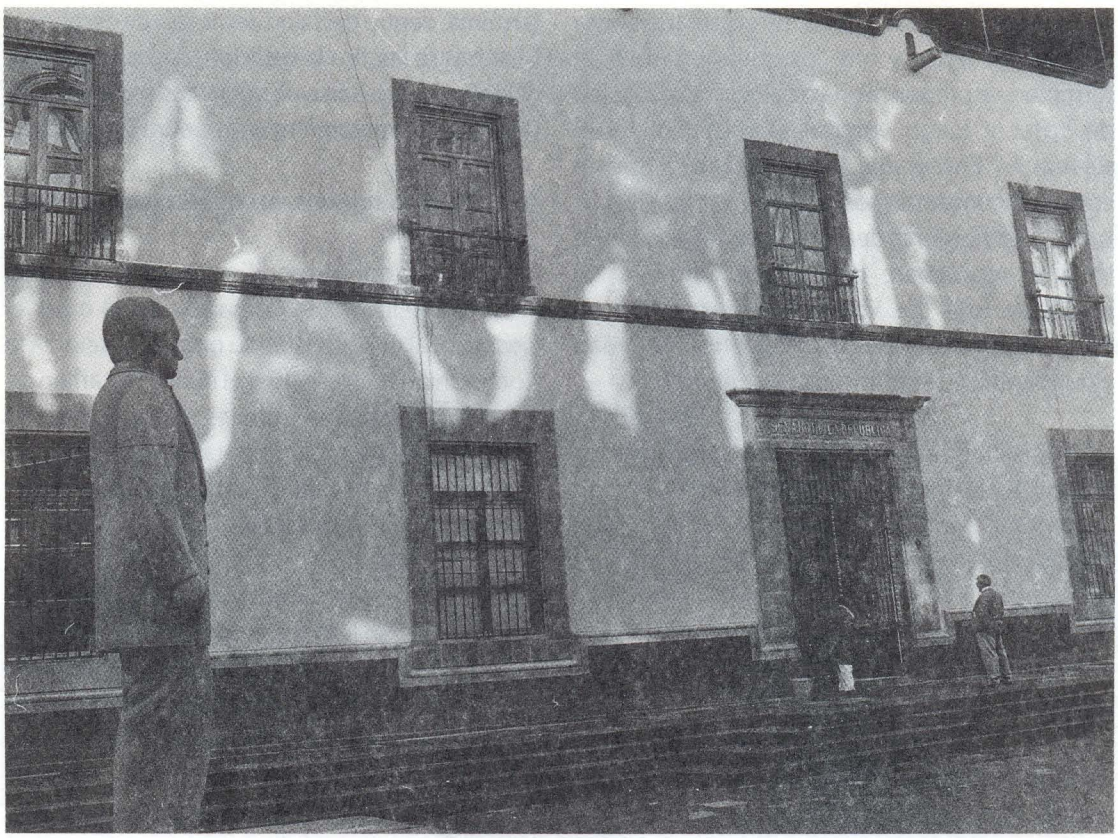
Los proyectos que pasen a una u otra Cámaras para su revisión irán firmados por el presidente y dos secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieran tenido a la vista para resolver aquéllos. Respecto a los documentos que obren impresos en el expediente, será bastante que vayan foliados y marcados con el sello de la Secretaría. Para la revisión, puede asistir el autor del dictamen y puede ser revisada por el Pleno o por una Comisión nombrada por el presidente de la Cámara revisora, en caso de urgencia o gravedad de la ley.

4.7.8.1 Bases constitucionales de la revisión

Además de los considerandos previos, el artículo 72 constitucional establece que todo proyecto de ley o decreto se discute sucesivamente en ambas Cámaras, observándose el reglamento de debates:

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, y si no hubiese observaciones, se publicará inmediatamente.

b) Si el Congreso no hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, se reputará aprobado todo proyecto no devuelto en el término de diez días.



c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen y, si nuevamente fuese confirmado (por dos terceras partes del número total de votos), pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. (Claro, algunas reformas constitucionales requieren de revisión y aprobación por el Constituyente Permanente.) Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

d) Si alguno fuese desechado en la totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen, con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si en la siguiente vuelta, la Cámara de su origen lo vuelve a aprobar, se repetirá el trámite, de lo contrario no podrá volver a presentarse.

e) Cuando un proyecto fuese desechado en parte o modificado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de origen versará únicamente sobre esto sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si la Cámara revisora insistiere en una tercera vuelta sobre sus adiciones o reformas con una mayoría absoluta de votos de los presentes, el conjunto del proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionales o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

i) Si transcurre un mes después de haber pasado a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda respuesta, tal proyecto podrá presentarse y discutirse en la otra Cámara.

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, ni en ocasión de delitos oficiales de altos funcionarios, aunque tenga capacidad de veto.

4.7.9 Cómo se promulga una ley

Una vez revisado y aprobado un proyecto, se convierte en ley y debe promulgarse. Las leyes son promulgadas por el Ejecutivo en el *Diario Oficial de la Federación*. Para ello, antes de remitirle una ley, ésta debe asentarse en el libro de leyes de la Cámara respectiva. Y, todavía antes de enviarla, pasa por la Comisión de Corrección de Estilo, para que formule la minuta de lo aprobado y la presente a la mayor brevedad posible. Esta minuta debe contener exactamente lo que hubieren aprobado las Cámaras sin otras variaciones que el correcto uso del lenguaje.

Existe una fórmula para la expedición de leyes, que establece que deben redactarse con claridad, y que al expedirse deben ser autorizadas por la firma de los presidentes de ambas Cámaras y al menos por un secretario de una de ellas, si la ley hubiere sido votada por ambas. La fórmula de expedición reza: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta" (sigue el texto de la ley o decreto).[24] Y en el caso de las leyes votadas en ejercicio de las facultades exclusivas deben decir: "La Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede [el artículo o fracción respectivos] de la Constitución Federal, decreta" (texto de ley).

[24] Cuando se trata de la elección de presidente interino, la fórmula será: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos declara..."

4.7.10 Dónde se conoce y divulga el proceso legislativo

Para dar a conocer al pueblo de México sus actividades, cada Cámara tiene un órgano oficial denominado *Diario de los Debates* en el que se publica la fecha y lugar donde se verifican las sesiones, el sumario, el orden del día, los nombres de quienes las presiden, los textos de las actas de sesión, la versión estenográfica de las discusiones y la inserción de todos los documentos a los que se da lectura. No se publican en cambio, las sesiones secretas.

Conforme al artículo 133 constitucional, las leyes del Congreso y todos los tratados que estén de acuerdo con ella, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se apegarán a dicha Constitución, a pesar de las leyes y tratados que en contrario pueda haber en las Constituciones de los mismos.

4.7.11 Procedimientos de trabajo del Senado

4.7.11.1 Las sesiones de trabajo

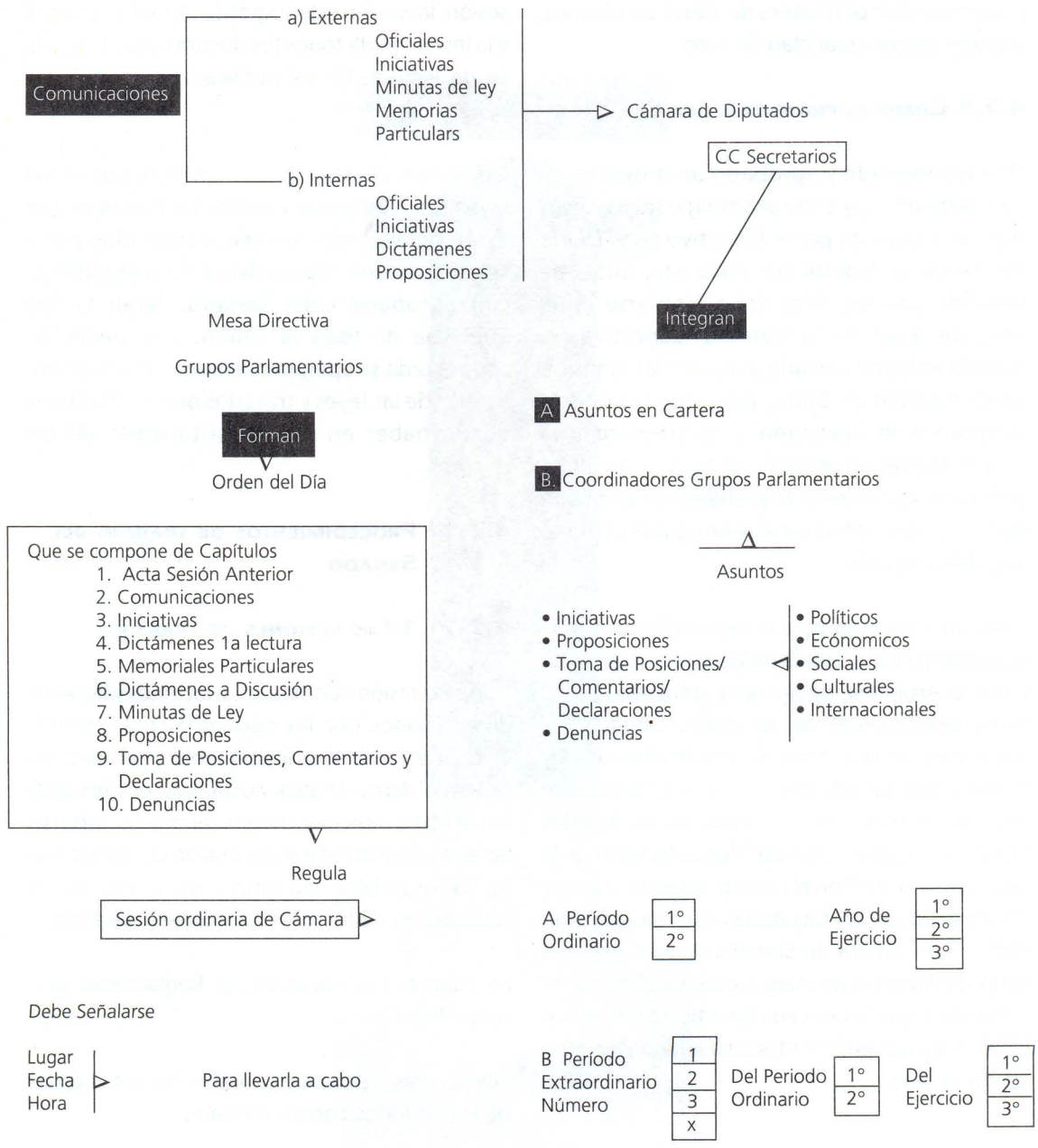
Cada Comisión tiene reglas, funciones y horarios determinados por las normas escritas; dentro ellas, la elaboración, seguimiento y término del orden del día es el trabajo sustantivo, encaminado por la Mesa Directiva, durante el cual se elaboran las leyes. El orden día es central en la conducción de la Asamblea legislativa así como en la elaboración de las leyes conforme a derecho.

En cuanto a las sesiones, el Reglamento prescribe tres tipos:

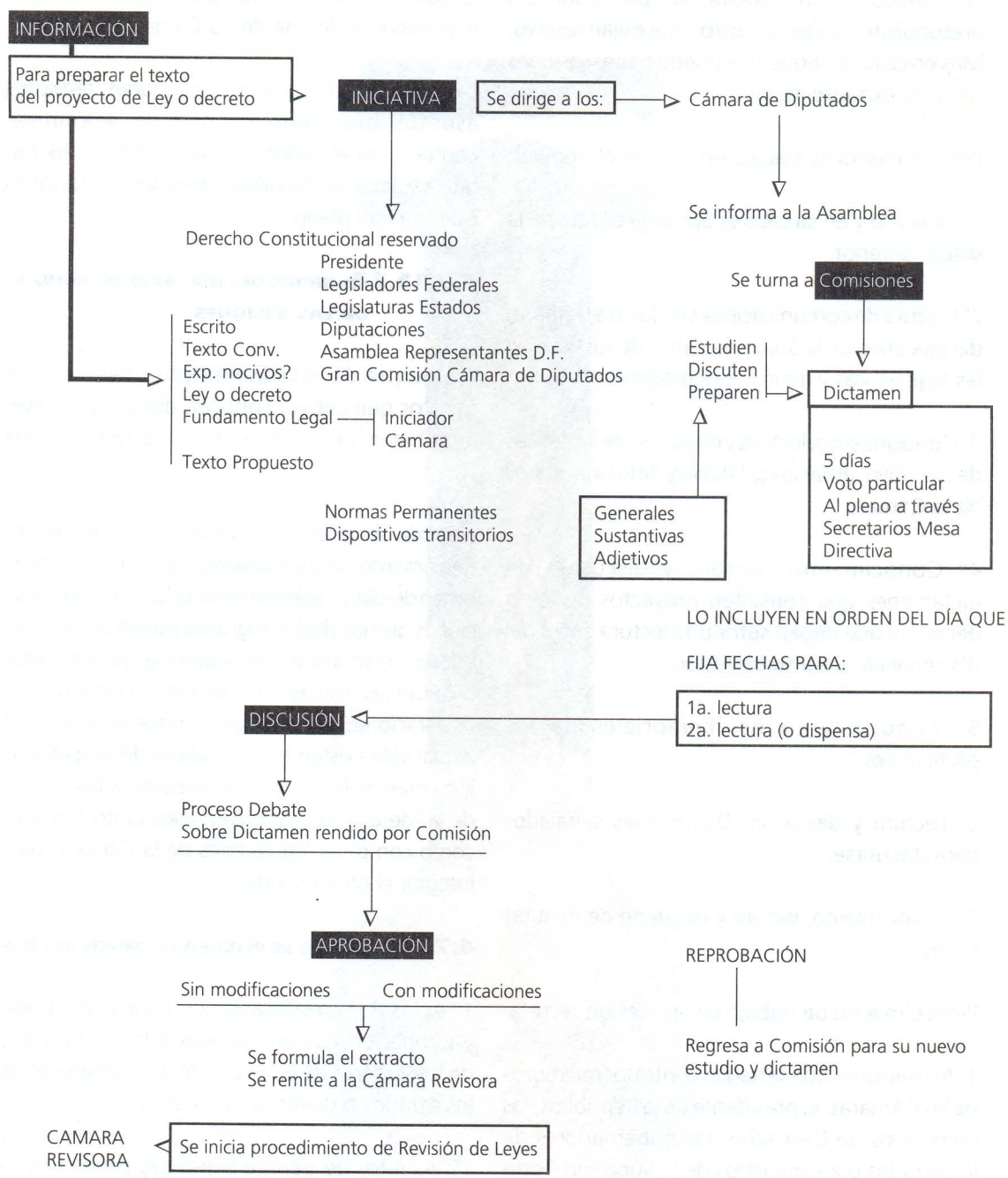
–Ordinarias, celebradas durante los días hábiles de los períodos constitucionales.

–Extraordinarias, las que se celebren fuera de los períodos constitucionales o en los días feriados dentro de ellos.

Esquema de un proceso



de producción legislativa



–Permanentes, las celebradas por acuerdo expreso de los miembros de cada Cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado.

Hay días especiales de trabajo; por ejemplo, los miércoles se dedican de preferencia a negocios particulares; los lunes de cada semana se celebra sesión secreta para despachar los asuntos económicos de la Cámara, la aprobación del presupuesto, las dietas y otros que exijan reserva. Más en caso de requerirse puede haber sesiones secretas extraordinarias.

Procedimiento de trabajo en una sesión regular:

1° Se revisa y en su caso se aprueba el acta de la sesión anterior.

2° Lectura de comunicaciones de la otra Cámara, del Ejecutivo de la Suprema Corte de Justicia, de las legislaturas y de los gobernadores.

3° Conocimiento, lectura y discusión de iniciativas de Ejecutivo, de las lesgislaturas y de los individuos de la Cámara.

4° Conocimiento, lectura y discusión de dictámenes que consulten proyectos de ley o decreto y que deben sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión.

5° Conocimiento de memoriales de los particulares.

6° Lectura y discusión. Dictámenes señalados para discutirse.

7° Conocimiento, lectura y discusión de minutas de ley.

Procedimiento de trabajo en una sesión secreta:

1. Acusaciones que se hagan contra los miembros de las Cámaras, el presidente de la República, los secretarios de Despacho, los gobernadores de los estados o los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

2. Los oficios con nota de "reservados" que dirijan otros organismos.

3. Los asuntos puramente económicos de la Cámara.

4. Los asuntos relativos a las Relaciones Exteriores.

Las sesiones extraordinarias son convocadas por la Comisión Permanente, por el Ejecutivo o por el presidente de una de las Cámaras.

La Mesa Directiva prepara las sesiones, reúne los asuntos que debe conocer la Asamblea, confecciona el orden del día, conduce los debates y documenta validamente las resoluciones que toma el pleno.

4.7.11.2 El orden del día: base de trabajo de las sesiones

El orden del día es la disposición ordenada de los asuntos que deberá conocer, discutir y resolver (aprobar o desechar) la Cámara durante una sesión.

Además de lo establecido en el artículo 30 del Reglamento para el Gobierno del Congreso, en el orden del día, pueden incluirse los asuntos, proposiciones que los distintos grupos parlamentarios les interesa comunicar a la Asamblea, ya sean estas propuestas tomas de posición, comentarios, declaraciones y denuncias. Aunque en el Senado actual sólo existen tres senadores de grupos parlamentarios distintos, generalmente el presidente de la Mesa Directiva se comunica tanto con ellos como con otros legisladores de la Cámara, para integrar el orden del día.

4.7.11.3 Cómo se integra el orden del día

1° Actas de la sesión anterior, para su discusión y aprobación; comunicaciones de la otra Cámara, de los Poderes de la Unión, de las legislaturas de los estados o de los gobernadores.

2°: Asuntos de trámite legislativo propios de la Cámara, tales como iniciativas del Ejecutivo, las

legislaturas o de los legisladores; dictámenes de proyectos de ley o de decreto, para discusión (que debieron tener una primera lectura antes de ese día; todo dictamen debe leerse dos veces en el Pleno, a menos que exista dispensa); dictámenes señalados para discutirse e iniciar el debate, y minutas de ley (con los cuales se inicia el proceso de revisión de la ley).

3° Todas las participaciones de los parlamentarios que tienen interés político en que sean planteadas ante la Asamblea y la opinión pública.

Corresponde a la Oficialía Mayor redactar y formar el documento definitivo y entregarlo a la presidencia de la Mesa Directiva para que se lleve a cabo la sesión y deben entregarse copias para cada uno de los representantes.

El orden del día puede incluir memoriales de particulares.

4.7.11.4 Cómo se desahoga el orden del día

1° Lista de asistencia.

2° Se da cuenta del orden del día.

3° Entonces, es probable que algún parlamentario proponga que se adicione otro asunto y el presidente puede —de acuerdo con sus facultades— solicitar al secretario que incluya dicho punto al final de la lista, o bien que consulte a la Asamblea si aprueba o no que se adicione éste, en el capítulo respectivo del orden del día.

4° Inicia desahogo de los asuntos dando lectura del acta de la sesión anterior. Allí también pueden intervenir los legisladores para aclaraciones, modificaciones, etcétera.

4.8 Leyes y reglamentos que rigen las actividades del Senado

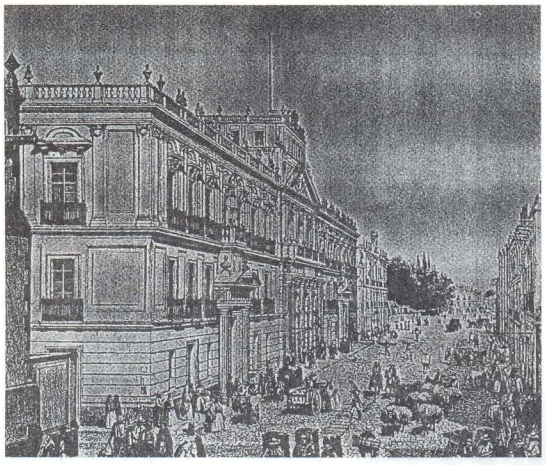
Además de la Carta Magna y diversos ordenamientos de enmarcados del Derecho Constitucional, encontramos que existen sendos documentos que guían la acción legislativa del Senado. Ellos son la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, en funciones. Ambas establecen tanto las disposiciones básicas relativas a la estructura, organización y funcionamiento del Congreso General (Título Primero), así como del funcionamiento del Senado (Título Tercero). Existen además otros ordenamientos para reglamentar el procedimiento legislativo, entre los que se encuentran: "El orden del día", que describe cómo funcionan el pleno y las Comisiones para legislar, y otros manuales elaborados para orientar el trabajo de las Comisiones. Existen también disposiciones reglamentarias que rigen la administración, los debates, las discusiones y votaciones.

4.8.1 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Esta ley tendrá que reformarse porque, entre otras cosas, a partir de la próxima legislatura desaparece el Colegio Electoral y el proceso de autocalificación, y porque el Senado tendrá una estructura más amplia y plural, con más grupos parlamentarios. Cabe observar, sin embargo, que, no obstante la antigüedad de la Ley, no se puede hablar de obsolescencia o de retraso legislativo, pues en realidad lo que está sucediendo es que el Senado está cambiando su integración y, por ello, está reflejando el incremento del pluralismo y la diversidad de opiniones que están surgiendo en las corrientes políticas nacionales. Por ello, más que retraso, lo que se plantea es una actualización, para permitir el ejercicio eficaz de las funciones senatoriales.

4.8.2 Reglamentos para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Igual sucede con el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso. Éste también fue reformulado en la tercera década del presente siglo y ha tenido muy pocas reformas, como las



de 1981 y de 1989 publicadas en el *Diario Oficial*. Posteriormente, en 1992, se propusieron modificaciones a la misma ley que, no obstante haber sido discutidas y aceptadas en primera instancia en Comisiones de la Cámara Baja, nuevamente tendrán que reformarse para regir las actividades de la próxima legislatura, con la nueva composición del Senado y la eliminación de la autocalificación entre otras cosas. La Comisión que se ha encargado de revisar la Ley es la de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias.

El Reglamento establece los procedimientos a seguir para la instalación de las Cámaras, la elección de la presidencia, la vicepresidencia, las secretarías, etcétera. Asimismo, reglamenta el curso de las sesiones, el de la iniciativa de las leyes, la creación e integración de las Comisiones, así como los procedimientos a seguir en los debates, las revisiones, la votación y la expedición final de las leyes.

Ya mencionamos el cambio en el método de calificación electoral, que modificará la instalación de las Cámaras. Así, el Senado de la próxima legislatura se integrará con la mitad de los representantes que aun no terminan su mandato, así como el resto de los presuntos senadores, que, en realidad, ya llegarán con su credencial de mayoría aprobada en definitiva. Los trabajos previos serán más sencillos, y se concentrarán en nombrar un presidente, un vicepresidente, etcétera, tomar la protesta y declararse legítimamente constituida.[25] En alguna medida, el reglamento repite las funciones establecidas en la Ley Orgánica, pero precisa otras de las funciones y, sobre todo, de los procedimientos a seguir en las Comisiones y en el pleno legislativo.

En el reglamento, se reiteran las formas de elección de la Mesa Directiva, así como sus obligaciones; entre ellas destaca que su presidente, en sus resoluciones, estará subordinado al voto de su respectiva Cámara. Asimismo, el artículo 19 establece que el voto de la Cámara será consultado cuando algún miembro de la misma reclame la resolución o trámite del presidente, previa discusión en que podrán hablar dos individuos en pro y dos en contra. En caso de que el presidente no observe las prescripciones del Reglamento, podrá removérsele, para lo cual se requiere presentar una moción, que sea secundada por lo menos por dos miembros presentes, se le someta a discusión y sea aprobada por la Asamblea.

Además, son obligaciones del presidente:

–Determinar qué asuntos deben ponerse a discusión, prefiriendo los de utilidad general; a no ser que, por moción de algún miembro de la Cámara, acuerde dar la preferencia a otro negocio.

–Conceder la palabra alternativamente, en pro y en contra, a los miembros de la Cámara, en el turno en que la pidieren.

–Dictar todos los trámites del orden del día.

–Declarar, después de tomadas las votaciones por conducto de uno de los secretarios, aprobadas o desechadas las mociones o proposiciones que éstas se refieren.

–Llamar al orden.

–Nombrar Comisiones cuyo objeto sea de ceremonia.

[25] Para esto véase el apartado de Protocolo.

–Anunciar al inicio de las sesiones, el orden del día.

–Bajo ningún concepto podrá levantar una sesión sin antes haberse hecho conocer a la Asamblea la orden del día para la siguiente sesión.

–Firmar los nombramientos o remociones que haga la Cámara de Diputados de los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda.

–Citar a sesiones extraordinarias, cuando ocurriese algo grave, ya por sí o por excitativa del Ejecutivo o del presidente de la otra Cámara.

–Declarar que no hay quórum.

–Excitar a cualquiera de las Comisiones, a nombre de la Cámara, a que presente dictamen si han transcurrido cinco días después de que se le turne un asunto y, si no fuere suficiente, la emplazará para día determinado y, si ni así se presentare dictamen, propondrá a la Cámara que pase a otra Comisión.

Por lo que respecta a las funciones de los secretarios, además de las establecidas en la Ley Orgánica, se prescribe que deben inspeccionar el trabajo que hace la Oficialía Mayor y oficinas de la Secretaría, y cuidar la impresión y distribución del *Diario de Debates.* Menciona las reglas para hacer uso de la palabra.

4.8.3 Un poco de historia de la ley y reglamentos de Gobierno Interior del Congreso General

En el siglo XIX existieron los diversos Reglamentos de operación del Congreso. El primero de ellos es el expedido por José María Morelos y Pavón, del 11 de septiembre de 1913, con las disposiciones a seguir en el Congreso de Chilpancingo. Posteriormente, en 1823 y 1824, se crearon Reglamentos para el Gobierno Interior del Congreso, que rigieron prácticamente por el resto del siglo. En 1897 se propone y, el 1 de septimbre de 1898, se promulga una nueva ley, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que nos da los elementos básicos para rastrear la historia legislativa hasta nuestros días. Esta ley tuvo vigencia hasta 1916 cuando surgió el Congreso Constituyente que forjó la Carta Magna vigente. Luego, se modificó en septiembre de 1925, pero son las modificaciones del 20 de marzo de 1934, la base o el cuerpo central de la Ley Orgánica vigente.[26] Entre las innovaciones está la transformación de las Comisiones Especiales y de la Permanente, y que además se introducen nuevas Comisiones, como la denominada de Presupuestos y Cuentas, así como la Inspectora o de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.[27] Otra innovación con la que se amplió la función investigadora de las Comisiones, es la facultad de las mismas tanto para requerir documentos oficiales, como para entrevistarse con secretarios de Estado o con otras Comisiones de la Cámara Colegisladora. La rendición del dictamen correspondiente constituye la tarea fundamental de las Comisiones, tanto desde 1897 como hasta la ley de 1979.[28]

La Ley Orgánica vigente tiene una estructura similar a la revisada durante los años treinta. Ésta ha tenido algunas reformas, como implementada por la L Legislatura y publicada en el *Diario Oficial de la Federación,* el 25 de mayo de 1979.

La Ley Orgánica del Congreso General, del 25 de mayo de 1979, corrige la designación equivocada del ordenamiento que había organizado al Congreso desde 1823, a consecuencia de la reforma constitucional del 6 de diciembre de 1977, e introduce nuevos aspectos. Por primera vez en la ley de 1979 se determinan expresamente las diferentes Comisiones que integran ambas Cámaras.

Por otra parte el archivo del Palacio Legislativo registra las siguientes modificaciones para el Reglamento de Gobierno del Congreso:

[26] En realidad, el Congreso se rigió hasta 1977 por el Reglamento Interior de 1934. Fue por la Reforma Política iniciada ese año que se hicieron las adecuaciones, que se aprobaron en mayo de 1979 en un período extraordinario de sesiones.

[27] Manuel González Oropeza, "Las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión", en *op. cit.*, p. 256.

[28] *Ibidem,* p. 257.

–5 de octubre de 1925
–21 de noviembre 1934
–31 de diciembre 1935
–16 de octubre 1937
–27 de enero de 1940
–21 de diciembre 1957
–31 de diciembre 1963
–21 de octubre 1966
–20 de enero 1975
–11 de diciembre 1975
–27 noviembre 1981.

El Senado continuó el modelo de la ley de 1834 en la terminología y clasificación de las Comisiones, mientras que la Cámara de Diputados introdujo una nueva clasificación con dos aspectos: 1) contempló formar una Comisión transitoria para la función de investigación del Congreso respecto del funcionamiento del sector paraestatal (facultad que le fue asignada en la reforma política de 1977, mientras que en el Senado se encuentra todavía entre las "Comisiones transitorias"), y 2) introduce la nueva denominación del "Comité" para las funciones operativas de la propia Cámara. El Senado sigue con la tradicional denominación de Comisión. Luego, existen Comisiones *ad hoc* para realizar diversos objetivos, desde protocolo parlamentario, hasta casos graves políticos (por ejemplo, existe una Comisión sobre el caso Colosio). En estas Comisiones destaca la labor política que desempeña el Senado.[29]

En cuanto a las ratificaciones, el procedimiento se ha hecho más flexible con el tiempo. Todavía a principios de siglo, pasaban por dos lecturas, incluso no del dictamen, sino de la revisión de los expedientes de quienes serían ratificados, y se establecía una tercera etapa de discusión y, en su caso, de aprobación. A partir de 1932 estas ratificaciones se conocen y aprueban en simplificación de trámites y votaciones económicas. Hoy día, en casos de urgente resolución, los ministros de la Suprema Corte y los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación son conocidos y aprobados y toman la protesta de ley en la misma sesión del Senado. (Así tenemos el ejemplo más reciente del licenciado Diego Valadés.)[30]

Al Senado se le ha ido disminuyendo la facultad de intervenir en el análisis de la cuenta pública (actualmente es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y también la Ley de Ingresos debe iniciarse con los Diputados).

De 1979 a 1982, de las 164 iniciativas de ley y decreto enviadas por el Ejecutivo tan sólo 32 fueron enviadas al Senado, las 132 restantes se

[29] José Luis Soberanes cita el primer caso de 19 de febrero de 1923 que se designó una Comisión para investigar hechos del gobernador de Coahuila, Arnulfo González, en los que estaban involucrados un desafuero de la legislatura, una solicitud de auxilio federal y un conflicto de poderes. Además cita una investigación del gobernador de Nayarit, Pascual Villanueva, el 25 de octubre de 1923; investigación del "golpe de Estado" de la legislatura al gobernador, ocurrida en San Luis Potosí el 19 de noviembre de 1925; una más para conocer diversos hechos ocurridos en Morelos entre el 28 y 29 de diciembre de 1927, una más de hechos en Puebla entre 8 de octubre y 28 de diciembre de 1928 y 7 de octubre de 1929, y una más para estudiar actos del gobernador de Zacatecas por haber destituido a un presidente municipal, 7 de octubre de 1930. Habría que preguntarse si en los casos de destitución de gobernadores se forman Comisiones.

[30] Senado de la República, *El Senado mexicano, por la razón de las leyes,* México, Cámara de Senadores de la República Mexicana, 1987, libro dos, p. 308.

iniciaron en la Cámara de Diputados. Además, mientras los diputados realizaron 178 iniciativas propias, el Senado únicamente diez.[31]

4.9 Prerrogativas de la Cámara de Senadores

Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus encargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional y por la inviolabilidad del recinto legislativo. Sus prerrogativas se definen en los artículos 61, 62 y 68 de la Constitución, principalmente, aunque las reglas para el ejercicio de las mismas están sujetas tanto a las leyes y reglamentos internos del Senado, como la Ley de Responsabilidades del Servicio Público.

Las dos Cámaras deben residir en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro, a menos que puedan convenir entre ellas en el tiempo, modo y lugar del nuevo recinto. En los casos en que no logren ponerse de acuerdo, decidirá el Ejecutivo. Ninguna de las dos Cámaras podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.

4.10 Protocolo parlamentario (ceremonial, disciplina, responsabilidades y sanciones)

En el Reglamento Interior del Congreso, se establecen los procedimientos de instalación, de relaciones entre las Cámaras y entre los demás poderes de la Unión. Asimismo, establece los procedimientos a seguir para recibir y despedir al encargado del Ejecutivo.

4.10.1 Protocolo y ceremonial de instalación del Senado

En la próxima legislatura, una vez presentadas las credenciales de los nuevos integrantes, a continuación, la presidencia del Senado solicitará que se nombren tres Comisiones de cinco individuos de las respectivas Cámaras, más un secretario, que participarán su instalación a la otra Cámara y a los demás poderes de la Unión. Además, cada Cámara nombrará una Comisión que, unida a la de la otra Cámara, acompañe al C. presidente de su residencia al recinto de la Cámara, y otras dos Comisiones: una que lo recibirá en el acto de la apertura de sesiones del Congreso y otra, que lo acompañará nuevamente a su residencia. Se establece también que el día (1 de noviembre por ahora), a las 17 horas se reunirán las dos Cámaras para el solo efecto de la apertura del Congreso y quien lo presida declarará abierto su período ordinario de sesiones.

Se prescribe también que diez días antes de la instalación del Congreso, se verificará una junta y cuando hubiese quórum se elegirá presidente y vicepresidente para el mes primero del período ordinario y secretarios y prosecretarios para las sesiones de un año y, después de declarar la Cámara instalada, se nombraran las Comisiones. Se determina también que en el caso del Senado, éste no podrá abrir sus sesiones ni ejercer su encargo sin la concurrencia de las dos terceras partes de sus miembros.

Cuando el presidente de la República asista al Congreso para hacer la protesta de toma de posesión, al entrar y salir del salón, se pondrán en pie todos los asistentes a excepción del presidente del Congreso, que solamente lo verificará en la entrada del primero, cuando éste haya llegado a la mitad del salón.

El presidente hará la protesta de pie ante el presidente del Congreso, y concluido el acto, se retirará, con el mismo ceremonial prescrito en los artículos anteriores.

Cuando el presidente de la República asista al Congreso a la apertura de las sesiones, tomará asiento al lado izquierdo del presidente del Congreso.

Se establece también que, al discurso que el presidente de la República pronuncie en el acto, el presidente del Congreso contestará en términos generales. En otro renglón se prescribe que

cuando el Ejecutivo Federal rinda su informe de gobierno, la sesión del Congreso tendrá como solo objetivo escuchar al mismo, pero no tienen lugar las intervenciones, interpelaciones o comentarios al informe, mismas que se realizarán posteriormente en sesión regular.

En cuanto a la comunicación entre ambas Cámaras, además de lo establecido en cuanto al informe de los dictámenes por escrito y firmados, acompañados de los anexos correspondientes, se agrega que siempre que una Comisión pase de una a otra Cámara, en ésta se nombrará una Comisión de seis individuos quienes les acompañarán a su ingreso y su salida.

Por otra parte, el artículo 193 establece que las Cámaras jamás asistirán ni juntas ni separadas a función alguna pública fuera de su palacio (debe decir recinto). Sin embargo, en virtud de circunstancias extraordinarias, puede el Congreso establecer un recinto alterno, como sucedió a raíz del incendio de 1989 que destruyó el actual y ya renovado Palacio Legislativo. Motivo por el cual, la Cámara de Diputados tuvo que mudarse temporalmente, aunque la de Senadores permaneció en su domicilio.

Por lo que respecta a nombramientos y consultas, cuando algún funcionario, representante diplomático o persona de relieve se presente en la Cámara a invitación de ésta o por sí, se nombrará una Comisión que lo reciba a las puertas de la misma y lo acompañe hasta el lugar donde deba tomar asiento. Asimismo, existe un protocolo para tomarles la protesta de ley a los nuevos senadores.

Las primeras curules alrededor de la tribuna se destinan a los secretarios de Estado que concurran a la sesión.

También existen reglas en cuanto a nombramientos, reconocimientos, medalla al mérito o a la inscripción del nombre de un prócer en el recinto legislativo. Por ejemplo, el artículo 94 de la Ley Orgánica, de acuerdo con el Decreto que crea la "Medalla de Honor Belisario Domínguez del Senado de la República", la Cámara de Senadores celebra sesión solemne en el mes de octubre de cada año, para imponer tal medalla y otorgar el diploma al ciudadano que haya sido seleccionado.

A la sesión solemne se invita al titular del Poder Ejecutivo federal, al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al presidente de la Cámara de Diputados y a los demás funcionarios y personalidades que la Mesa Directiva determine.

En otro renglón, se prescribe que, diez días antes de la instalación del Congreso, se verificará una junta y, cuando hubiese quórum, se elegirá presidente y vicepresidente, para el mes primero del período ordinario y secretarios y prosecretarios para las sesiones de un año, y después de declarar la Cámara instalada, se nombraran las Comisiones. Se determina también que, en el caso del Senado, éste no podrá abrir sus sesiones, ni ejercer su encargo sin la concurrencia de las dos terceras partes de sus miembros.

A continuación, se nombrarán tres Comisiones de cinco individuos de las respectivas Cámaras, más un secretario, que participarán su instalación a la otra Cámara y a los demás poderes de la Unión. Además, cada Cámara nombrará una Comisión que, unida a la de la otra Cámara, acompañe al C. presidente, de su residencia al recinto de la Cámara, y otras dos Comisiones: una que lo recibirá en el acto de la apertura de sesiones del Congreso y otra que lo acompañará nuevamente a su residencia. Se establece también que el día (1 de noviembre por ahora), a las 17 horas, se reunirán las dos Cámaras para el solo efecto de la apertura del Congreso y quien lo presida declarará abierto su período ordinario de sesiones.

Finalmente, las sesiones regulares del Congreso y de sus Cámaras son públicas y, en virtud de ello, se prescriben reglas para el acceso, el comportamiento y, en su caso, el retiro del mismo público. Las galerías son el lugar específico en cada Cámara para alojar al público, donde se reservan espacios para el Cuerpo Diplomático, para los ministros de la Suprema Corte de Justicia, para los gobernadores de los estados y otros funcionarios públicos.

A los asistentes a las galerías se les prohíbe portar armas, fumar, deben guardar silencio, respeto y compostura y no participar en los debates. Quienes perturben el orden serán desalojados, o, si se cometiera algún delito, se ordenará su detención. En caso de mayor desorden el presidente del Senado levantará la sesión pública y la sesión podrá continuar en secreto.

El presidente del Senado puede ordenar guardia militar en el recinto, la que estará sujeta exclusivamente al mismo.

Sólo con permiso del presidente pueden entrar al salón de sesiones personas que no sean senadores, pero no a los pasillos, que estarán resguardados por ujieres.

Los senadores tampoco pueden entrar armados al salón de sesiones; quienes así se presenten, serán conminados a desarmarse; no podrán intervenir ni votar mientras permanezcan armados y de ser necesario, se removerá del salón a los renuentes.[32]

4.10.2 Responsabilidades y sanciones

Conforme al Título Cuarto, "De las responsabilidades de los servidores públicos", los senadores también están sujetos a sus prescripciones a las leyes reglamentarias y al Código Penal. No obstante, más que las sanciones y las penas, el aspecto más importante de éste apartado se refiere al juicio político:

–Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho [...] Los gobernantes de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales [...] por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será unicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Para la aplicación de las sanciones, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores [...] después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. La Cámara de Senadores aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes

[32] Ésta es una de las reformas de 1924-1925.

de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes, y con audiencia del acusado. Las declaraciones de las dos Cámaras son inatacables.

Los montos y términos de las sanciones se establecen tanto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que van desde las multas, la suspensión del cargo, la inhabilitación o hasta el encarcelamiento, como lo establece el Código Penal.

–Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores 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 inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior. La misma prejuzga los fundamentos de la imputación. Si la Cámara declara que ha lugar proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

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

Asimismo, conforme al artículo 114 el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse, durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro del año siguiente.

Por otra parte, en cuanto a la vigilancia de la actividad de los servidores públicos, el Senado, a pedido de la mitad de sus miembros, tiene la facultad de integrar Comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

4.11 Presupuesto e ingresos del Senado

Poco se conoce sobre la formulación del presupuesto del Congreso, así como los gastos del mismo. La Constitución estipula algunos aspectos relevantes sobre el tema.

En primer lugar, determina que el presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y los senadores, recibirán una remuneración por el desempeño de su función, que se determinará anualmente en los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales.

Como ingreso, los senadores perciben una dieta; a ella se pueden descontar las días que dejaren de asistir, de acuerdo con la lista de asistencia. Existen dos tipos de licencia, ya sea para desmpeñar un encargo en otra esfera institucional, la cual no puede ser con goce de ingresos, o para desempeñar una Comisión especial de la Cámara, lo que sí permite recibir su ingreso. En ambos casos, las licencias no pueden ser mayores de doce meses. Además, se establece que no hay retribución extraordinaria por el desempeño de las Comisiones.

Por lo que respecta a la administración, el Senado cuenta con un Tesorero nombrado a propuesta de la Gran Comisión. Éste debe depositar una fianza para ejercer su cargo. La vigilancia de la Tesorería queda a cargo de la Comisión de Administración. El nombramiento o remoción del personal de la Tesorería se establece por dictamen de la Gran Comisión.

El Tesorero se encarga de recibir o cobrar de la Tesorería de la Federación los caudales correspondientes al presupuesto de los gastos que los secretarios de cada Cámara, o los de la Comisión Permanente en su caso, le pasen mensualmente.

33 Agradezco la colaboración de Teresa Elizabeth Cueva en la compilación del material bibliográfico y presentación de las gráficas.

El Tesorero del Senado sólo está obligado bajo su estricta responsabilidad, a rendir cuentas del manejo de fondos a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Comisión de Administración del Senado. La remoción del Tesorero se hará por la Cámara, a moción de cualquier miembro de ella, con plena justificación o por dictamen de la Gran Comisión.

5 Relaciones de la Cámara de Diputados con el Senado

Francisco Gil Villegas

Relaciones de la Cámara de Diputados con el Senado

Francisco Gil Villegas
Director de Foro Internacional
Centro de Estudios Internacionales
El Colegio de México.

Las relaciones de la Cámara de Diputados con el Senado se inscriben en la estructura de un sistema legislativo bicamaral para el funcionamiento del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, según lo establece el articulo 73 de nuestra Carta Magna. En este capítulo se intentarán analizar, en el contexto de un panorama general, las relaciones organizativa y estructural que han guardado entre sí las dos cámaras del Poder Legislativo, tanto en su trayectoria histórica como en su actual organización, orientada ésta ya, recientemente, en la dirección de importantes modificaciones, dadas las trascendentales reformas tanto de la Ley Orgánica del Congreso General como del Senado, el cual comenzará a legislar con una estructura sustancialmente modificada, en el período ordinario de sesiones que da inicio el primero de noviembre de 1994.

5.1 Antecedentes constitucionales

En la Constitución Federal de 1824 se adoptó, probablemente por influencia directa de las instituciones estadounidenses, el sistema bicamaral en México, depositándose el Poder Legislativo en una Cámara de Diputados, configurada con fundamento en la representación del pueblo de la nación y, en un Senado, donde la representación se hacía tomando como fundamento la estructura federal de los estados. Ambas cámaras constituirían el Congreso General de la Nación.

Según don Lorenzo de Zavala, al igual que otros aspectos de la Constitución de 1824, la institución del Senado fue adoptada en México por inspiración directa de la Constitución estadounidense, puesto que:

> Los diputados de los nuevos Estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores.[1]

1 Lorenzo de Zavala citado en: Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano* México, Porrúa, 1986, p. 153.

La división del órgano legislativo en dos cámaras había sido diseñada, de esta manera, tomando en consideración diversas ventajas potenciales de acuerdo al principio de "contrapesos y balanzas" del modelo político estadounidense. Para el constitucionalista Tena Ramírez, las razones estructurales por las cuales, desde el principio, los constituyentes de 1824 encontraron posibles ventajas en el sistema bicamaral, fueron las siguientes:

> 1. Debilita, dividiéndolo, al Poder Legislativo, que tiende generalmente a predominar sobre el ejecutivo; favorece, pues, el equilibrio de los poderes, dotando al ejecutivo de una defensa frente a los amagos del poder rival. 2. En caso de conflicto entre el ejecutivo y una de las cámaras, puede la otra intervenir como mediadora; si el conflicto se presenta entre el ejecutivo y las dos cámaras, hay la presunción fundada de que es el Congreso quien tiene la razón. 3. La rapidez en las resoluciones, necesaria en el poder ejecutivo, no es deseable en la formación de las leyes; la segunda cámara constituye una garantía contra la precipitación el error y las pasiones políticas; el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio.[2]

Las ventajas del sistema bicamaral eran, al parecer, tan grandes, que incluso sobrevivieron en otros experimentos constitucionales de nuestra historia, donde se mantenía un Senado al margen del supuesto original de su fundamento primigenio en el pacto federal. Así, aún cuando la Constitución centralista de 1836 establecía que "El ejercicio del poder Legislativo se deposita en el congreso general de la Nación, el cual se compondrá de dos cámaras", no había en este experimento centralista ningún fundamento jurídico para justificar la existencia del Senado, precisamente por falta del pacto federal. La composición del Senado provenía de la Cámara de Diputados, del gobierno en una junta de ministros y de la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo a un escrutinio que previamente efectuaba el Supremo Poder Conservador.

2 Tena Ramírez, *op. cit.* p. 284.

En el Constituyente de 1847 se restituyó la vigencia de la Constitución federal de 1824 destacándose, para ello, la gran importancia republicana del Senado, especialmente a través del célebre voto razonado de don Mariano Otero del 5 de abril de 1847. El voto de Mariano Otero a favor del Senado es importante, no tan sólo porque hasta ese momento de nuestra historia constitucional no se había elaborado de una manera tan detallada y precisa la función que dentro de un sistema de pesos y balanzas desempeña el Senado, sino también por su enorme actualidad en las tendencias evolutivas que manifiesta el Senado mexicano de fines del siglo veinte según ha sido expresado ya, atinadamente, por el maestro Ignacio Burgoa, quien a este respecto afirma que el enjuicioso voto de Otero es un "verdadero compendio de Derecho Constitucional, en aquellos fragmentos en que describe su ideal de Senado y al que nuestro país paulatinamente se va acercando"[3]

En efecto, varios aspectos sobre la discusión que actualmente sostienen muchos legos y no pocos doctrinarios, así como prominentes legisladores mexicanos, con respecto a las características que debe tener nuestro Senado para el inicio del próximo milenio, retoman, consciente o inconscientemente, tesis o puntos de vista expresados previamente en el magnífico voto razonado de don Mariano Otero. Para ilustrar tal tesis, original del maestro Burgoa, seleccionamos algunas líneas del voto de Otero a favor del Senado y del sistema bicamaral como institución por excelencia de la República federal, liberal y representativa:

> [...] Más reducida y más lenta, [la Cámara de Senadores] tiene un doble cáracter muy díficil, pues representa a la vez a los cuerpos políticos considerados iguales, y viene a llenar la urgente necesidad que tiene toda organización social de un cuerpo, depósito de sabiduría y de prudencia, *que modere el ímpetu de la democracia irreflexiva,* y en el incesante cambio personal de las instituciones

3 Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano.* México, Porrúa,1994, p. 629

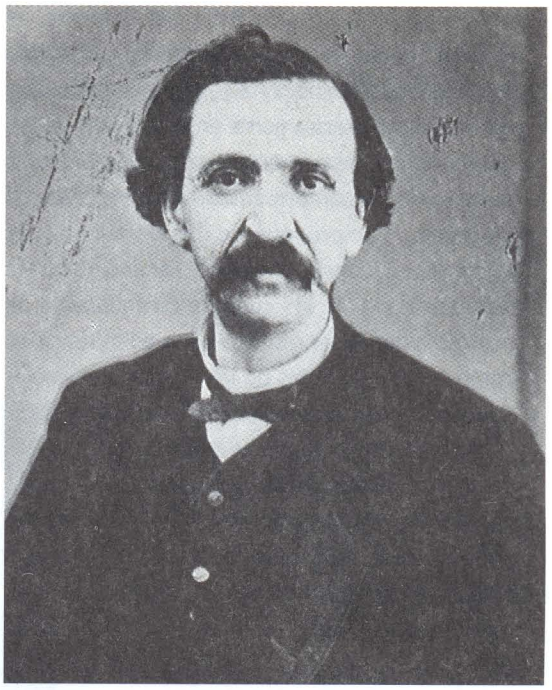
populares conserve la ciencia del gobierno, el recuerdo de las tradiciones, el tesoro, por decirlo así, de una política nacional [...] en la organización del Senado es precisamente en lo que más se han diferenciado nuestros ensayos constitucionales, y sobre lo cual se han presentado mayor número de proyectos, siempre que se ha tratado de las reformas; [...] conservando en el Senado íntegra la representación de los cuerpos confederados, el problema puede ser resuelto por medios sencillos, como lo son todos los de las instituciones mejor combinadas que conocemos. Si la duración de esta Cámara es más larga que la de otros cuerpos y las otras autoridades del Estado, con esto habremos conseguido que su acción sea la más permanente y regularizada. Si además de su participación del Poder Legislativo, se extienden sus atribuciones a otros objetivos igualmente interesantes, si se le deja, en parte de su totalidad, de cuerpo consultivo para que esté siempre al alcance de los grandes negocios de la política interior y exterior, se le hará también el poder de mayor influencia. Si se le renueva parcialmente, dejando siempre una mayoría considerable, ninguna dificultad tendrá en conservar una política nacional. Si se exige para pertenecer a él una carrera pública anterior, que suponga versación en los negocios, el Senado se compondrá de hombres experimentados, y se considerará como el honroso término de la carrera civil. En fin, si después de haberlo hecho así el cuerpo más importante, el más influyente, duradero y respetable del Estado se recurre para el acierto de la elección a ese admirable medio; [...] si a un período fijo en cada estado se agita el espíritu público y se produce la crisis electoral, nada más que para el nombramiento de tan alto magistrado, entonces sólo una reputación distinguida podrá obtener los sufragios de la mayoría de los ciudadanos [...]

Consecuente con estas ideas, propongo que el Senado se componga de un número triple respecto al de los estados de la Federación, para que habiendo sesenta y nueve senadores, haya Cámara con treinta y cinco, y las resoluciones tengan al menos dieciocho votos; propongo igualmente que se renueve por tercios cada dos años; exijo una carrera pública anterior tan conveniente como fácil de ser acreditada sin peligro alguno de fraude; y entretanto que la elección directa de senadores entra en nuestras costumbres constitucionales y se perfecciona por ellas, reconozco la necesidad de que eligiendo dos de cada uno de los Estados, y garantizando así el principio federal, se nombre otro tercio por las autoridades más propias para llamar a la dirección de los negocios a los hombres eminentes.[4]

A pesar de la defensa de la institución del Senado en el voto razonado de Otero, éste sería rechazado en el Congreso Constituyente de 1856-1857, donde se suprimió el Senado, y el Poder Legislativo federal quedó depositado para su ejercicio en una sola asamblea llamada "Congreso de la Unión". No sería sino hasta la República Restaurada, quince años después, cuando se regresaría al sistema bicamaral, después de haber experimentado las deficiencias del sistema unicamaral y de haberse confirmado, por contraste, la imperiosa necesidad del Senado, defendida tan brillantemente por Mariano Otero en 1847.

En los debates del Constituyente de 1857 se expusieron, no obstante, interesantes argumentos a favor y en contra del sistema bicamaral, que conviene tener presentes si se desea tener un adecuado horizonte histórico de las relaciones que han tenido las dos cámaras de nuestro Poder Legislativo, amén de haber constituido también esos debates la cantera de argumentos esgrimidos, en años posteriores, por otros legisladores opuestos a la institución del Senado, hasta llegar, incluso, a los actuales legisladores del grupo parlamentario del Partido Popular Socialista en la Cámara de Diputados. Consideremos brevemente algunos argumentos del Constituyente de 1857, tanto a favor, como en contra de la desaparición del Senado y del establecimiento de un sistema unicamaral para representar al Poder Legislativo. En la *Exposición de motivos* del proyecto constitucional de 1857, la comisión elaboradora del texto, encabezada por Ponciano Arriaga, justificaba la desaparición del Senado en los siguientes términos:

4 Mariano Otero en *Actas de Reformas* de 1847, citado en Burgoa, *op. cit.* pp. 629 *pássim* 632.



> [...] ¿Qué ha sido el Senado en nuestro régimen político, especialmente en sus últimos días? [...] No por su existencia se mejoraron nuestras leyes, ni se perfeccionaron nuestras instituciones. En lugar de poner racionales y justos diques a la facilidad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma. En vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía. Lejos de hacer escuchar la voz pacífica de todas las opiniones, era el inexpugnable baluarte de la conspiración. Distante del generoso pensamiento de dar treguas, para que la reflexión y la calma corrigiesen los errores, quería ejercer un veto terrible, tenía pretensiones a una superioridad exclusiva. ¿No vimos como escándalo y en los momentos más críticos, en los más serios peligros de la situación, ir y venir tantas veces de una a la otra cámara, los proyectos de ley más urgentes y las ideas más saludables, sin que el Senado cediese nunca de su propósito de disolver la República? Poderosamente contribuyó al descrédito de las instituciones que detestaba, y a él se debe no pequeña parte de la ruina en que cayeron para levantar sobre sus escombros la dictadura más ominosa y degradante que han sufrido los mexicanos [...] Hasta el día de hoy, nuestra propia experiencia no nos ha convencido de las grandes ventajas de una segunda cámara. A una discusión incompleta, frecuentemente ligera y precipitada en una de las dos asambleas, sigue en la otra doble prueba un poco más de incoherencia, en un texto recargado como una discusión, que no es más profunda ni más luminosa. La ley no gana en esta a porfía, de enmiendas y correcciones desatinadas.[5]

Como consecuencia de estas reflexiones, en muy buena medida, dictadas por la coyuntura histórica, el Senado desapareció de la Constitución de 1857, aun cuando en el debate previo a la promulgación de la Carta Magna se habían expresado también razonados argumentos a favor del sistema bicamaral. Tal fue el caso de aportaciones como las del diputado Olvera y las del constituyente Francisco Zarco. El primero consideraba que el Senado

> ...da garantías contra una legislación intempestiva, precipitada y peligrosa, es más fácil reparar los errores antes de que se vuelvan fatales al pueblo, por la dilación que encuentran una medida en el doble debate que tiene que sufrir una proposición, dándose así más tiempo a la reflexión de los representantes y a la calma de las pasiones; las facciones y el gobierno encuentran más obstáculos para la seducción de los diputados y senadores, pues no es probable que siempre puedan apoderarse de los dos cuerpos; éstos se vigilarán mutuamente sobre el cumplimiento de sus deberes constitucionales [...] Se rearguye, no obstante, con que el Senado de México ha puesto frecuentes y repetidos obstáculos a la marcha de la Cámara de Diputados; [...] es difícil averiguar con exactitud quién de los dos cuerpos cumplió mejor su deber y de un modo general, pues habrá habido casos en que el Senado haya evitado el bien y el progreso, y otros en que haya salvado la situación con una demora o con un veto [...] si se evita que el Senado ejerza un verdadero y absoluto veto en todas las

[5] *Exposición de motivos del Proyecto de Constitución,* elaborado por la comisión designada por el Congreso Constituyente de 1856-1857, citada en: Ignacio Burgoa, *op.cit.* pp. 633-635.

> leyes, dejándoselo únicamente para las que afecten los intereses de la Unión; y si se exigen para ser senador las mismas cualidades que para diputado, la Cámara de Senadores será como la otra, representante verdadero de la mayoría y se habrán eludido los incovenientes a la vez que aprovechado todas las ventajas [...][6]

Don Francisco Zarco, es cierto, tambien criticaba fuertemente al Senado por haberse convertido en "cuartel de invierno de todas las nulidades políticas", pero a pesar de ello consideraba que esto no era un problema estructural que ameritara abandonar el sistema bicamaral, pues los mismos vicios que habían aparecido en la cámara alta durante los primeros años de vida independiente, podían encontrarse en muchas otras de las instituciones políticas del país. De esta manera, con los mismos criterios por los que se quería suprimir al Senado, debería suprimirse también a la presidencia, "recordando cuán funestos han sido muchos presidentes", y, ya entrados en gastos, pues también a la Suprema Corte de Justicia porque "más de una vez ha consentido la impunidad de los grandes culpables". El razonamiento de la conveniencia o incoveniencia del sistema bicamaral era algo que, para Zarco; debería de ir por otro camino:

> [...] Se dice que con dos cámaras habrá muchas demoras para la expedición de las leyes, y esto en el orden normal de los sistemas constitucionales es una garantía y una ventaja de aciertos para los pueblos. La acción de un congreso nunca debe ser tan expedita como la dictadura, y la discusión, las votaciones, la revisión y las enmiendas, son nuevas garantías de acierto favorables a los intereses de la sociedad.[7]

Al llegar el período de la República Restaurada, después de la Intervención Francesa, se planteó la necesidad de regresar al sistema bicamaral, eliminado por la Constitución de 1857. Así el 13 de diciembre de 1867, una iniciativa de ley, presentada por el Ejecutivo ante el Congreso de la Unión, solicitaba la reimplantación del Senado, sobre la base de la necesidad de volver a combinar, en el Poder Legislativo, la representación, por un lado, del componente popular, y, por el otro, del elemento federativo. Refutando la vieja objeción de que el Senado representa a la aristocracia, la iniciativa de ley, sometida por el vicepresidente Sebastián Lerdo de Tejada al Congreso, subrayaba, no obstante, que "en el pensamiento del gobierno, lo sustancial es la existencia de dos cámaras, dejando a la sabiduría del congreso resolver la forma y combinación de ellas".[8] Sin embargo, no sería sino hasta el 13 de noviembre de 1874, cuando se expidió el decreto mediante el cual el sistema bicamaral volvería a regir en la República Mexicana, a partir del 16 de septiembre de 1875.

Los argumentos emitidos para justificar el sistema bicamaral en la República Restaurada podrían esgrimirse hoy en día todavía, de cara a la transición que experimenta nuestro Senado para el período de sesiones que dará inicio el primero de noviembre de 1994. El Senado se justifica por la estabilidad que otorga a las instituciones republicanas; la interdependencia de dos cámaras es altamente provechosa para darle mayor firmeza y respetabilidad a las relaciones exteriores del país; las leyes son el fruto de deliberaciones más reposadas "y extrañas a la festinación"; los funcionarios públicos cuidan mejor sus obligaciones ante la vigilancia de dos órganos legislativos que de uno solo; y el Poder Ejecutivo queda también mejor vigilado con dos cámaras.

Lo más relevante para justificar el sistema bicamaral en una república federal, sin embargo, no consiste tanto en este tipo de argumentos, sino más bien y sobre todo, precisamente en *la necesidad de la representación federativa que otorga el Senado,* la cual subsiste al lado y en íntima cooperación con la representación popular de la Cámara de Diputados. Posiblemente fue debido a este prisma analítico, por lo cual en el Congreso Constituyente de Querétaro, que dio origen a la Constitución

6 Citado en Burgoa, *op. cit.,* p. 635.
7 *Ibid. p.* 636

8 Circular de Sebastián Lerdo de Tejada, en Burguoa, *op. cit.* p. 638.

de 1917, ya no se suscitó polémica alguna con respecto a la necesidad de continuar con el sistema bicamaral, que actualmente nos rige, para constituir al Poder Legislativo.

5.2 El sistema bicamaral del actual Congreso de la Unión

La Constitución de 1917 dispone, en efecto, en su artículo 50, la organización bicamaral del Congreso al estipular que "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". A diferencia de la gran discusión suscitada en el siglo XIX con respecto a la cuestión del sistema unicamaral *versus* el bicamaral, las disposiciones del Congreso Constituyente de 1917 no establecieron distinción alguna entre ambas cámaras, ya que tanto en una como en la otra se pueden presentar iniciativas de ley; así, tanto la Cámara de Diputados como el Senado pueden asumir funciones revisoras y no hay distinción, en principio, entre una cámara alta y una cámara baja. Pese a ello, la convención tradicional ha influido para que, hasta la fecha, casi todas las iniciativas de ley se presenten ante la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados, según lo establecen los artículos 51, 52 y 53 de la Constitución, se integra, a partir de las últimas reformas, con un total de 500 diputados, de los cuales 300 son electos por el principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 200 por el sistema de representación proporcional, mediante listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La duración del cargo es por tres años, sin posibilidad de reelección para el período inmediato. El artículo 55 estipula además que la edad mínima requerida para formar parte de esta Cámara es de 21 años.

La representación pluripartidista en el Congreso, pero, sobre todo, en la Cámara de Diputados, ha avanzado notablemente en las últimas tres décadas, al grado que aseveraciones sobre su función simbólica, servil y "metafísica", en libros tradicionales como el de Pablo González

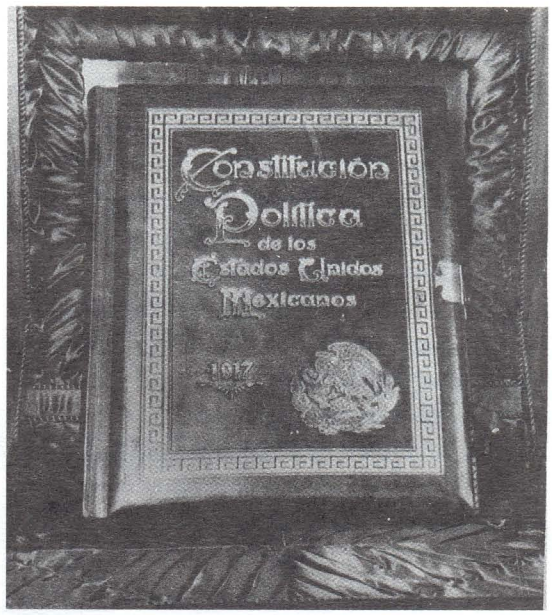
Casanova sobre *La Democracia en México* (1965), se han vuelto obsoletas e inaplicables a la nueva realidad de la vida parlamentaria en México. A manera de ejemplo, se puede decir que con la representación, en la LV Legislatura, de grupos parlamentarios ligados a seis partidos políticos (PAN, PRI, PRD, PPS, PARM, y PFCRN), así como de algunos diputados independientes, la nueva vida de la cámara es polémica e intensa pues se presentan las más diversas posiciones, con respecto a los grandes problemas nacionales, y, por lo mismo, ya no son válidas, si es que alguna vez lo fueron, afirmaciones del siguiente estilo

> Las diferencias entre la cámara heredada y la cámara renovada son mínimas y no son significativas. El presidente tiene el control, tanto de los diputados elegidos durante el sexenio presidencial anterior, como de los diputados elegidos en su propio gobierno [...] Los proyectos que sólo alcanzan una aprobación mayoritaria nunca se enfrentan a una oposición que exceda del 5% y, si se estudiara cuáles proyectos fueron aprobados por unanimidad y cuáles por mayoría, se descubriría que —como ocurre en regímenes con sistema de partidos— los proyectos de ley realmente vertebrales son aprobados por unanimidad [...] Aparentemente el Legislativo tiene una función simbólica. Sanciona actos del Ejecutivo. Les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico, en que los actos del Ejecutivo adquieren la categoría de leyes o se

respaldan y apoyan en el orden de las leyes, obedeciendo a un mecanismo simbólico muy antiguo, aunque de tipo laico [...] Este fenómeno se advierte, particularmente, en el análisis del comportamiento de la Cámara de Diputados, aunque puede observarse en otras instituciones. Los procesos de frustración son en este caso más agudos, y quizas por ello, el *status* de diputado es el que está más violentamente expuesto al humorismo y la caricatura políticos.[9]

El Senado es, en principio, la cámara de representación territorial, que a partir de noviembre de 1994 se constituye por 128 representantes de las entidades federativas, cuatro por cada una de ellas, incluyendo al Distrito Federal, de los cuales tres son electos por mayoría y uno se asigna a la primera minoría de cada entidad federativa. De este manera, cabe la posibilidad de que, aun cuando el principal partido político de oposición no gane ni una sola senaduría, por no tener adecuadamente concentrada su votación en las circunscripciones electorales, de todas maneras gane, por ley, 32 curules en el Senado, a los cuales se podrían agregar los que ganará con el sistema de mayoría relativa. Todo esto contribuirá, por un lado, a hacer aún más intensa la vida parlamentaria de nuestro país, pero, por otro, a intensificar las relaciones entre las dos cámaras del Poder Legislativo, desde el momento en que la nueva composición del Senado vuelve a aproximarse a las características de la Cámara de Diputados, tal y como los constituyentes de 1917 lo habían considerado conveniente, al eliminar, en principio, la distinción entre la "cámara alta" y la "cámara baja" de nuestro sistema bicamaral.

De acuerdo con la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso, el sistema bicamaral en México abarca una serie de funciones interdependientes para el buen desempeño de las tareas del Congreso de la Unión, las cuales pueden



desempeñarse de las siguientes maneras: a) separada y sucesivamente, por ejemplo, en la promulgación de una ley; dentro del curso normal del proceso legislativo;[10] b) conjunta y simultáneamente, en las facultades del Congreso de la Unión como asamblea única, por ejemplo, en la disposición del artículo 69 constitucional la cual prevé que la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el presidente de la República para presentar su informe a la nación; c) cooperativamente, en comisiones mixtas y "reuniones de conferencia" como, por ejemplo, las celebradas por la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados con la Comisión de Reglamento del Senado entre 1992 y 1994 para reformar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; d) separada y no sucesivamente, básicamente por lo que se refiere a las facultades exclusivas de cada una de las cámaras, como, por ejemplo y respectivamente, la ratificación de tratados internacionales en el Senado y la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación en la Cámara de Diputados.

De esta manera, en el sistema bicamaral del Poder Legislativo mexicano se da una auténtica y funcional interdependencia, misma que queda vitalmente puesta de manifiesto en el artículo 68

9 Pablo González Casanova, *La democracia en México*. México, ERA, 1971, pp. 32-33.

10 Ver los capítulos 2y 4 de este libro, escritos respectivamente por Carlos Sirvent y Arturo Alvarado, donde se describe el curso normal del proceso legislativo tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores.

constitucional donde se estipula que ninguna de las cámaras de este sistema podrá "suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra". Traducida en una indisoluble colaboración funcional, la interdependencia de nuestro sistema bicamaral se refleja tambien en que la labor legislativa no puede realizarse al margen de la concurrencia de ambas Cámaras, a excepción de aquellos casos en que cada una de ellas tiene expresamente delimitadas sus facultades exclusivas y que no se refieren, en todo caso, a la expedición de leyes, pues las funciones de *ratificación* de un tratado o de *aprobación* de un presupuesto no son, evidentemente, iguales a la de la *expedición* de una nueva ley. A continuación, se toman en consideración las instancias de mayor relevancia del funcionamiento interdependiente del sistema bicamaral mexicano

5.3 Sesiones de las Cámaras como Congreso de la Unión

Las dos cámaras que integran el Congreso mexicano tienen diversas modalidades de sesionar, ya sea en forma separada o en forma conjunta, en cuyo caso las dos cámaras se constituyen en una asamblea única, para cumplir funciones tan importantes y trascendentes como las siguientes:

a) Cuando las dos cámaras sesionan conjuntamente para dar inicio al primer período ordinario de sesiones, a la que acude el presidente de la República para rendir su informe sobre el estado general que guarda la Administración Pública del país, según queda estipulado en el artículo 69 de la Constitución. Hasta antes de 1988, tal disposición no había despertado mayor polémica en las distintas posiciones de la vida política nacional; sin embargo, a partir de la mayor presencia de legisladores de partidos de oposición en el Congreso, después de las competidas elecciones del 6 de julio de 1988, se presentó la exigencia, por parte de algunos de ellos, del derecho a interpelar al presidente de la República durante la lectura de su informe, a lo cual otros legisladores replicaron que tal exigencia carecía de fundamento, precisamente por el carácter de asamblea conjunta que adquiere el Poder Legislativo en semejantes ocasiones. Un ilustre tratadista fundamenta su posición a este respecto de la siguiente manera:

> En lo que respecta al *informe presidencial,* el Congreso de la Unión, únicamente debe escucharlo, *sin que ninguno de sus miembros tenga el derecho de interpelar al presidente.* Es inadmisible que este alto funcionario, depositario del Poder Ejecutivo Federal, conteste las preguntas que le pudieren formular los diputados o los senadores. La discusión con el presidente de la República sobre tópicos que comprenda su informe es constitucionalmente impracticable, ya que el propio informe deberá ser analizado y evaluado en *sesiones separadas de cada Cámara,* las cuales no tienen facultad para hacer comparecer en ellas al Ejecutivo Federal, quien, en ningún caso puede ser interpelado por dichos cuerpos legislativos, aunque éstos puedan censurar críticamente su actuación, posibilidad que no debe confundirse con la interpelación.[11]

Las razones para oponerse a la exigencia del supuesto derecho de interpelación, derivan así de dos criterios. El primero, que es el que nos concierne directamente en este capítulo, se origina en el carácter de interdependencia de los dos cuerpos legislativos de nuestro sistema bicamaral, los cuales, al sesionar conjuntamente y constituirse en una asamblea única, ya no pueden regirse por los criterios de reglamentación de sus procedimientos parlamentarios internos operantes cuando sesionan separadamente, no como asamblea conjunta, sino como Senado o como Cámara de Diputados. En el caso de sesiones separadas, el derecho de interpelación al Poder Ejecutivo sí ha tenido validez y se ha ejercido, por ejemplo, cuando el Secretario de Relaciones Exteriores comparece ante el Senado, o el Secretario de Hacienda explica las bases de su política fiscal ante la Cámara de Diputados.

El segundo criterio para oponerse al supuesto derecho de interpelación al presidente durante su informe, tiene que ver más con el principio de

11 Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano, op. cit.* p. 719.

la separación de poderes y con las distintas características que definen a éstos en un sistema presidencialista. Así, en un sistema parlamentario, el jefe de gobierno puede ser interpelado por los parlamentarios porque es un *primus inter pares,* es decir, porque debe tal posición de jefatura a sus pares por salir de la misma cámara legislativa; pero en un sistema presidencialista no se presenta tal situación porque aquí el presidente no le debe su cargo a los diputados, sino a un sufragio directo, en una elección autónoma independiente que le otorga la responsabilidad de gobernar. El principio de la división de poderes implica, en este caso, la imperiosa necesidad de mantener el respeto al mismo y, así como sería inadmisible que el Presidente de la República llamara a cuentas a los diputados en una reunión en la sede del Poder Ejecutivo, así también, no es admisible querer sujetar al titular del Ejecutivo a las reglas parlamentarias del Poder Legislativo, las cuales se aplican al jefe de gobierno en un sistema parlamentario por ser él mismo un parlamentario, pero no pueden aplicarse en un sistema presidencialista, por la sencilla razón de que aquí el presidente no es, por definición, un parlamentario..[12]

En todo caso, la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, discutida y aprobada en julio de 1994, establece ya, que la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso constituye tan solo una sesión que "no tendrá más objeto que celebrar la apertura del período de sesiones y que el Presidente de la República presente su informe; *en tal virtud, durante ella no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores* " (artículo 8).

b) La Constitución también prevé situaciones extraordinarias en las cuales sesionen conjuntamente las dos cámaras como Congreso de la Unión. Así, el artículo 84 constitucional estipula que corresponde al Congreso erigirse en Colegio Electoral cuando, a falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, sea necesario nombrar en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos a un *presidente interino.* El mismo Congreso debe expedir, dentro de los diez días siguientes al de la designación del presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo. En caso de que el Congreso no estuviera en sesiones, la Comisión Permanente deberá nombrar de inmediato a un *presidente provisional* y convocar al Congreso a sesiones

[12] Agradecemos al diputado Miguel González Avelar esta valiosa puntualización. Entrevista del 9 de junio de 1994 concedida por el diputado González Avelar al equipo de investigación contratado por el Instituto de Investigaciones Legislativas para la elaboración de este libro.

extraordinarias, con el propósito de que éste, a su vez, designe al *presidente interino* y expida la convocatoria para las elecciones presidenciales. Si la falta de Presidente ocurriese en los últimos cuatro años del período respectivo, el Congreso tiene la función de designar al *presidente substituto* para concluir el período presidencial. La relación interdependiente de las dos cámaras adquiere pues, en estos casos, una importancia fundamental para la resolución de situaciones extraordinarias como las previstas en los artículos 84, 85 y 86 de la Constitución, referentes a la falta del Presidente de la República, en diferentes etapas del período presidencial, o bien, para recibir la renuncia del Presidente, únicamente cuando una causa muy grave lo amerite (artículo 86 constitucional). En lo que toca a la Ley Orgánica del Congreso General, el artículo 5 de la misma, señala que las dos cámaras se reunirán en sesión conjunta para resolver las cuestiones extraordinarias previstas en los artículos 84, 85 y 86 de la Constitución y para atender la celebración de sesiones solemnes, como la prevista en el artículo 69 referente a la apertura del primer período ordinario de sesiones con la lectura del informe presidencial, o la prevista en el artículo 87 constitucional, referente a la protesta que el Congreso toma al presidente al asumir éste la posesión de su cargo. De esto, se deduce que las sesiones conjuntas del Congreso mexicano tienen dos modalidades: en una, de cáracter solemene, se atienden cuestiones como la toma de protesta del Ejecutivo y la apertura del primer período de sesiones con la lectura del informe presidencial; en otra, la sesión conjunta se efectúa para tomar decisiones graves, referentes a la designación del presidente interino, provisional o sustituto, o bien para aprobar la suspensión de garantías.

El último aspecto mencionado, con respecto a los casos en que las dos cámaras del Poder Legislativo se reúnen en sesión conjunta como Congreso de la Unión, para tomar decisiones de gravedad, se vincula con el artículo 29 constitucional que consagra la suspensión de garantías en los siguientes casos específicos: invasión extranjera, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga en peligro y conflicto a la sociedad, por lo que solamente el Presidente de la República puede declarar la suspensión, de acuerdo con los miembros de su gabinete legal y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en caso que éste no estuviera reunido, con la Comisión Permanente. "Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde" (artículo 29). El Congreso en sesión conjunta es el único que, de esta manera, puede determinar el tipo y la extensión de las facultades extraordinarias del Ejecutivo, una vez declaradas suspendidas las garantías individuales, no así la Comisión Permanente, la cual tan sólo aprueba la suspensión. La autorizada opinón de Francisco Berlín Valenzuela, sintetiza la *importancia política* que revisten las relaciones de la Cámara de Diputados con el Senado, cuando sesionan conjuntamente, de la siguiente manera:

> Si analizamos detenidamente la toma de decisiones en forma conjunta entre las cámaras de Senadores y de Diputados, se observa la importancia política que tienen las sesiones conjuntas, ya que los parlamentarios designarán al titular del Poder Ejecutivo, en los casos de ausencia absoluta o temporal del Presidente en funciones; con ello, se advierte que las cámaras no se limitan a elaborar leyes, sino que tienen otras muchas atribuciones, entre ellas, la de ser partícipes de la vida política de la nación.
>
> Su función deliberativa queda de manifiesto en las hipótesis planteadas; por ejemplo, cuando deciden qué facultades extraordinarias tendrá el Ejecutivo federal en caso de suspensión de garantías; lo que implica realizar previamente un análisis de la situación de emergencia en que se encuentra el país o una región determinada, diciendo, en primer término, si aprueba la suspensión y, en segundo lugar, el tipo de facultades que otorga al Presidente.[13]

13 Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho Parlamentario*. México, Fondo de Cultura Ecónomica, 1993, pp. 289-290.

5.4 Interdependencia del sistema bicamaral en el proceso legislativo

Aun cuando sea totalmente cierto que la tarea de las cámaras legislativas no se limita a la elaboración y promulgación de leyes, por tener una gran importancia de carácter político en la participación de la vida nacional, también es cierto que la función estrictamente legislativa constituye el criterio fundamental de definición y la razón de ser del Poder Legislativo. La interdependencia de nuestro sistema bicamaral queda excelsamente puesto de manifiesto en la manera como operan las dos cámaras cuando tienen que iniciar, aprobar, revisar y promulgar una ley. En los capítulos 2 y 4 de este libro, elaborados por Carlos Sirvent y Arturo Alvarado, se describen y analizan las funciones de procedimiento para dar iniciativa a una ley, de la cámara de origen y de la cámara revisora, de los procedimientos de debate y de votación así como de revisión y promulgación, con lo cual se ilustra, en su ámbito específico y fundamental de funcionamiento, como se da la interdependencia estructural de las relaciones entre las dos cámaras de nuestro Poder Legislativo. Remitimos a esos capítulos de esta obra, para aclarar las dudas que se presenten con respecto al delicado proceso de interdependencia legislativa entre la Cámara de Diputados y el Senado. En lo que sigue, nos ocuparemos de otros ámbitos, independientes del proceso legislativo, en los que también se expresa la interdependencia de las relaciones de las dos cámaras de nuestro Poder Legislativo.

5.5 La Comisión Permanente

En muchas constituciones del planeta, es práctica común establecer un organismo que, con diversas denominaciones, tenga la función de operar durante los recesos de los órganos legislativos, no para sustituirlos en sus atribuciones, sino para ir preparando las cuestiones que éstos deben tratar, discutir y resolver durante los períodos ordinarios de sesiones, así como para convocarlos a sesiones extraordinarias y para darles a conocer cuestiones que, por su urgencia, no puedan esperar a una sesión ordinaria.

En el sistema constitucional mexicano, el nombre asignado a ese órgano es el de *Comisión Permanente,* la cual es una comisión mixta, constituida por 37 miembros, 19 diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras, en la víspera de la clausura del período ordinario de sesiones, para que funcione durante los recesos del Congreso de la Unión (artículo 78 constitucional). Durante décadas, la Comisión Permanente tuvo en México una configuración monopartidista, reflejo del predominio del PRI en la vida política nacional, pero en los últimos años, su composición ha sido plural, y su actividad más dínamica como resultado de la mayor presencia de legisladores de partidos políticos de oposición, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. La Comisión Permanente opera exclusivamente durante los recesos del Congreso. Tanto la presidencia como la vicepresidencia de esa Comisión, recaen sucesivamente sobre los diputados y los senadores que hayan sido designados para integrarla. Tal y como veremos más adelante, la Comisión Permanente carece de funciones legislativas.

Históricamente, las funciones desempeñadas por la Comisión Permanente han tenido una larga tradición en la experiencia constitucional mexicana. Así, en la *Constitución de Cádiz* se estableció la "Diputación Permanente de Cortes"; en la *Constitución Federal de 1824* se creó un "Consejo de Gobierno"; en la *Constitución centralista de 1836,* se instituyó la "Diputación

Permanente"; en el *Proyecto de Minoría de 1842* se previó una "Comisión Permanente"; en las *Bases Orgánicas de 1843* se estableció la "Diputación Permanente", constituida por cuatro senadores y cinco diputados para convocar a sesiones extraordinarias, recibir las actas de elecciones y citar a la Cámara respectiva para el desempeño de sus funciones; en el Proyecto de Constitución de 1857, se sugirió primero un "Consejo de Gobierno" para funcionar en los recesos del Congreso, y se estableció después, en el artículo 73 de la *Constitución de 1857,* un sistema unicamaral con una "Diputación Permanente"; al restituirse el sistema bicamaral en 1874, se reformó la Constitución y la Diputación Permanente se configuró en un nuevo estilo mixto con 29 miembros, 15 diputados y 14 senadores. De esta forma, el Constituyente de Querétaro tenía, en 1917, muchos antecedentes para establecer la institución de la actual Comisión Permanente.

Decíamos previamente que la Comisión Permanente no tiene funciones legislativas, al ser un organismo que funciona durante los recesos del Congreso, no para sustituirlo, sino para prepararle el trabajo legislativo y para vigilar cualquier emergencia que se presente durante los recesos del Congreso. La interpretación del maestro Burgoa es tanto diáfana como lúcida a este respecto:

> La Comisión Permanente *no es un órgano legislativo por modo absoluto,* en el sentido de que no tiene la potestad de elaborar ley alguna, en cuyo ejercicio, por tanto, *no sustituye al Congreso de la Unión.* Sus atribuciones son *político-jurídicas,* revistiendo unas el carácter de provisionalidad y otras el de definitividad. En el primer caso, sus decisiones quedan supeditadas a lo que resuelva, de acuerdo con su correspondiente competencia, dicho Congreso o alguna de las Cámaras que lo forman. En el segundo caso, la Comisión Permanente puede emitir resoluciones sin que éstas se sujeten a la ratificación de los referidos órganos.[14]

Entre las atribuciones que los artículos 79, 76, 29, 84 y 85 de la Constitución confieren a la Comisión Permanente, para el adecuado desempeño de sus funciones se encuentran las siguientes:

a) Prestar su consentimiento para que el presidente de la República pueda hacer uso de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados.

b) Recibir la protesta del presidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte, en aquellos casos en que el Congreso, o el Senado para el caso de los ministros de la Suprema Corte, se encuentren en receso.

c) Recibir, durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la cámara a la que vayan dirigidas, lo cual constituye una función de trámite y de enlace cooperativo entre las cámaras, pero de ningún modo es una función legislativa.

d) Acordar la convocatoria del Congreso, o de alguna de las cámaras que lo componen, para realizar sesiones extraordinarias.

e) Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, cuando el Senado se encuentre en receso, y en las mismas circunstancias, otorgar o negar la aprobación de solicitudes de licencia de los magistrados de la Suprema Corte.

f) Conceder licencias, hasta por treinta días, al presidente de la República y nombrar al interino que supla esa falta.

g) Suplir al Congreso, cuando éste se encuentre en receso, y sea necesario aprobar la suspensión de garantías que acuerde el presidente de la República en los casos previstos por el artículo 29 constitucional, o sea necesario hacer frente a las situaciones extraordinarias, previstas en los artículos 84 y 85 constitucionales con un Congreso en receso.

14 Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano, op. cit.*, p. 724.

h) Declarar que debe designarse gobernador provisional cuando hayan desaparecido todos los poderes de un estado de la Federación. Esta facultad la comparte la Comisión Permanente con el Senado, en los casos en que éste se encuentre en receso, según lo estipula el artículo 76 constitucional, adquiriendo tal nombramiento el carácter de definitivo, pues los nombramientos que expida la Comisión Permanente con motivo de su ejercicio no están sujetos a la ratificación senatorial. Lo cual tampoco constituye una atribución legislativa, sino más bien político-administrativa, desde el momento en que la designación de un gobernador provisional asume la forma de un *decreto*.

Al desempeñar sus funciones, inevitablemente, la Comisión Permanente adopta medidas que afectan la esfera de competencia, tanto del Senado como de la Cámara de Diputados, lo cual puede interpretarse tanto en el sentido de la colaboración como de la intromisión, según el caso y las características de las legislaturas. En realidad, hasta ahora ha predominado la interpretación de concebir a la Comisión Permanente, más como un eficaz instrumento auxiliar del Congreso, que como un usurpador con pretensiones de superioridad frente al órgano al que, en principio, debe únicamente auxiliar. El hecho de que la Permanente sea una comisión mixta, constituida por diputados y senadores, ayuda a subrayar la conciencia de su carácter auxiliar. No obstante, esa misma característica de comisión mixta, podría, a la larga y conforme aumente su composición pluripartidista, generar conflictos y recelos que, hasta ahora no se han presentado, pero que no por ello eliminan su rasgo de potencialidad subyacente. La cooperación y buena disposición entre los representantes de las dos cámaras han sido hasta ahora predominantemente cordiales, pero existe el riesgo de que como la Comisión Permanente desempeña funciones que afectan a las dos cámaras, sus acciones puedan acabar siendo interpretadas en calidad de intromisiones no deseables en las funciones que pudieran considerarse exclusivas de cada cámara ya que:

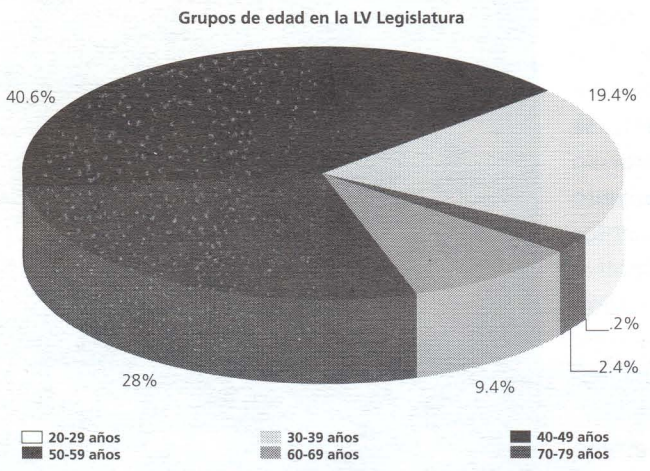
> [...] los senadores que participan en la Comisión adoptan decisiones exclusivas de los diputados, y viceversa, con lo que se introduce una incoveniente excepción a los principios que dieron origen a la separación de competencias, que a su vez corresponden a una modalidad de los controles intraorgánicos.[15]

Sólo queda esperar que tal situación conflictiva no vaya surgir en el seno de una Comisión que, hasta ahora, ha funcionado eficazmente en muy buena medida como consecuencia de su armonía intrínseca dentro del sistema de colaboración interdependiente del sistema bicamaral de nuestro Poder Legislativo.

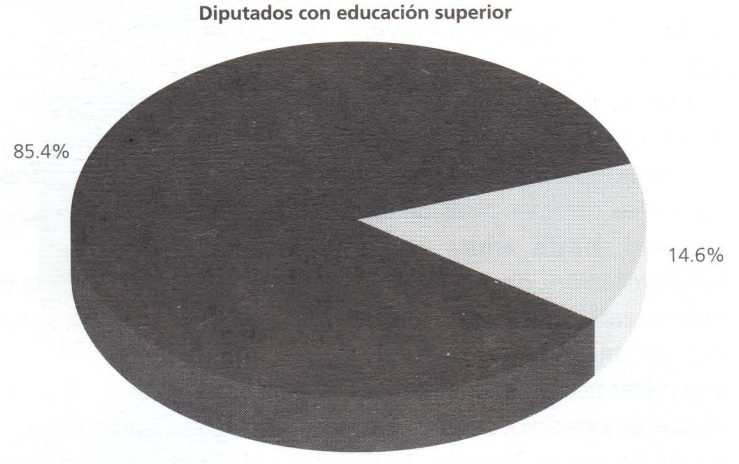
5.6 Cooperación entre comisiones: el caso de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General

Además de las Comisiones mixtas, del tipo de la Comisión Permanente, existen otras formas de colaboración entre los dos órganos principales de nuestro sistema bicamaral, expresadas en la cooperación que pueden llegar a tener las Comisiones homólogas de ambas cámaras. Un ejemplo ilustrativo lo constituye la colaboración sostenida, entre 1992 y 1994, por la Comisión de Reglamentos del Senado con la Comisión de

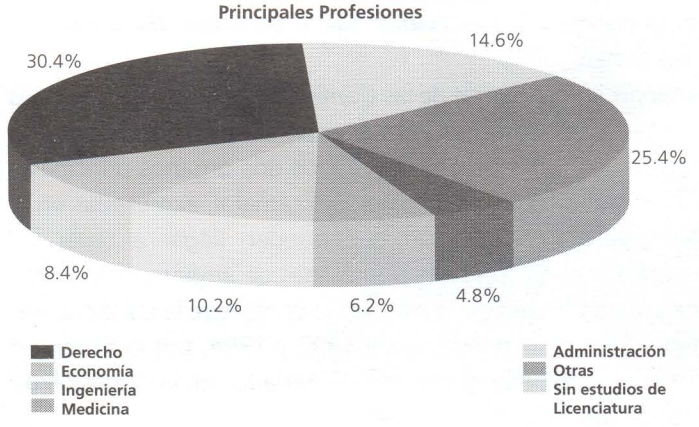
15 Diego Valadés, *Constitución y Política*, p. 135, citado en Berlín Valenzuela, *op. cit.* p. 294.



Fuente: Crónica legislativa, órgano de Información de la LV Legislatura, Cámara de Diputados
Poder Legislativo Federal, año LV, núm. 8, marzo-mayo de 1993.



Fuente: Crónica legislativa, órgano de Información de la LV Legislatura, Cámara de Diputados.
Poder Legislativo Federal, año LV, núm. 8, marzo-mayo de 1993.

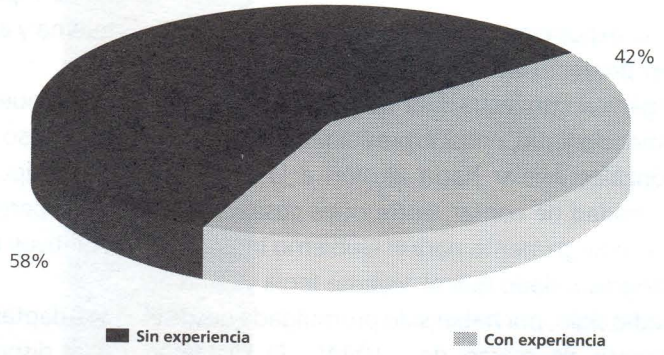


Fuente: Crónica legislativa, órgano de Información de la LV Legislatura, Cámara de Diputados.
Poder Legislativo Federal, año LV, núm. 8, marzo-mayo de 1993.

Proporción de hombres y mujeres

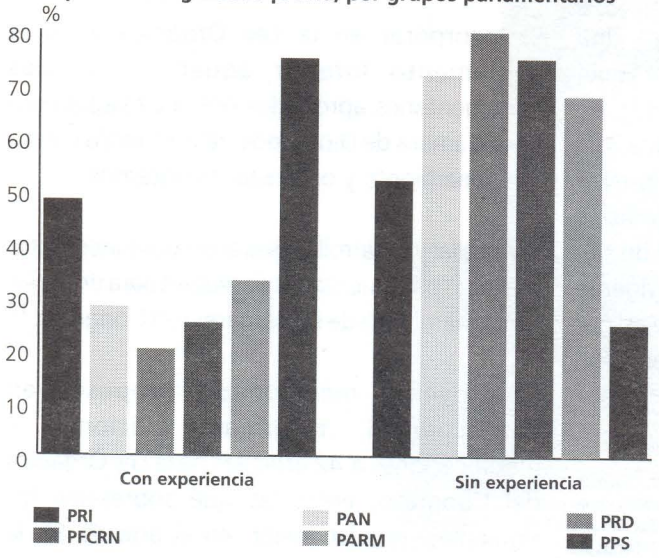
Fuente: Crónica legislativa, órgano de Información de la LV Legislatura, Cámara de Diputados.
Poder Legislativo Federal, año LV, núm. 8, marzo-mayo de 1993.

Experiencia legislativa previa a la LV Legislatura



Fuente: Crónica legislativa, órgano de Información de la LV Legislatura, Cámara de Diputados
Poder Legislativo Federal, año LV, núm. 8, marzo-mayo de 1993.

Experiencia legislativa previa, por grupos parlamentarios



Tomado de: Crónica legislativa, órgano de Información de la LV Legislatura, Cámara de Diputados
Poder Legislativo Federal, año LV, núm. 8, marzo-mayo de 1993.

Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados para reformar la Ley Orgánica del Congreso General.

En efecto, durante mayo de 1992, la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, presidida por el diputado Miguel González Avelar, formuló una iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso, misma que había sido presentada, en calidad de acuerdo, al Pleno de la Cámara para ser aprobada en la sesión del 13 de mayo de 1992, después de convenir la necesidad de actualizar la Ley Orgánica e incorporar diversas prácticas parlamentarias previamente acreditadas por la vía consuetudinaria.

En la exposición de antecedentes del Dictamen con proyecto de Decreto para reformar la Ley Orgánica, con fecha del 2 de diciembre de 1992, la mencionada Comisión presidida por el diputado González Avelar hacía alusión a la imperiosa necesidad de contar, entre otras cosas, con un nuevo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, dado que el vigente tenía ya más de medio siglo, por haber sido promulgado desde el primero de marzo de...¡1934! El Dictamen agregaba que, con motivo de la reforma política de 1977, el Congreso Mexicano experimentó toda una serie de reformas en su composición y funcionamiento las cuales exigían ya una modificación al Reglamento Interior, misma que, no obstante, sería pospuesta, a pesar de promulgarse una nueva Ley Orgánica del Congreso en 1979, la cual únicamente previó, en un simple artículo transitorio, que en tanto se elaboraran los reglamentos interiores y de debates para ambas cámaras, continuaría vigente el Reglamento de 1934, "prolongándose así por más de trece años lo que había de tener un carácter provisional".[16]

A partir de 1979, nuestra Carta Magna ha tenido importantes modificaciones en lo referente a la composición y funcionamiento del Congreso, pero esos cambios no se habían visto reflejados ni en la Ley Orgánica, ni mucho menos en los reglamentos internos de las cámaras. Tampoco aparecía reflejada en estos órganos normativos la abundante legislación relativa a las elecciones y los partidos políticos, ejemplificada en el Código Federal Electoral de enero de 1987, o el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de agosto de 1990. Ante los trascendentales cambios experimentados en la vida política nacional, la práctica parlamentaria de las cámaras legislativas sustituyó la insuficiencia de sus normas internas con acuerdos suscritos por los diversos grupos parlamentarios, a fin de implantar normas actualizadas para su vida interna y ampliar los espacios de participación.

La propuesta de reformas a la Ley Orgánica del Congreso que presentó la Comisión presidida por el diputado González Avelar en diciembre de 1992 perseguía, en consecuencia, los siguientes objetivos fundamentales:

1) Adaptar los órganos normativos del Congreso a las disposiciones constitucionales y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2) Incorporar en la Ley Orgánica y en el Reglamento Interior aquellos acuerdos parlamentarios aprobados por la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, relacionados con su funcionamiento y organización internos.

3) Ampliar y desarrollar esos acuerdos e incorporar prácticas parlamentarias deseables para un mejor funcionamiento de las cámaras y el Congreso.[17]

El proyecto mencionado propuso, en consecuencia, reformas, adiciones y modificaciones a 42 artículos de la Ley Orgánica del Congreso, entre las que sobresalen los siguientes: regular mejor, en el artículo 8°, la

16 H. Cámara de Diputados. LV Legislatura. *Dictamen con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.* DOC.16/LV/92.P.O.(D)b, México, 1992, p. 5. Todas las referencias que siguen están basadas en este documento, salvo que se indique lo contrario. La forma con la cual será referido en lo sucesivo este documento es la de *Dictamen con Proyecto.*

17 *Dictamen con Proyecto,* pp. 10 y 11.

ceremonia de apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso, en concordancia con el artículo 69 constitucional, para que durante el informe presidencial "no procedan interpelaciones, ni exposiciones de hechos, o alusiones personales por parte de los legisladores".[18] Derogar la sección tercera del artículo 26, referida al "Recurso de Reclamación", por no coincidir ya con el texto constitucional.[19] Recoger en el artículo 28 la práctica parlamentaria vigente, según la cuál la Mesa Directiva se integra no tan sólo con miembros del partido mayoritario, sino con un presidente y tantos vicepresidentes como fracciones parlamentarias existan en la Cámara. Establecer tanto la conducción rotativa de las sesiones entre el presidente y los vicepresidentes de la Mesa, como la integración plural y mesualmente rotativa de la gestión de la Secretaría y la Prosecretaría. Consagrar, en el artículo 46 de la Ley (de hecho quedaría así en el artículo 44 de la Ley aprobada en julio de 1994), la institución de la práctica parlamentaria acordada por los diversos grupos parlamentarios de la LV Legislatura, para que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política sea la encargada de optimizar, de manera plural, la conducción política de la Cámara, erigiéndose así en el órgano de Gobierno de la misma, para, entre muchas otras funciones, proponer a los diputados que integren las Comisiones y los Comités; proponer el presupuesto anual de la Cámara de Diputados y proponer la designación del Oficial Mayor y del Tesorero

Todas estas funciones, previamente desempeñadas por la Gran Comisión, se han ejercido en la práctica parlamentaria de los últimos tres años por la nueva Comisión, dando corresponsabilidad a todos los grupos parlamentarios de la Cámara y fortaleciendo, a la vez que se consagra ahora en la nueva Ley Orgánica, el carácter pluralista de la nueva vida parlamentaria del país. La Gran Comisión desempeña ahora, en cambio, la función de servir en calidad de órgano de integración de la mayoría parlamentaria y ya no como órgano de Gobierno de la Cámara, lo cual refleja el principio eminentemente modernizador de la creciente especialización de funciones en las sociedades y organizaciones complejas. Esta división especializada de funciones, recogida como práctica parlamentaria consuetudinaria en el proyecto de reforma de 1992 del diputado González Avelar, quedaría consagrada en los artículos 38 al 47 de la nueva Ley Orgánica del Congreso, aprobada en julio de 1994.[20]

El proyecto de reforma de 1992 a la Ley Orgánica preveía también la disposición de recursos para los grupos parlamentarios atendiendo a la importancia cuantitativa de los mismos, así como también incluía a las nuevas Comisiones aprobadas, entre otras, la de Régimen Interno y la del Instituto de Investigaciones Legislativas.[21]

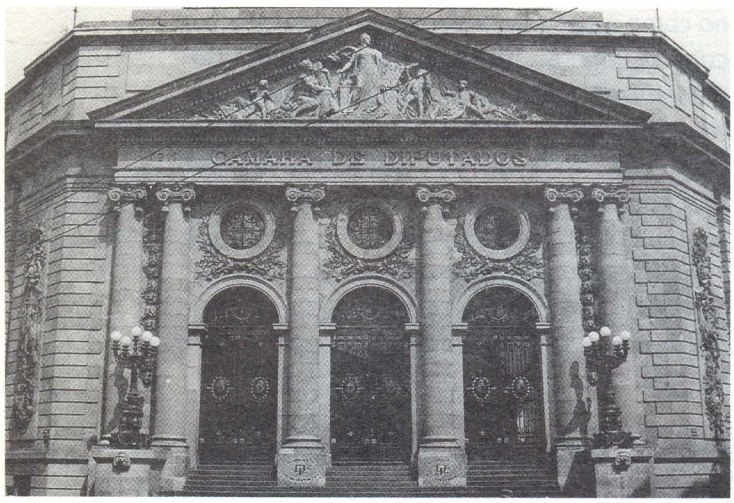
Finalmente , el proyecto de reforma de 1992 dejaba a criterio del Senado, todas las modificaciones que pudieran afectar a éste directamente:

> En cuanto al Senado de la República, hemos considerado que sea la propia Colegisladora la que analice y estudie las modificaciones y adecuaciones que deban efectuarse en las disposiciones que la afecten.[22]

Con tan sabia disposición, quedaba en manos del Senado, a partir de diciembre de 1992, la tarea de colaborar con la Cámara de Diputados en el proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Congreso. Misma que sería especialmente ardua y laboriosa para el Senado, en función de las trascendentes reformas que modificarían su composición al quedar establecido, en septiembre de 1993, una duplicación en el número de

18 *Ibid.* p. 21.
19 *Ibid* p. 12.

20 H.Cámara de Senadores, *Minuta del Decreto que Modifica y Adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.* México D.F., Salón de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores, 6 de julio de 1994, pp. 20-25, mismas que incluyen los artículos 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46 y 47 referentes a la integración y funciones de la Gran Comisión y de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados. En adelante citaremos este documento simplemente como *Ley Orgánica del Congreso* (1994).
21 *Dictamen con Proyecto,* 1992, pp. 15-16.
22 *Ibid.* p. 18.



senadores para el primer período legislativo de 1994, de los cuales una cuarta parte sería asignado a la primera minoría.

Se dice que el proyecto de reforma de 1992 a la Ley Orgánica, presentado tan eficientemente por la Comisión presidida por el diputado González Avelar, se "congeló" en el Senado y ahí "durmió la noche de los tiempos", por algún elemento, aparentemente misterioso, que no fue del agrado de los senadores. ¿Acaso era que al Senado no le agradaba la imposición de un proyecto por parte de la Colegisladora, por muy urgente que fuera su resolución? ¿O más bien el problema consistía en que las reformas al Senado implicaban una transformación tan radical, que requerían de una fina y compleja consideración antes de quedar plasmada su reglamentación en la nueva Ley Orgánica? ¿Y qué tal si se trataba de la típica demora y lentitud en el modo de legislar del Senado, de la cual se quejaban tan amargamente los constituyentes de 1857, y ahora se estaba simple y nuevamente ante la cuestión de que, al fin y al cabo, el Senado hacía honor al lema de *genio y figura hasta la sepultura?* ¿Pero no se ha dicho siempre que ésa es precisamente la gran virtud del Senado, es decir, reflexionar calmadamente y "enfriar" el fogoso ímpetu legislativo de los diputados? ¿Después de todo, qué son solamente dos años de reflexión para cambiar el reglamento interno de las cámaras, si se ha vivido más o menos bien con uno que, digan lo que digan, estaba tan bien hecho que ya llevaba funcionando, hasta 1992, sus buenos 58 años? ¿Por qué no darle dos años más de vida para que cumpliera sus seis (número cabalístico del sistema político mexicano) buenas décadas, y, con suerte, hasta poderlo inscribir con letras de bodas de oro en el libro de los *Guiness Records?* Buena parte de estas interrogantes podrían resolverse si se atendiera cercanamente a la manera en que se dio la colaboración entre las Comisiones homólogas de Reglamento de ambas cámaras, lo cual es, después de todo, precisamente lo que nos convoca esta sección del libro a tratar de aclarar y ejemplificar. Dejemos pues la palabra al propio Senado para detectar cómo vieron las cosas sus honorables integrantes. En la minuta de evaluación de la Comisión de Reglamentos de la H. Cámara de Senadores, se informaba, el 6 de julio de 1994, al pleno de la Cámara lo siguiente:

> Como se ha señalado, un grupo de integrantes de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Honorable Colegisladora elaboró y presentó a la consideración del Pleno de esa Asamblea una iniciativa de modificaciones a diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha iniciativa se presentó el 1 de diciembre de 1992 [...] Debemos destacar que dicha iniciativa fue objeto de estudio por parte de la propia Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la propia Cámara de Diputados, presentándose el dictamen correspondiente en la sesión del 9 de diciembre de 1992. En la misma, el pleno de la H. Colegisladora otorgó la aprobación correspondiente.
>
> Debemos precisar que la minuta de referencia consideró en forma exclusiva lo relativo a los títulos primero, segundo y cuarto de la Ley Orgánica del Congreso General, referentes al propio Congreso General, a la Cámara de Diputados y a la Comisión Permanente, respectivamente. Es decir, no se contempló la remisión a este Senado de ningún texto sobre las normas que para regir su vida interna se hallan en el ordenamiento señalado. De ahí que dentro del proceso legislativo se hacía indispensable que la Cámara de Senadores

> propusiera, dictaminara y aprobara las modificaciones al título tercero de la Ley Orgánica del Congreso General, para en su oportunidad enviar la minuta a la Cámara de Diputados en los terminos aplicables del artículo 72 de la Carta Magna.[23]

En este testimonio queda de manifiesto el reconocimiento de la Comisión de Reglamentos del Senado a la Comisión homóloga de la Colegisladora, por haber iniciado el proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Congreso, al mismo tiempo que se pone énfasis en el respeto mostrado por la última hacia la primera, en lo referente al ámbito de competencia para regir su vida interna, a pesar de la estrecha interdependencia característica de nuestro sistema bicamaral. Pero lo más interesante para los propósitos ilustrativos de esta sección de nuestro capítulo, radica en la manera como la Comisión de Reglamentos del Senado describe los mecanismos de cooperación legislativa con la Comisión homóloga de la Cámara de Diputados. Vayamos nuevamente al testimonio directo de la Comisión del Senado:

> [...] esta Comisión de Reglamentos intercambió puntos de vista con la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Honorable Cámara de Diputados, a fin de establecer los mecanismos de trabajo que resultaran idóneos para revisar la minuta procedente de la H. Colegisladora. Al respecto, se estableció la conveniencia de preparar conjuntamente distintos textos para que, en su oportunidad fueran considerados por las Comisiones señaladas en *sesiones de conferencia*. Sobre esa base, se celebraron distintas reuniones entre los grupos de redacción de textos y *tres sesiones formales de conferencia* para buscar puntos de acuerdo sobre la redacción de las disposiciones de la Ley orgánica del Congreso General [...] En este acápite debemos dejar constancia de la práctica de diálogo y el ánimo de entendimiento y colaboración que privó en los *trabajos de conferencia* con la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados. Si bien es cierto que los representantes de los distintos grupos parlamentarios que participaron en estas tareas tenían algunos puntos de vista diferentes y hasta discrepantes, se pudo lograr el acuerdo fundamental de proponer en el dictamen que ahora se presenta a la consideración de esta Cámara de Senadores, aquellos planteamientos donde pudo lograrse el consenso para cumplir los objetivos de adecuar nuestra Ley Orgánica a los textos de la Ley Suprema y de algunas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de incorporar a dicho ordenamiento los acuerdos y las prácticas parlamentarias que han sido útiles para dar cauce a los trabajos de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, y de establecer en la propia Ley aquellas disposiciones novedosas que contaron con el respaldo de los grupos parlamentarios representados en los referidos *trabajos de conferencia*.[24]

Del testimonio expuesto se desprenden los siguientes elementos ilustrativos del tipo de cooperación que puede llegar a darse entre las dos cámaras de nuestro Poder Legislativo:

a) Las Comisiones homólogas establecen mecanismos idóneos de trabajo para llevar a cabo las misiones que les han sido asignadas por sus respectivos plenos, lo cual puede hacerse preparando textos que, eventualmente puedan fusionarse, y realizando reuniones de trabajo entre los confeccionadores del texto compartido.

b) La práctica de cooperar mediante *reuniones o sesiones de conferencia,* constituye un mecanismo de trabajo idóneo para resolver diferencias, negociar puntos de acuerdo y de desacuerdo, y alcanzar así acuerdos y consensos satisfactorios para todas las partes involucradas. El secreto del *know how* y del *savoir affaire* de los acuerdos interparlamentarios de nuestro sistema bicamaral, muy bien pudiera estar cifrado en este tipo de mecanismos de trabajo.

c) La práctica del diálogo, el ánimo de entendimiento y la buena predisposición a la

23 Comisión de Reglamentos de la H. Cámara de Senadores, *Minuta de Evaluación,* 6 de julio de 1994. pp. III-IV:

24 *Ibid.* pp. V-VI. Los énfasis en itálicas fueron puestos por mí.

colaboración y la cooperación, a fin de resolver expeditamente la tarea asignada, constituyen precondiciones básicas para el éxito ya probado de las *reuniones o sesiones de conferencia.*

d) El aspecto más espinoso para alcanzar el éxito en las *reuniones de conferencia,* no se encuentra tanto en las diferencias que presenten entre sí los diputados y los senadores, sino, más bien, en las que puedan tener entre sí los distintos grupos parlamentarios pertenecientes a distintas tendencias partidistas.

e) De hecho, a mi pregunta de por qué tardó dos años el Senado en dar una resolución positiva a la propuesta de reforma de la Cámara de Diputados, el líder del Senado, don Humberto Lugo Gil, me respondió amablemente, en una entrevista concedida en la víspera de la primera lectura del proyecto de decreto de reforma a la Ley Orgánica del Congreso ante el pleno del Senado, que lo más difícil había sido precisamente conciliar los intereses y puntos de vista de los distintos grupos parlamentarios.[25]

Generados los mecanismos idóneos de cooperación y trabajo, el reto para las Comisiones de Reglamento de ambas cámaras consistió en cómo llegar a integrar un texto conjunto, sobre todo, porque el proyecto de reforma de 1992 a la Ley Orgánica del Congreso, proveniente de la Cámara de Diputados, no había contemplado, según hemos visto, ninguna modificación a los capítulos referentes al Senado. Ante esto, una vez más, el testimonio directo del Senado es por demás elocuente:

> Como se ha apuntado, la minuta procedente de la Honorable Cámara de Diputados contempló únicamente la modificación de diversas disposiciones correspondientes al Congreso General, a la Cámara de Diputados y a la Comisión Permanente. En la minuta que se propone por parte de esta Comisión de Reglamentos en la parte dispositiva de este dictamen, se contemplan también modificaciones a las disposiciones referentes a la Cámara de Senadores.[26]

5.7 Influencia de las prácticas parlamentarias de la Cámara de Diputados en la integración plural del nuevo Senado, prevista en la nueva Ley Orgánica del Congreso (1994)

Entre las modificaciones más importantes, contempladas por la minuta de la Comisión de Reglamentos del Senado, se tomaron en cuenta, sobre todo, dos aspectos fundamentales: la valoración del elemento federal en la conformación de la Cámara de Senadores, pero también del papel de los partidos políticos en la vida constitucional reciente del país, y la fortalecida presencia que tendrán en el Senado, a partir de la reforma de septiembre de 1993 al artículo 56 constitucional para ampliar a cuatro el número de senadores por cada entidad federativa y por el Distrito Federal, con un mecanismo que garantiza la presencia del partido político mayoritario y del partido político que tenga la primera minoría en los comicios del caso. Dado que tal situación será radicalmente nueva en la experiencia parlamentaria del Senado, éste buscó apoyarse en la de la Cámara de Diputados, la cual había intentado, con su proyecto de reforma de 1992 a la Ley Orgánica, precisamente institucionalizar, en términos

25 Entrevista del 5 de julio de 1994, concedida al que esto suscribe por el senador don Humberto Lugo Gil, en su oficina del Senado de la República ubicada en el edificio de Donceles.

26 Comisión de Reglamentos de la H. Cámara de Senadores, *Minuta de Evaluación,* 6 de julio de 1994, p. VI.

normativos, sus propias prácticas parlamentarias consuetudinarias.

Las reformas elaboradas por el Senado buscaron así, deliberadamente, aprovechar la rica experiencia de su colegisladora, tanto en lo referente a las garantías, derechos y obligaciones de los legisladores provenientes de los partidos políticos minoritarios, como en el modo de funcionamiento de la representación proporcional para la integración de las legislaturas. En fin, de lo que se trataba era fundamentalmente de mantener:

> La congruencia que, sin demérito de las diferencias de integración y naturaleza, debe existir entre las disposiciones que norman la Cámara de Diputados y las que rigen para la Cámara de Senadores.[27]

A manera de ejemplo ilustrativo de la forma en que el Senado aprovecha la congruencia con la Cámara de Diputados, sin demérito de sus diferencias, puede citarse al artículo 77 de la nueva Ley Orgánica del Congreso, donde se establece para el Senado la atribución homóloga, planteada para la Colegisladora en el artículo 46 de la misma Ley, con respecto a la constitución de Comisiones o Comités conjuntos por parte de las dos Cámaras del Congreso para atender asuntos de interés común. Tal propuesta se relaciona con la necesaria "atención de algunas funciones por parte de las Cámaras del Congreso General que requieren una acción coordinada por parte de los cuerpos federales de representación popular"[28] Lo mismo podría decirse con respecto a la modificación del segundo párrafo de la Ley Orgánica de 1979, que, en la de 1994, pasa a ser el segundo párrafo del artículo 90, en la que se precisa que el propósito de las *reuniones de conferencia* de Comisiones de senadores con las Comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados, no se limita a tratar de agilizar la resolución de misiones asignadas, sino también y sobre todo, a fortalecer sus lazos de cooperación mediante el intercambio y ampliación mutua de información para la emisión de los dictámenes a su cargo.

Reviste también una enorme relevancia, para la influencia de las prácticas parlamentarias de la Cámara de Diputados en el Senado, la manera en que se hizo la modificación del artículo 103 de la Ley Orgánica de 1979, que, en la nueva de 1994, pasa a ser el artículo 91, relativo a la integración de la Gran Comisión del Senado. Al respecto, se tomó en consideración la nueva conformación plural de la Cámara de Senadores, así como la participación que, en la misma, tendrán distintos partidos políticos nacionales, para proponer la integración de la Gran Comisión con un senador de cada estado y del Distrito Federal y con los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios que se formen al interior del Senado. Se prevé que la designación de los senadores de cada entidad federativa se haga mediante el voto mayoritario de los senadores de dichas entidades, siempre que en el momento de la elección por lo menos tres de ellos estén presentes. También se plantea que, si en la primera reunión para integrar la Gran Comisión no concurre la mayoría de los senadores de cada entidad federativa, la Oficialía Mayor citará a una segunda junta, en la cual decidirán quienes asistan. A su vez, se plantea que en caso de empate, la designación se hará por sorteo entre quienes hubieren recibido votación.

La integración plural del próximo Senado es prevista también en los artículos 92 y 93 de la nueva Ley, donde se especifica que la Mesa Directiva de la Gran Comisión del Senado deberá tener, como segundo vicepresidente, al coordinador del grupo parlamentario de la primera minoría, y donde se faculta a la Gran Comisión para designar a los comisionados del grupo parlamentario mayoritario y de la primera minoría ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral. El artículo 99 retoma la propuesta del proyecto de reforma de 1992 a la Ley Orgánica, elaborada por la Cámara de Diputados, para asignar también diversos recursos a los grupos parlamentarios del Senado "atendiendo a la importancia cuantitativa de

27 *Ibid*. p. XVIII.
28 *Ibid*. p. XXII.

cada uno de ellos y de acuerdo con las posibilidades y el presupuesto de la propia Cámara". Con ello, en este artículo, como en varios otros, se calcó en el Senado la propuesta de reforma de la Cámara de Diputados para resolver las cuestiones de la integración plural de una cámara parlamentaria, aun cuando, claro está, siempre podrá decirse que eso no es de extrañar, desde el momento en que el autor de la propuesta de los diputados había sido previamente un líder del Senado.

A este respecto, cabe mencionar que la experiencia acumulada por la líder de la mayoría parlamentaria en la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, María de los Ángeles Moreno, seguramente tendrá un impacto decisivo en el éxito de la integración plural del próximo Senado. El buen nivel de cooperación y entendimiento que ya existe entre las dos cámaras del Congreso, se verá fortalecido con la llegada al Senado de la República de experimentados miembros de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, quienes podrán aportar, al éxito de la integración del nuevo Senado, un utilísimo bagaje de prácticas parlamentarias, flexibles y eficaces, a fin de desarrollar vías y mecanismos que lleven a consensos y acuerdos parlamentarios plurales, democráticos y tolerantes en el Senado. Al mismo tiempo, parece existir también la decisión de impulsar la participación senatorial en la vida republicana. Con su nueva composición plural, seguramente el Senado demandará más atribuciones para participar con mejores recursos en la solución de los grandes problemas nacionales.

Esta última posibilidad nos lleva a analizar las relaciones de la Cámara de Diputados con el Senado desde un nuevo ángulo, referido ahora a las atribuciones que, en el interdependiente sistema bicamaral de nuestro Congreso, desempeñan las funciones de las dos cámaras separada y no sucesivamente, en lo referente a las facultades exclusivas de cada una de ellas. Lo cual es importante analizar porque, en función

de las facultades exclusivas de cada cámara, será posible calibrar en buena medida la manera en que pueden fortalecerse en el futuro las capacidades de acción, o bien del Senado, o bien de la Cámara de Diputados.

5.8 Facultades y funciones exclusivas de cada Cámara

Por facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se entienden las que constitucionalmente tiene como propias, sin que en su ejercicio intervenga el Senado. Esas facultades no son de carácter legislativo pues, en la promulgación de toda ley, intervienen las dos cámaras, sino más bien administrativas, jurisdiccionales y político-ecónomicas. Entre las facultades más importantes de la Cámara de Diputados se encuentran las siguientes:

5.8.1 Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

1) Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones respecto a la elección del presidente de la República.

2) Vigilar el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda para realizar el examen de la Cuenta Pública, a efecto de que si "aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley" (fracción IV del artículo 74 constitucional).

3) Facultad exclusiva para "examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos"; y tambien la revisión y aprobación de la Cuenta Pública del año anterior (fracción IV del artículo 74 constitucional).

4) Conocer las acusaciones por delitos comunes u oficiales, que se hagan a los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional (senadores y diputados del Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de Estado, procurador general y presidente de la República); y, en segundo lugar, erigirse en gran jurado para determinar si contra éstos ha lugar o no proceder por delitos del orden común, en cuyo caso formular la acusación ante la Cámara de Senadores, y desaforar a los funcionarios para que contra ellos se pueda ejercer acción penal, sin prejuzgar sobre su presunta culpabilidad.

5) Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que le someta el presidente de la República.

5.8.2 Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores

Son facultades exclusivas del Senado aquéllas conferidas básicamente por el artículo 76 constitucional y referidas a cuestiones político-administrativas y jurisdiccionales; en ningún caso son propiamente legislativas, pues para expedir leyes, el Senado requiere necesariamente de la coparticipación de la Cámara de Diputados. Entre las facultades exclusivas más importantes del Senado se encuentran las siguientes:

1) Analizar la política exterior del Ejecutivo federal y aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que el presidente de la República celebre con las potencias extranjeras.

2) Ratificar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, y empleados superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea nacionales que designe el Ejecutivo federal. Aprobar solicitudes de licencias o renuncias de dichos funcionarios.

3) Avalar la autorización del Ejecutivo sobre la salida de tropas nacionales, tránsito de tropas extranjeras y estación de escuadras de otras potencias.

4) Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.

5) Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, la necesidad de nombrar un gobernador provisional (fracción V). En este caso, no incumbe al Senado declarar la desaparición de poderes locales, sino tan sólo nombrar un gobernador cuando todos los poderes locales ha desaparecido. El gobernador provisional está obligado, en todo caso, a convocar a elecciones conforme lo marcan las leyes constitucionales del estado en cuestión. El Senado nombra al gobernador provisional de entre una terna propuesta por el presidente de la República.

6) Resolver las "cuestiones políticas" que puedan surgir entre los poderes de un estado, cuando alguno de ellos acuda con tal fin al Senado, o cuando se haya interrumpido el orden constitucional por un conflicto armado en ese estado.

7) Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer en juicio público de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

5.9 Por un Poder Legislativo fortalecido para el siglo XXI

Aun cuando el senador Humberto Lugo Gil considera conveniente mantener la clásica división de funciones entre el Senado y la Cámara de Diputados[29], también hay autorizadas opiniones que verían con buenos ojos, dada su experiencia parlamentaria, un otorgamiento de mayores facultades al Senado para, por ejemplo, intervenir constructivamente en la vigilancia del manejo de las finanzas públicas del país o para mediar en la resolución pacífica de controversias que pudieran surgir en los estados de la Federación. Un Senado fortalecido, contribuiría al mejor desempeño de la vida republicana del país tanto en su vertiente externa, como en su vertiente interna, y ello, sin afectar o menoscabar en nada las atribuciones y facultades de la Cámara de Diputados.[30]

Un Senado con más atribuciones, ahora que va a duplicar sus contingentes, contribuiría a fortalecer al Poder Legislativo y, al hacerlo, fortalecería también a la Cámara de Diputados. La cooperación entre las dos Colegisladoras se encuentra ahora en las mejores condiciones posibles para hacer frente al gran reto de vida parlamentaria que hemos venido presenciado a lo largo de los tres años de intensa actividad de la LV Legislatura. En tan sólo tres años, la vida parlamentaria del país fue mucho más rica e intensa de lo que había sido en muchas décadas: el nivel de los debates; los acuerdos alcanzados entre los diversos grupos parlamentarios en calidad de adversarios políticos y no de enemigos mortales; las trascendentales reformas a todos los artículos centrales de la Constitución; la difusión de información parlamentaria del Congreso mexicano en revistas como *Quórum, Crónica Legislativa* y *El Legislador;* la gran importancia de la formación parlamentaria para llevar a cabo campañas políticas, expresada en el hecho de que tres de los nueve candidatos presidenciales para las elecciones de agosto de 1994, fueron electos previamente para la avasalladora LV Legislatura de la Cámara de Diputados; la importancia de la participación de la mujer en puestos de liderazgo parlamentario, donde ha demostrado tener enormes virtudes de concertación y diálogo para mantener la civilidad en medio de la actividad legislativa más intensa que haya vivido el país probablemente desde 1917; la reforma al Senado de la República; la tendencia hacia la pluralidad y la difusión racionalizada y eficiente del poder; así como la construcción de una nueva cultura política, donde parece irse imponiendo gradualmente el reconocimiento a los valores de la tolerancia y la

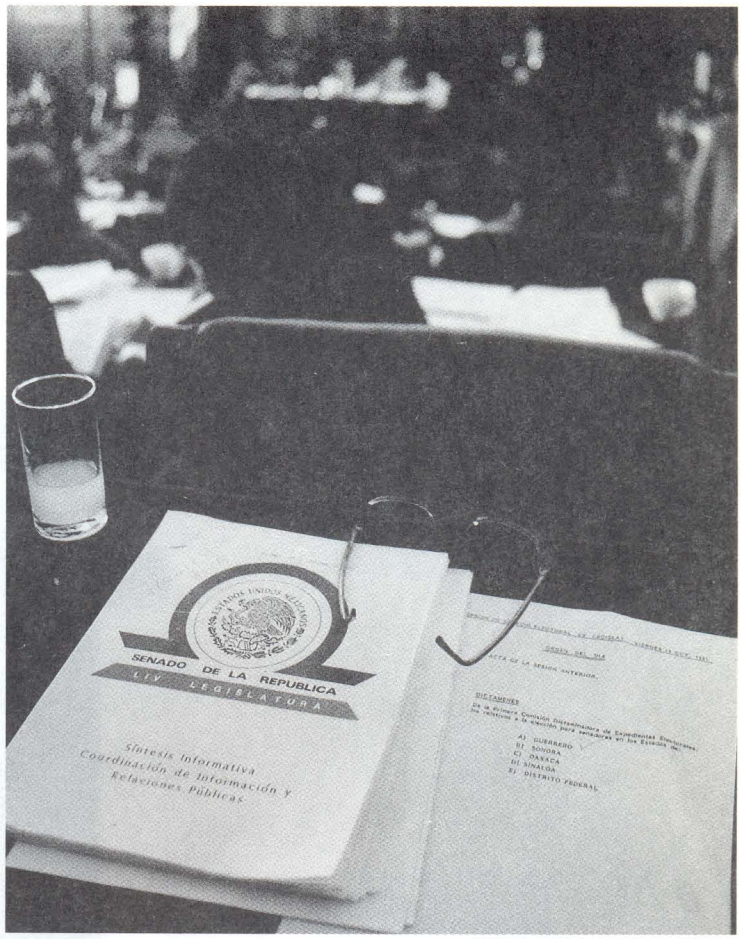
29 Entrevista concedida por el senador Lugo Gil al autor el 5 de julio de 1994.

30 Entrevista concedida por la diputada María de los Ángeles Moreno al autor el 15 de junio de 1994.

pluralidad, anuncian lo que quizás será el sello característico del siglo XXI en el sistema político mexicano, es decir, la llegada de un *nuevo siglo de parlamentarismo.*

En el primer capítulo de este libro, la autorizada opinión de don Fernando Escalante nos indicaba que, también en México, el siglo XIX fue, pese a todas las apariencias en contrario, el siglo del parlamentarismo. Si Harold J. Laski y Carl Schmitt coincidían en algo, era precisamente en ver al gobierno parlamentario como el "gobierno por discusión", Max Weber veía en el parlamentarismo al medio por excelencia para la educación de un liderazgo fuerte, eficaz y responsable. Y en los albores del siglo XXI, estamos viendo renacer con gran ímpetu, por lo menos en México, la actividad parlamentaria.

Todo ello me lleva a concluir, pleno de optimismo, que quizás, después de todo, muy bien podríamos estar situados ante los umbrales, no de una cruda y gélida noche polar ante el "desencantamiento" del mundo modernizado, como creía Max Weber, sino más bien ante el evangelio de la alborada del estío.



6 Relaciones del Poder Legislativo con los Poderes Ejecutivo y Judicial

Rogelio Hernández

Relaciones del Poder Legislativo con los Poderes Ejecutivo y Judicial

Rogelio Hernández
Centro de Estudios Sociológicos
El Colegio de México

Apesar de que el sistema político mexicano ha sido objeto de estudio permanente para propios y extraños, todavía existen temas que no han sido analizados con la suficiente profundidad. El de las relaciones entre los Poderes de la Unión es uno de ellos. El evidente predominio del Ejecutivo no sólo se ha establecido como un hecho que no se analiza, sino que además ha eliminado el estudio del resto de poderes, pues se considera que su sometimiento lo hace irrelevante.

Una revisión detenida de las atribuciones de cada Poder y las prácticas políticas del sistema (aspecto este último que normalmente no aparece en los abundantes trabajos de juristas) revela que el Legislativo tiene más facultades y, por ende, más capacidad de control sobre el Ejecutivo de lo que se supone. Como se verá en las páginas siguientes, las limitaciones no derivan tanto de las atribuciones constitucionales (sin que esto implique un juicio acerca de la conveniencia de ampliarlas o mantenerlas) sino del predominio del Partido Revolucionario Institucional en el Congreso. Así planteada, la discusión se debería centrar en las prácticas del sistema político, en particular en el papel de los partidos y su responsabilidad en el Congreso, más que en los estrechos términos jurídicos sobre las facultades constitucionales.

El trabajo está dividido en cuatro apartados. En el primero se analiza brevemente el origen teórico de la división de poderes así como los problemas que los clásicos encontraron en su desarrollo. En el segundo se revisan las condiciones históricas que hicieron posible que México adoptara el sistema presidencialista, incluso modificando el modelo estadounidense. El tercero aborda detenidamente las atribuciones del Poder Legislativo con el Ejecutivo y analiza las razones por las cuales, en la práctica, no se han ejercido. Por último, el cuarto apartado está dedicado a revisar la todavía más desconocida relación del Legislativo con el Poder Judicial.

6.1 La división de poderes

Aunque se sigue discutiendo todavía si la división de poderes aparece, al menos planteada, desde Aristóteles y si en su elaboración participan Polibio, Cicerón y Bodino, lo cierto es que existe un amplio acuerdo en cuanto a que las proposiciones modernas sobre el tema fueron hechas por John Locke y Montesquieu. En buena medida no podía ser de otra manera toda vez que ambos teóricos reflexionaron teniendo presente el modelo político inglés, que ya practicaba la división de poderes.

Con todo, entre Locke y Montesquieu existen diferencias importantes. El pensador inglés propone tres Poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Federativo. Al primero corresponde elaborar las leyes, al segundo aplicarlas y al tercero atender las relaciones con otras naciones, en particular lo relativo a la seguridad de los intereses propios. A Locke no escapa que estas dos últimas tareas deben ser responsabilidad de una sola persona pues la diferencia es tan sólo en cuanto al ámbito específico de la aplicación de las leyes nacionales, por eso, en los hechos, Locke piensa en dos poderes.[1]

La separación que Locke propone está más relacionada con una división especializada de tareas que con un sistema de control de poderes del Estado. La existencia del Ejecutivo y el Federativo constituyen la mejor prueba de su pensamiento, pues la diferencia no descansa en un posible contrapeso sino en su aplicación.

Lo mismo puede decirse acerca del Legislativo y del Ejecutivo. Para Locke uno diseña leyes y el otro simplemente las aplica, por eso advierte que sus actividades no pueden tener la misma duración: hacer leyes no es una tarea permanente, por eso el Legislativo no puede sesionar siempre, en tanto que el Ejecutivo sí debe estar presente porque él las aplica cotidianamente.

Aunque Locke tiene esta idea de división de tareas también reflexiona sobre el predominio de ambos. Como todos los clásicos liberales, Locke afirma que los hombres deciden vivir en sociedad para disfrutar "en paz y con seguridad" de sus propiedades, lo cual depende de las leyes. Así, el Poder Legislativo es, por definición, el que debe gobernar y al cual debe someterse el Ejecutivo.

Una prueba más de que el pensador inglés no buscaba equilibrios o contrapesos es su afirmación de que, por encima del Legislativo, solamente puede estar el pueblo, que con su voto lo constituye y, por ende, su límite se encuentra en el "bien público de la sociedad".[2]

La idea de evitar la concentración de poder sólo aparece con claridad en *El espíritu de las leyes.* Montesquieu elaboró su teoría reflexionando sobre Inglaterra, pero también sobre el texto de Locke lo que le permitió introducir modificaciones sustanciales a la propuesta original. Para Montesquieu, también la reunión de los hombres en sociedad dependió de la seguridad sobre sus propiedades, pero en su caso no se trata nada más de evitar la amenaza de algún ciudadano sino la posibilidad de que el poder llegue a abusar incluso de los propios ciudadanos. Así, dice Montesquieu, no habrá libertad si los poderes Legislativo y Ejecutivo llegan a reunirse en una persona o cuerpo: quien hace las leyes no debe aplicarlas, ni viceversa.[3]

La idea de controlar los excesos lo llevó a replantear el tercer poder de Locke. La ley es tan importante que exige la creación de un cuerpo especializado que vigile su elaboración y aplicación, es decir, que pueda revisar los actos del Legislativo y el Ejecutivo. Montesquieu no sólo estableció la separación de poderes como un asunto de equilibrio y control, sino que reconoció al derecho como un asunto de Estado del cual debería estar responsabilizado un cuerpo especializado. Desde entonces, la proposición de Montesquieu será adoptada por todos los países, tanto en sus partes constitutivas como en el principio de evitar los abusos del poder.

Aunque Montesquieu reconocía cierta preponderancia del Poder Legislativo, no le pasaba inadvertido que podría excederse en sus funciones. Para controlarlo propuso, por un lado, concederle al Ejecutivo las facultades de convocar y terminar las sesiones del Legislativo para evitar que se reuniera eternamente y se atribuyera las responsabilidades que quisiera; por otro, que se

[1] John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil,* México, Fondo de Cultura Económica, 1941, pp. 94-95.

[2] *Ibidem,* pp. 85, 87 y 97.

[3] Montesquieu, *Del espíritu de las leyes,* México, Porrúa, 1977, p. 104.

dividiera en dos Cámaras que, siguiendo el ejemplo inglés, representaran a la sociedad de acuerdo con sus partes: la baja para el pueblo y la alta para los propietarios.[4]

Montesquieu hacía descansar este último control en un principio social, más que político y propio del Estado. Esta atadura aristocrática se romperá hasta la aparición de los federalistas estadounidenses que reformularán la división del Congreso para asignar a la Cámara Baja la representación ciudadana y al Senado la de los estados federados. Aun así, la propuesta del francés revela la necesidad de establecer un contrapeso al Legislativo, adicional al que ejercería el Ejecutivo y, acaso lo más importante, que esta idea surge de la desconfianza sobre el papel de los legisladores como representantes del poder supremo.

Sus sospechas sobre la formación de este poder se fundaban en las facultades que le concedía para vigilar al Ejecutivo: Montesquieu sólo le reconoce atribuciones para examinar la aplicación de las leyes y, en ese sentido, pedirle cuentas al Ejecutivo, pero no para "juzgar su persona y conducta". Aunque esta opinión depende en buena medida del hecho de que el Ejecutivo analizado por el francés era un monarca el cual, según la tradición, no es del todo cuestionable, no deja de ser llamativa su propuesta de vigilar más al Legislativo.

Naturalmente su opinión no fue compartida por todos los que le sucedieron en el estudio del Estado y del poder. Por el contrario, varios reconocieron superioridad al Legislativo debido a su composición y forma de constituirse. Para Rousseau, por ejemplo, el Legislativo encarnaba la voluntad general, la soberanía del pueblo y por ello era inadmisible que se sometiera a alguien. Kant, por su parte, aunque puso énfasis en la colaboración de poderes, no dejó de reconocer en el Legislativo un natural predominio por su tarea y por el hecho de que representaba directamente a los ciudadanos.[5]

Será hasta los escritos de Benjamin Constant que explícitamente se cuestione al Legislativo y aun la misma división de poderes como mecanismos seguros para evitar los abusos del poder. En su obra clásica Constant advierte que la separación puede eliminarse simplemente porque los mismos poderes se coaliguen; si lo consiguen, el despotismo sería un hecho indiscutible. Con particular agudeza, Constant señala que no basta la exigencia de que el Poder Ejecutivo necesite la autorización del Legislativo para cometer un abuso, sino que debe impedirse que el Legislativo pueda concederlo. Así las cosas, dice Constant, el verdadero dique a los excesos del poder está en la Constitución; para él, ninguna autoridad, se trate de reyes, representantes del pueblo o el pueblo mismo, pueden ser superiores a los derechos individuales de los ciudadanos que deben estar consagrados en la Constitución.[6]

A pesar de su certeza sobre la garantía constitucional, este pensador también reflexionó en el control de los poderes. Para él existían cinco: el real, el Ejecutivo, el representativo de la continuidad, el representantivo de la opinión y el Judicial. El primero lo ejerce el rey, es superior a los demás y es capaz de imponer la paz cuando los otros se amenazan. El tercero y el cuarto, al estilo de Montesquieu, están depositados en el Legislativo según las partes de la sociedad.[7]

Además de añadir al monarca o, más bien, independizarlo del Poder Ejecutivo, Constant agrega una particular desconfianza sobre el Legislativo al

[4] *Ibidem,* pp. 106-107.

[5] Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social,* México, Porrúa, 1971, y Emmanuel Kant, *Principios metafísicos de la doctrina del derecho,* México, UNAM, 1978.

[6] Benjamin Constant, *Principios de política,* Madrid, Aguilar, 1970, pp. 13-14.

[7] *Ibidem,* pp. 19-20

que considera potencialmente peligroso y capaz de crearse condiciones para constituir una tiranía. Por eso, advierte en su obra que el Legislativo debe ser vigilado y deben implantarse frenos, entre los cuales el más eficaz es el veto y, en caso extremo, su disolución.[8]

La división de poderes derivó en formas de gobierno específicas, el parlamentarismo y el presidencialismo. El primero, surgido en Inglaterra y más tarde perfeccionado en Francia, hace descansar en el Poder Legislativo el peso del Estado y aun el del gobierno porque considera, como la tradición política liberal, que la voluntad popular encarna en las cámaras de representantes.

Su principal característica radica en que, por un lado, se separan el jefe del Estado y el jefe del gobierno y, por otro, en que este último así como su gabinete son miembros del parlamento o, en el menor de los casos, dependen de la mayoría en el Poder Legislativo. Esto significa, entre otras cosas, que el gobierno es responsable ante el parlamento el cual puede obligarlo a dimitir cuando no sea de su confianza.[9]

El presidencialismo es una creación de los federalistas estadounidenses que no aceptaron la tesis europea de que el Legislativo era una garantía contra el despotismo y que, por el contrario, consideraron que el gobierno sólo podría ser eficaz si se concentraba en el Poder Ejecutivo.[10] Si bien el esquema que surgió coloca al Ejecutivo en un lugar predominante, esto no equivalió a la subordinación del Congreso. Por el contrario, el modelo de Estados Unidos concede tal número de facultades a ambos poderes que al final, como han apuntado varios analistas, es más probable el conflicto que el acuerdo.[11]

Con todo, no ha sido la única fuente de inspiración para otros modelos ni en particular para el caso mexicano. Además de la Constitución estadounidense, la de Cádiz (1812) ejerció una enorme influencia en el presidencialismo en México, pero también y acaso más determinante, fueron las circunstancias históricas del siglo XIX.

6.2 Orígenes del presidencialismo en México

Si bien es cierto que la Constitución de 1917 tiene su origen inmediato en el régimen de Porfirio Díaz y la Revolución, lo cierto es que las atribuciones que ella asignó a cada uno de los poderes respondieron en gran parte al largo proceso histórico que cubre el siglo XIX. Al margen de las particularidades de cada etapa en ese siglo, lo que caracteriza al México de aquellos años es la inestabilidad y los continuos ensayos no tanto para elaborar un programa económico como para crear un verdadero Estado que, al sobreponerse a los grupos y sectores sociales, pudiera finalmente crear la nación mexicana.

En esta batalla lo que en verdad preocupaba era la existencia de un poder central con la suficiente fuerza y autoridad que consiguiera imponer a todos una voluntad y dirección. Naturalmente, los poderes en que se dividiría el Estado fueron establecidos desde la Constitución de Apatzingán y ninguna otra

8 *Ibidem*, pp 32-33.

9 Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970.

10 Alexander Hamilton, James Madison, *et. al.*, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

11 Jon R. Bond y Richard Fleisher, *The President in the Legislative Arena*, Chicago, Il., The University of Chicago Press, 1990. Sobre el presidencialismo en Estados Unidos se han escrito muchas obras, entre otras, además de la citada: George C. Edwards III y Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership. Politics and Policy Making*, New York, St. Martin's Press, 1985; Theodore J. Lowi, *The Personal President. Power Invested, Promise Unfulfilled*, Cornell, Ith., Cornell University Press, 1985; John H. Ferguson y Dean E. McHenry, *The American System of Government*, New York, McGraw Hill, 1971; Frank A. Magruder, *American Government*, Boston, Mass., Allyn and Bacon, 1959.

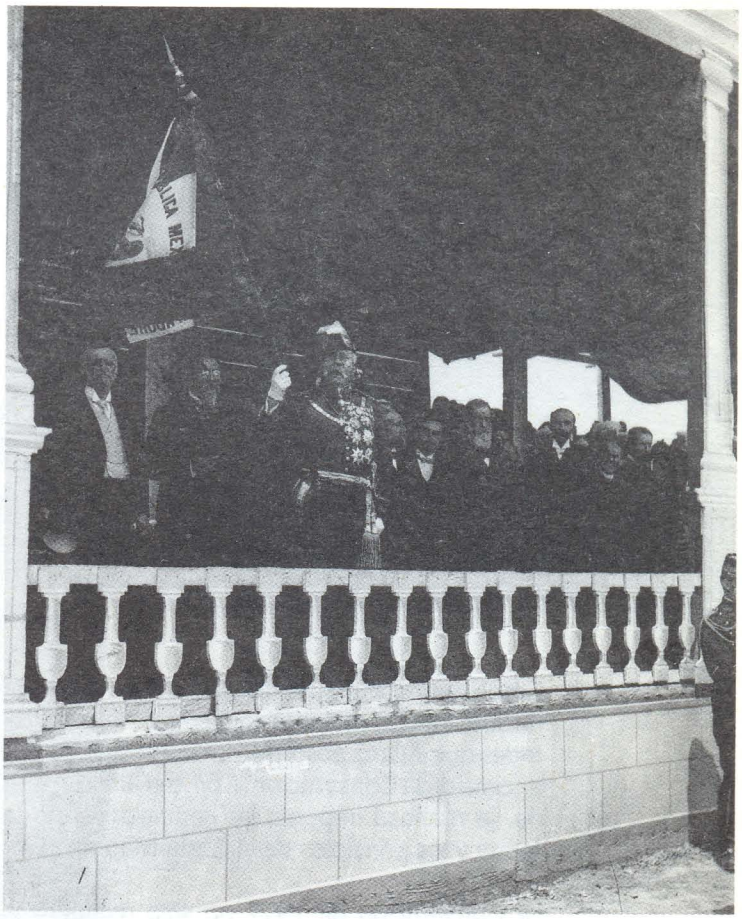
posterior los eliminó como requisito de gobierno. Sin embargo, tampoco ninguna consiguió conquistar la autoridad necesaria.

Es por ello que tanto el Legislativo y el Ejecutivo existieron al margen de si los liberales o los conservadores triunfaban. Dicho con otras palabras, la creación de una autoridad central no exigió nunca la desaparición de algún poder. Lo curioso es que excepto la Carta Magna de 1857 el Ejecutivo siempre tuvo un notable predominio, lo cual revela que, desde el principio, se reconoció que la capacidad de gobernar se encontraba en ese poder y no en el Legislativo.

A pesar de todo, es interesante advertir que el Congreso siempre estuvo presente para uno y otro bando. La razón, como lo han señalado los historiadores, radica en dos factores principales: su innata capacidad de legitimar el poder debido a que representa a los ciudadanos, y a que en ese siglo de caciques y corporaciones el Congreso reunía a sus exponentes más destacados. Así, la mítica representación de la soberanía o la voluntad general se tradujo en la representación de auténticos grupos de poder que, en la práctica, impedían el establecimiento del poder central.[12]

La Constitución de 1857 altera el predominio del Ejecutivo por la ominosa dictadura de Santa Anna. La necesidad de impedir para siempre la existencia de un dictador, parte de cuyas justificaciones los constituyentes encontraron en el Ejecutivo, los llevó a fortalecer al Congreso. Como diría Emilio Rabasa, uno de los más lúcidos críticos de la constitución liberal, ese documento era un excelente trabajo para una República que no era la mexicana.[13] Los ilustres liberales que la diseñaron partieron de principios que ya no ameritaban ser discutidos:

> [...] Supremacía del Congreso, pues que es la representación del pueblo, de la soberanía nacional, de lo que es supremo, y así sobre el Congreso, o al lado del Congreso, nada ni nadie. El Ejecutivo es el propietario de la acción y de la fuerza, que se emplean para el despotismo; pues hay que extinguir su fuerza y su acción y subordinarlo al poder superior del Legislativo, que no tiene más norma que la salud pública.[14]



El Congreso resultó una suerte de garantía natural para impedir que se repitiera una dictadura, pero también para terminar definitivamente con la inestabilidad de la época. Como el mismo Rabasa apuntó en su obra, la realidad se encargó de demostrar que no era el Congreso sino el Ejecutivo quien debería concentrar el poder para actuar con decisión y teniendo claro el rumbo a seguir. Para Rabasa, el Congreso era una amenaza latente que en cualquier momento paralizaría la acción del Ejecutivo:

> El Congreso no dejará de pretender la supremacía que a tan poca costa le ofrece su autoridad soberana de hacer las leyes de que vive la nación, y su influencia, que origina y sustenta la amenaza de paralizar las actividades del gobierno.[15]

12 Fernando Escalante, *Ciudadanos imaginarios,* México, El Colegio de México, 1993. Del mismo autor véase el ensayo "Apuntes para una reflexión histórica sobre la Cámara de Diputados", que forma el primer capítulo de este libro.

13 Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura,* México, Porrúa, 1990, pp. 65-66.

14 *Idem.*

15 *Ibidem,* p. 150.

Como muestra de su incapacidad para guiar a la nación, Rabasa ofrece la concentración de facultades que Juárez absorbió, incluso pasando por encima de la Constitución. Como el jurista expone, la realidad imponía las condiciones, no la teoría y los principios de la Carta Magna.

La Constitución de 1917 no sólo recuperó la tradición jurídica del siglo anterior sino incluso las experiencias de Juárez y, en especial, del gobierno fuerte de Porfirio Díaz.[16] La aguda crítica de Rabasa fue recogida por los nuevos constituyentes que no vacilaron en diseñar un claro perfil presidencialista al régimen político. Esa Constitución, que expone las razones económicas y sociales del levantamiento armado, revela que sólo un Poder Ejecutivo fuerte sería capaz de realizar su ideal de mejoramiento social.

La experiencia histórica es la fuente del presidencialismo y no la influencia de los estadounidenses o el capricho de los constituyentes de 1917. Es por ello que los legisladores no cometieron el error de eliminarle al Congreso su capacidad para influir y, en ciertos aspectos, controlar al Ejecutivo. Contra la idea generalizada, el Congreso mexicano no carece de facultades para vigilar al Ejecutivo e incluso para influir en aspectos vitales del gobierno.

No hay duda de que el Poder Ejecutivo mexicano posee atribuciones que ni siquiera figuran en el modelo estadounidense al cual algunos analistas lo califican más que como presidencialista, como ejemplo de control de poderes. Así, por ejemplo, el Congreso en Estados Unidos tiene facultades para aprobar o negar nombramientos de altos funcionarios y, en primer lugar, de sus colaboradores inmediatos, así como para tomar parte en los tratados internacionales con su consejo y aprobación. Además tiene la facultad de remover al presidente, vicepresidente y altos funcionarios por delitos graves.

En contraste, el Ejecutivo no tiene autorización para enviar iniciativas de ley, sino solamente para recomendar un tema; puede convocar sesiones del Congreso y aun suspenderlas en el caso de que no haya acuerdo entre ambas Cámaras y, por último, puede vetar leyes del Congreso aunque sólo en su totalidad.[17]

La simple enumeración de estas facultades muestra, por contraste, el papel del Ejecutivo mexicano.[18] Sin embargo, el Congreso no se encuentra constitucionalmente subordinado, por el contrario, como se verá en seguida tiene atribuciones que podrían colocar en serios conflictos al Poder Ejecutivo si en algún momento los legisladores se decidieran a ponerlas en práctica.

6.3 Las atribuciones del Poder Legislativo

Para tener una idea clara de la influencia del Poder Legislativo es preferible hacer una clasificación de sus facultades, según se trate de su capacidad natural como legislador que puede traducirse en una injerencia directa en el ejercicio gubernamental, y las que podrían entenderse como sus funciones de control sobre el Poder Ejecutivo. Ésta es, simplemente, una reordenación de la muy común separación de facultades que los constitucionalistas acostumbran hacer, de acuerdo con la influencia de cada Cámara y del Congreso en su conjunto.

Como es previsible, la influencia de este poder como entidad creadora de leyes es más amplia que la primera. Y quizá debido a ello y a que la historia contemporánea convirtió al Ejecutivo en

16 Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, ERA, 1975, caps. 1 y 4.

17 Frank A. Magruder, *op. cit.*, caps. 5 al 10.

18 Un estudio detallado de las diferencias entre ambos regímenes se encuentra en James F. Smith (coord.), *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, UNAM, 2 tomos, 1990.

el principal legislador al promover la gran mayoría de iniciativas, esta responsabilidad natural ha sido muy poco atendida. Sin embargo, el Congreso tiene en esta función natural uno de los recursos más importantes para tomar parte en el ejercicio gubernamental.

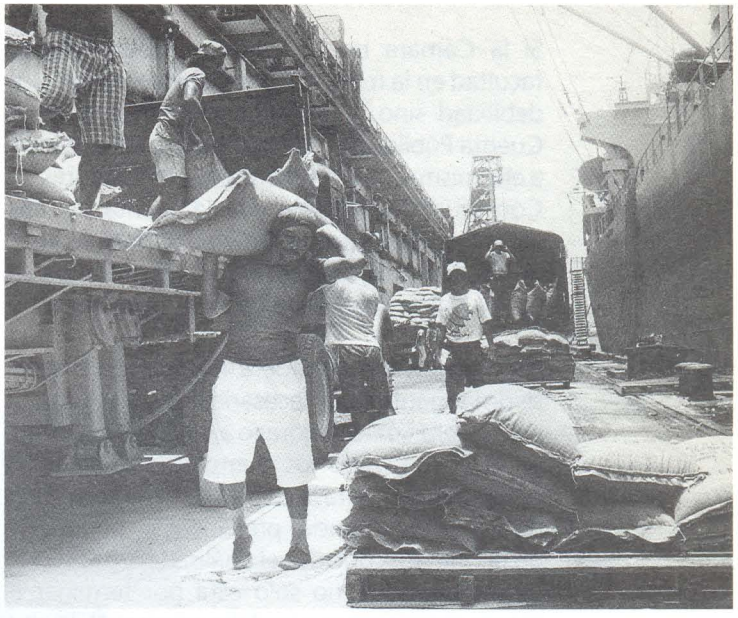
Aunque es obvio que, como legislador, el Congreso puede elaborar leyes prácticamente sobre cualquier asunto, el Constituyente no quiso dejar al azar algunos temas que consideró fundamentales, por eso los hizo explícitos en el texto. Para fines de exposición, estas facultades pueden clasificarse en tres grandes apartados: asuntos hacendarios y de política económica; educación, y cultura y organización gubernamental.

La Constitución establece en su artículo 73 la facultad del Congreso para imponer las contribuciones necesarias para el presupuesto, lo que da origen para que ambas Cámaras aprueben la Ley de Ingresos de la Federación (artículo 74). El precepto se complementa con las atribuciones de aprobar la Ley de Egresos y la Cuenta Pública anual, ambas sólo por la Cámara de Diputados.

Al margen de la incongruencia que casi todos los juristas han señalado, porque al Senado se le impide tomar parte en dos tareas fundamentales para el país,[19] lo importante en este caso es que el Poder Legislativo tiene la capacidad de influir en el presupuesto gubernamental cada año.

Esta facultad es de enorme importancia porque los representantes populares podrían modificar tanto el origen de la recaudación de ingresos con que se ejecutan los programas del gobierno, como las áreas y montos que el Ejecutivo asigna por su cuenta, es decir, podría influir en la distribución de los recursos. De esta manera, el Congreso tiene en sus manos la posibilidad de modificar las políticas económica y, sobre todo, social.

Esta capacidad sobre los ingresos y egresos se complementa con la de fijar las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede contratar deuda nacional e internacional, reconocerla y pagarla (artículo 73). Como ha sido obvio, el enorme endeudamiento externo que el país adquirió entre 1970 y 1982 no contó con la aprobación



explícita del Congreso, sino que fue resultado de la voluntad del Ejecutivo.

Esta renuncia tácita ha llegado a ser, en algunos casos, bastante expresa. Por ejemplo, la Ley de Ingresos ha facultado al Ejecutivo para "ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan".[20] Esta autorización es anticonstitucional porque pasa por encima del arículo 73, pero más grave es que equivale a una renuncia voluntaria del Congreso a una atribución que le permitiría vigilar el ejercicio del Ejecutivo.

Algo similar ocurre con la revisión de la Cuenta Pública anual. La Constitución señala que la Cámara de Diputados deberá recibir este documento para comprobar que se haya aplicado el presupuesto de acuerdo con los lineamientos aprobados. Más aún, el Congreso tiene autoridad para fincar responsabilidades a los funcionarios, si encontraran en la Cuenta Pública discrepancias o no se justificaran los gastos. Hasta ahora, sin embargo, todas las cuentas públicas han sido aprobadas sin que aparecieran estas deficiencias, lo cual supone que el presupuesto nunca ha sido rebasado o alterado por el gobierno. No hace falta averiguar demasiado para reconocer que ésta es una exageración.

19 Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano,* México, Porrúa, 1985, p. 326.

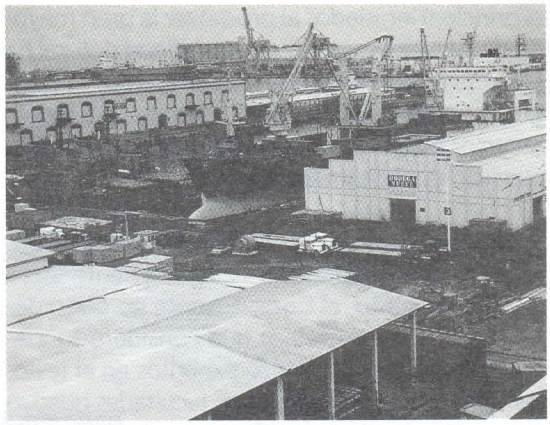
20 Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 342, y Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano,* México, Siglo XXI, 1979, p. 145.

Si la Cámara no ha ejercido cabalmente su facultad en la materia no se debe del todo a una debilidad sino a una limitación natural de la Cuenta Pública que, en los hechos, la hace inútil a ella misma y a la revisión de los legisladores. La Constitución establece que la cuenta del año anterior deberá presentarse en el mes de junio de cada año lo que serviría, en el mejor de los casos, únicamente para calificar su aplicación.

Para que tuviera verdadera importancia el análisis de la cuenta sería necesario que sus conclusiones sirvieran para mejorar o ajustar el presupuesto siguiente, pero los tiempos lo impiden: si cuando se presenta la cuenta ya tiene seis meses de aplicación el nuevo presupuesto, para cuando la Cámara concluye el análisis (en los últimos meses del año), no sólo está por terminar el presupuesto sino que ya debe aprobar el del año siguiente. Así, los resultados de la revisión de la Cuenta Pública se conocen casi dos años después de ejercido el presupuesto, lo que hace irrelevantes las conclusiones de los diputados.[21]

Como es evidente, la revisión de la cuenta en sí misma es inútil. Para que no fuera así sería necesario que la Cámara fincara responsabilidades sobre los funcionarios cuando encontrara irregularidades serias, pero esto supondría que antes hubiera ejercido su tarea en cuanto a los ingresos y los egresos de la federación. No hay duda de que los constituyentes no sólo le concedieron al Congreso la posibilidad de participar en la política económica sino de vigilar y controlar la actuación del Ejecutivo. Naturalmente que no se trata de sugerir que el Congreso se convierta en un policía gubernamental, sino en que emplee sus facultades para cuestionar el desempeño del Ejecutivo, sobre todo cuando se trata de la aplicación de los recursos públicos en tareas útiles para el desarrollo económico y para el bienestar de la población.

La injerencia del Legislativo es más amplia en el campo de la política económica. El mismo artículo 73 establece que el Congreso puede legislar sobre hidrocarburos, minería, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y en asuntos laborales; para establecer casas de



moneda y dictar reglas para determinar el valor de las monedas extranjeras; sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; para programar, promover y ejecutar acciones que permitan elevar la producción de bienes y servicios necesarios; y para promover y regular la inversión nacional y extranjera.

La amplitud de disposiciones constituye, en general, la posibilidad de intervenir en el diseño y vigilancia de la política económica. Es cierto que, para hacerla realidad, el Congreso tendría que promover por sí mismo leyes particulares mediante las cuales pudiera modificar la acción gubernamental, lo que probablemente lo llevaría a una confrontación entre poderes. No obstante, la sola posibilidad de ejercer su derecho podría servirle para llamar la atención del Ejecutivo y presionarlo sobre algún aspecto que considerara trascendente.

Lo mismo puede decirse respecto de sus facultades acerca de la educación, cultura y estructura de la administración pública. Tanto el artículo 3° como el 73 autorizan al Congreso para "establecer, organizar y sostener" escuelas de todos los tipos y niveles, así como instituciones de investigación científica y tecnológica, destinadas al arte, museos, bibliotecas, etcétera. Es decir, para intervenir en educación y cultura y, más aún, para "distribuir convenientemente" su ejercicio entre la Federación, los estados y municipios.

Resulta obvio que el establecimiento de un tipo de escuela o institución cultural supone por sí mismo un juicio acerca de las necesidades que a los ojos del Congreso existan en una determinada área. Por eso la facultad va más allá de la simple revisión de iniciativas enviadas por el Ejecutivo, pues le permite intervenir activamente

[21] Una descripción detallada de todo el proceso se encuentra en *Programa*, revista de la Secretaría de Programación y Presupuesto, núm. 4, noviembre de 1980-febrero de 1981.

en campos particularmente importantes para el desarrollo del país.

Si todo lo anterior representa potenciales vías para que el Congreso intervenga en las políticas económica, social y cultural del gobierno, la Constitución le concede injerencia directa en la estructura de la Administración Pública, ya que puede "crear y suprimir empleos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones" (artículo 73). Como lo han señalado algunos juristas, esta atribución y el hecho de que la estructura gubernamental dependan de la Ley de Secretarías de Estado que, como tal, puede ser cambiada a iniciativa del Congreso, le da al Legislativo una poderosa arma para presionar al Ejecutivo.[22] En suma, el Poder Legislativo tiene la posibilidad de influir y controlar las acciones gubernamentales y de modificar su estructura por medio de la facultad que lo define: crear leyes.

Pero las anteriores no son las únicas atribuciones que posee el Poder Legislativo; todavía existen algunas otras que bien pueden considerarse como instrumentos de control directo sobre el Poder Ejecutivo. Estas facultades no pertenecen al Congreso sino principalmente al Senado de la República lo que, dicho sea de paso, revela la importancia que la organización federal de la nación y sus representantes tenía para los constituyentes.

El primer mecanismo es el de los nombramientos. El Senado puede conceder o *negar* las designaciones que el presidente haga de ministros de la Suprema Corte de Justicia, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, oficiales de las fuerzas armadas y, con la reciente autonomía del banco central, también a las autoridades del Banco de México.[23] Esta facultad ha sido desdeñada tradicionalmente pues se ha puesto el acento más en la ratificación de los nombramientos (lo que ha sido la norma del Senado), que en la posibilidad de un rechazo.

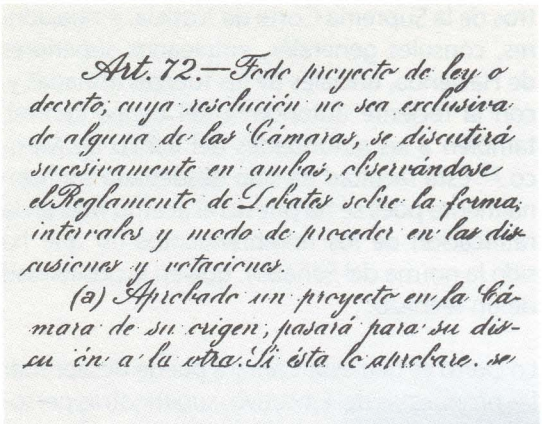
Lo cierto es que esta Cámara puede desaprobar las propuestas del Ejecutivo, sugerir otras personas y, por tanto, también ciertos perfiles en cuanto a la política exterior y el Poder Judicial. Además de lo anterior, al Senado le corresponde autorizar las licencias y renuncias de los magistrados, lo que implica, de nuevo, la posibilidad de rechazarlas cuando se presumen presiones del Poder Ejecutivo. Como lo usual ha sido que se ratifiquen los nombramientos y las licencias o renuncias, el Senado en la práctica ha inutilizado un vital medio para corregir una costumbre viciada por el Ejecutivo: en más de una ocasión tanto el servicio exterior como la Suprema Corte se han convertido en el destino de funcionarios y políticos en desgracia, con lo cual no sólo se impide que diplomáticos y juristas competentes se hagan cargo de estas áreas, sino que las coloca al servicio y disposición del Ejecutivo.

Otra facultad estrechamente ligada a este punto es la de ratificar tratados internacionales y convenios diplomáticos. Es cierto que el Senado no tiene como en Estados Unidos el derecho de aconsejar al Ejecutivo, lo que equivale a participar en las negociaciones y confección de los tratados, pero la ratificación implica la posibilidad de negarse por desacuerdos en su contenido, ya sea parcial o totalmente. Esta facultad, como lo han advertido los juristas, constituye un veto sobre el Ejecutivo,[24] pero si a ella se añaden su derecho a analizar la política exterior (con los

[22] Manuel Barquín, "Las funciones de control del Senado en relación con la preeminencia del Ejecutivo", *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977, p. 82.

[23] Las reformas sobre el gobierno del Distrito Federal implicaron dos modificaciones importantes en cuanto al Poder Legislativo. La primera fue que la Cámara de Diputados ya no interviene en el nombramiento de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, pues la facultad pasó a la Asamblea de Representantes. La segunda es que el Senado puede designar al jefe del Departamento del D.F. si la Asamblea y el presidente de la República no llegan a un acuerdo, y removerlo si comete alguna de las faltas previstas por la Constitución. Más adelante se revisará este asunto con detenimiento.

[24] Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 131.



Art. 72.—Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

(a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se

informes presidenciales) y la ratificación de diplomáticos, la atribución senatorial equivale a una intervención directa en la política exterior de México que los constituyentes le encomendaron al Poder Legislativo.

La Constitución prevé algunas salvaguardias importantes para evitar excesos presidenciales. La primera, mencionada casi siempre porque mediante ella se faculta al Ejecutivo para legislar por sí mismo, es la autorización del Congreso para establecer la suspensión de garantías (artículo 29). Ésta es la llamada "situación de emergencia" que supone una amenaza grave para el país que debe ser informada por el Ejecutivo. Con todo, el Constituyente no confió en su sola apreciación y por ello lo obligó a solicitar el respaldo del Congreso. Y como en otros casos, está implícita la posibilidad de la discrepancia. El punto importante, por consiguiente, no radica en la prevención de un exceso Legislativo, sino en que el Congreso se erige en un impedimento de los posibles excesos del Ejecutivo.[25]

En las mismas circunstancias se encuentran las declaraciones de guerra y de neutralidad, el envío de tropas mexicanas al extranjero, la suspensión de relaciones comerciales y la autorización para permitir que el presidente salga del país. Excepto en los casos de envío de tropas y la salida del mandatario, en los demás casos el jefe del Ejecutivo debe enviar una iniciativa de ley en la cual informe y justifique ante el Congreso su petición, de tal manera que cuando éste la apruebe y se convierta en ley, el Ejecutivo simplemente la aplique. De nuevo lo relevante es que el Congreso puede negarse a secundar los deseos presidenciales con lo cual lo estaría controlando.

Por último, existen otros dos importantes procedimientos para que el Legislativo vigile y aun cuestione al Poder Ejecutivo. El primero es el juicio político a los servidores públicos (entre los cuales se cuentan los funcionarios de la Administración Pública federal), por actos que lesionen el interés público (artículo 109). Mediante esta atribución el Poder Legislativo puede calificar, por sí o a petición de cualquier ciudadano, el desempeño de los funcionarios públicos.

Aunque no se incluye al jefe del Ejecutivo (lo cual es considerado por los juristas como una protección ante abusos del Poder Legislativo) sí puede cuestionar a los secretarios y, por medio de ellos, la propia actuación del jefe del Ejecutivo.[26] El alcance de la atribución es más claro si se considera que puede citar a los secretarios, jefes de departamento y directores de organismos descentralizados para que informen de sus actividades (artículo 93). Más aún, los legisladores pueden solicitar toda la información que estimen necesaria para "despachar sus asuntos" y los funcionarios están obligados a atenderlos, pues de lo contrario podrán quejarse ante el presidente.[27]

Si bien el recurso disponible ante una negativa es apenas formal, la posibilidad de llamar a los secretarios a los Plenos de las Cámaras o de las Comisiones de trabajo, le otorga al Congreso el poder de criticar y aun censurar las acciones gubernamentales. De ello no se deriva la renuncia del funcionario, toda vez que el Ejecutivo no es responsable ante el Legislativo, pero sí podría servir para intentar que el gobierno modificara una política. Por eso es que la atribución es relevante: bastaría una censura fundamentada del Congreso para que el presidente cambiara una política y, acaso, aceptara remover a un secretario.

Frente a todas estas facultades del Poder Legislativo, el Ejecutivo apenas cuenta con tres recursos para influir sobre él. El primero es su derecho

[25] El artículo constitucional también exige la anuencia del gabinete, pero esta eventualidad es tan remota que en la práctica es irrelevante. Lo que podría ocurrir es que alguno o algunos de los secretarios se opusieran a los deseos del presidente, lo cual tampoco sería insuperable pues él podría designar a otro y salvar el escollo. En realidad, es un requisito puramente formal.

[26] Para Carpizo esta facultad le permitiría al Congreso humillar al Ejecutivo si hubiera una relación conflictiva entre ambos poderes. *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1969, p. 345

[27] Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 1993, artículos 53, 89 y 90.

a iniciar el proceso Legislativo que si bien no le es exclusivo, sí se ha convertido en una práctica que, en los hechos, ha colocado al Congreso en un papel secundario. En este caso, como en muchos otros, la importancia del recurso ha dependido de una omisión de los legisladores y no de una facultad que por sí misma subordine al Congreso.

El más importante de todos los instrumentos en manos del Ejecutivo es, sin duda, el de veto; empero, tiene limitaciones importantes. De acuerdo con los constitucionalistas, este recurso busca evitar precipitaciones legislativas que pudieran dar lugar a leyes equivocadas o dañinas, y proteger al Ejecutivo de alguna imposición del Congreso.[28] Si con el primer objetivo se previene a los ciudadanos y a la nación de un abuso, con el segundo el Ejecutivo ejerce un control sobre el Legislativo. De ahí que, a diferencia del caso estadounidense donde el veto sólo puede ser total, en México también puede ser parcial.

Sea como fuere, en cualquier caso, puede superarse si cada Cámara consigue aprobar la ley mediante dos tercios del total de votos; en esa circunstancia, el Ejecutivo está obligado a promulgar la ley, aun cuando mantenga sus diferencias de criterio. Como lo explican los juristas, no puede más que retrasar su publicación, pero no puede negarse a hacerlo porque cometería una violación constitucional.

Es interesante advertir que el veto no se aplica en cinco casos: cuando se trate de disposiciones propias del Congreso; cuando las reformas son resultado de la labor de una asamblea revisora de la Constitución, pues se trataría de un poder superior a los tres instituidos; cuando sean resoluciones surgidas del Congreso en funciones de Colegio Electoral o de jurado que analiza acusaciones contra funcionarios, y cuando la Comisión Permanente convoca a sesiones extraordinarias (artículo 72).

Son evidentes las razones que impiden al Ejecutivo aplicar el veto en los cuatro primeros, pues se trata de funciones ajenas, superiores o bien porque lo tienen a él como objeto de discusión (el caso del Colegio Electoral y del jurado), pero en la quinta se trata de una notable salvaguardia

de la autonomía legislativa, estrechamente relacionada con otra atribución, distintiva de los regímenes presidencialistas, como es la convocatoria de sesiones extraordinarias.

En Estados Unidos, por ejemplo, el Ejecutivo puede convocar cuando quiera las sesiones extraordinarias de cada Cámara o del Congreso en su conjunto. En México tiene que obtener el consentimiento de la Comisión Permanente, de tal suerte que, si este órgano no lo considera conveniente, el Ejecutivo no puede obligarlo. Pero, por el contrario, si la Comisión Permanente lo quiere, por su libre cuenta puede llamar al Congreso y el Ejecutivo no puede impedirlo con el único recurso de que dispone, el veto. La importancia del caso se advierte si se tiene presente que este tipo de reuniones deben tener un tema preciso que la propia Comisión Permanente determina, así el Congreso puede reunirse para elaborar una ley que no sea del agrado presidencial o, peor aún, que esté dirigida en su contra.

Y ésta no es una simple conjetura. El artículo 73 de la Constitución permite al Congreso "expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión". Aunque el espíritu del artículo, como dicen los juristas, se refiere sólo a los medios para hacer efectivas las atribuciones expresamente señaladas en el texto, una lectura literal podría conducir a que el Legislativo extendiera o aumentara su influencia con el consiguiente enfrentamiento entre poderes.[29]

[28] Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 85, y Felipe Tena Ramírez, *Derecho...*, *op. cit.*, p. 267.

[29] "La fracción señalada [...] faculta al Congreso para expedir [...] leyes a fin de hacer efectivas facultades constitucionales, y como al expedir la ley el Congreso tiene amplio margen para interpretar la disposición; [...] bien puede legislar en el sentido de restringir facultades al Legislativo". Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 216.

Por ello, con toda la importancia que tiene el veto, el Ejecutivo no puede emplearlo para influir en uno de los actos más importantes del Legislativo ni impedir una agresión directa. Esto demuestra que el presidencialismo mexicano no significa la subordinación absoluta del Poder Legislativo ni que éste, a su vez, carezca de controles importantes sobre el Ejecutivo.

Esta conclusión obliga a reflexionar sobre las causas que han llevado a la debilidad característica del Poder Legislativo. Si como se ha visto, no existen limitaciones constitucionales graves, la causa se halla entonces en las prácticas del sistema político y, con precisión, en el predominio del PRI, que borró durante décadas a los partidos opositores en el Congreso.

Si ambas Cámaras son controladas por el mismo partido al cual pertenece el jefe del Ejecutivo, lo último que se puede esperar es que se opongan a sus disposiciones o tomen iniciativas que pudieran afectar su desempeño. De ahí que el predominio del presidencialismo no haya dependido tanto del régimen constitucional, sino de la ausencia de una diversidad política en las Cámaras que ejerciera sus atribuciones. La mejor prueba de ello la proporcionan las legislaturas LIV y LV (1988-1994) en las cuales hubo una inusual e importante presencia de partidos de oposición que obligaron a cambiar varias prácticas políticas.

El cambio en algunos aspectos fundamentales del gobierno del Distrito Federal, en especial en lo que concierne al nombramiento del regente capitalino, demuestra cómo se pueden limitar las atribuciones del Poder Ejecutivo sin dañar su dignidad ni sus responsabilidades esenciales. Hasta antes de que surgiera la Asamblea de Representantes, el jefe del Departamento era designado libremente por el presidente de la República con la misma autoridad que ejercía sobre su gabinete. Con las últimas reformas, el presidente deberá designarlo entre los representantes de la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal que pertenezcan al partido que tenga la mayoría en la Asamblea (no del partido mayoritario en las Cámaras federales) y deberá someterlo a la ratificación de la propia Asamblea.

En caso de que este órgano rechace dos veces la propuesta presidencial, el nombramiento corresponderá al Senado, el cual también puede removerlo libremente por causas graves que afecten los poderes de la Unión o el orden público de la capital del país. Dicho en otros términos, el Poder Legislativo tiene ahora una facultad esencial en el gobierno del Distrito Federal que le ha arrebatado al Ejecutivo.

Otro caso importante lo constituyen las sucesivas modificaciones a la legislación electoral que han otorgado mayor transparencia e imparcialidad tanto a los órganos electorales como a los procesos mismos. Las iniciativas no siempre partieron del Ejecutivo y, por el contrario, sí fueron resultado de la presión ejercida por los partidos representados sobre todo en la Cámara de Diputados. Si, por un lado, esto ha significado un avance en cuanto a la participación política, por otro ha mostrado que el Congreso puede actuar aun sin la anuencia del Ejecutivo en asuntos que estime necesarios. Al final, esto demuestra que ha hecho realidad sus atribuciones legislativas.

La principal actividad del Congreso, su facultad de iniciar leyes, también ha tenido una sensible mejoría en las últimas legislaturas. Una revisión de la procedencia de las iniciativas presentadas de 1982 a 1991 muestra que el Congreso y, en particular los diputados, propusieron más leyes que el Ejecutivo. En la LII legislatura, de 316 iniciativas, el jefe del Ejecutivo envió el 38.6 por ciento, mientras que la Cámara de Diputados presentó 40.5 por ciento; en la LIII la proporción aumenta a favor de los diputados que promovieron el 59.4 por ciento de las iniciativas, frente al 27 por ciento del Ejecutivo. En la legislatura LIV el porcentaje mantiene su crecimiento para los diputados, que en esta oportunidad enviaron el 71.2 por ciento del total en tanto que el Ejecutivo descendió hasta el 22.1 por ciento.[30]

El avance no fructificó, como lo muestra el que del total de iniciativas presentadas por el Ejecutivo solamente el 2.8 por ciento en promedio no fueron aprobadas, mientras que el 88 por ciento de las enviadas por los diputados fueron rechazadas. Esto revela que todavía falta mucho camino por recorrer para que el Congreso resuelva las diferencias que el mismo avance de los partidos

[30] Laura Valencia Escamilla, *La representación política en México: la LV Legislatura* (1988-1991), tesis de licenciatura en Ciencia Política, FCPS, UNAM, 1994, cuadro 12, p. 169. Los porcentajes que faltan corresponden a las Cámaras locales y al Senado.

de oposición ha llevado a su vida interna. Con todo, los datos revelan claramente que la presencia activa de legisladores no priístas ha propiciado que el Congreso asuma cada vez más sus atribuciones, pues si el partido oficial pierde la mayoría necesaria para modificar la Constitución, estará obligado a negociar el apoyo de otras fuerzas políticas y, en consecuencia, tendrá que aceptar puntos de vista que en otras condiciones no atendería. Esta fue la situación en la LIV legislatura en la cual el PRI sólo obtuvo el 52 por ciento de los escaños para diputados, en tanto que el Frente Democrático Nacional consiguió el 28 por ciento y el Partido Acción Nacional el 20 por ciento.

Las modificaciones legislativas y, sin duda, los avances en la limpieza de los procesos electorales que caracterizó aquel período, fueron resultado de esta diversidad política. Pero también hubo logros en otros aspectos. Las comparecencias de secretarios de Estado (el jefe del Departamento del Distrito Federal y los titulares de Hacienda y, mientras existió, de Programación y Presupuesto), dejaron de ser actos de cortesía del Ejecutivo, para convertirse en un intercambio, de opiniones con las fuerzas opositoras en el Congreso.

Fuera de consideraciones valorativas, estos debates le dieron la oportunidad a los partidos de presentar sus críticas y ofrecer sus opciones; pero, ante todo, le brindaron a los ciudadanos la posibilidad de conocer los contenidos y la consistencia de sus ofertas políticas. Así, una atribución que había sido formal, dio pie a discutir públicamente las acciones del Ejecutivo.

Por todo ello es válido afirmar que la independencia del Poder Legislativo se fortalece con la presencia de otros partidos políticos, pero de ahí no debería concluirse que todos sus efectos son, por definición, necesariamente benéficos. Ésta presencia debería ser tema de reflexión porque también conlleva riesgos si los grupos opositores no son capaces de entender su papel en la vida política nacional. Dos aspectos pueden ilustrar esta idea.

El primero se entiende mejor si se revisa una característica estadounidense: si bien el presidente no puede disolver el Congreso en casos de conflicto extremo, la acción de ambas cámaras y, en especial, la diferente representación partidaria en cada una, se convierten en factores para equilibrar y, en su caso, resolver la situación.[31] En contraste, el Congreso sí puede provocar la dimisión e incluso expulsar por su cuenta al jefe del Ejecutivo al acusarlo de faltas y delitos durante su cargo. Esta es una oportunidad para que el Congreso finque responsabilidades por actos que a su juicio hayan violado la ley, puesto en peligro a la nación o simplemente abusado de sus facultades.

En México esta posibilidad no existe: el presidente, de acuerdo con el artículo 108 de la Constitución, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, lo que le permite cometer cualquier transgresión de la ley o abusar de sus atribuciones impunemente. Pero tampoco el presidente puede disolver el Congreso si hubiera una confrontación grave. Si en Estados Unidos la salida institucional existe, en México un conflicto entre poderes llevaría al país a una crisis política de impredecibles consecuencias. Y la posibilidad no es tan remota como parece pues el avance de la oposición en las cámaras podría en algún momento provocar un enfrentamiento, más por razones políticas que por verdaderas violaciones legales del Ejecutivo.

Es por ello que la presencia activa de representantes de otros partidos debe ser acompañada de una gran madurez en su responsabilidad política para que una posible mayoría opositora no llevara al desastre. La independencia del Poder Legislativo, si bien depende en gran medida de la diversidad política, también constituye un riesgo para la estabilidad del sistema. Tal vez, una primera tarea legislativa sería la de conside-

[31] George C. Edwards III y Stephen J. Wayne, *op. cit.*, p. 315.

rar reformas que, llegado el momento, impidieran una confrontación irresoluble pero que no necesariamente deben resumirse en mayores atribuciones al Poder Legislativo.

El otro problema deriva de la polémica que en años recientes se ha revivido según la cual el parlamentarismo es intrínsecamente superior y más democrático que el presidencialismo. La discusión no ha avanzado porque, por un lado, toma como principio las prácticas mexicanas sin atender los resguardos que la Constitución le concede al Congreso y, por otro, tampoco recupera la evidencia histórica de las crisis y la inestabilidad política que han propiciado los regímenes parlamentarios en diversas partes del mundo.

El asunto medular que la polémica no ha resuelto es el riesgo de que un Congreso, convencido de ser el representante de la nación, lleve al extremo los intereses de los partidos para inmovilizar al gobierno. Éste fue el aspecto que los grandes pensadores de México también consideraron; fue, como se ha visto, la preocupación principal de Rabasa, y ellos concluyeron que la solución era el gobierno fuerte dirigido por un Ejecutivo poderoso.

Para algunos, tanto el posible conflicto entre poderes como el avance democrático se pueden resolver aumentado facultades al Congreso. Para quienes así piensan, el exceso de presidencialismo ha sido el resultado de un sistema equivocado o que, en el mejor de los casos, ya no es adecuado a la época actual. No se dice, sin embargo, que la Constitución ya concede importantes controles al Legislativo con los cuales podría tener acceso a las funciones de gobierno y también podría vigilar el desempeño del Ejecutivo.

Un aumento indiscriminado de atribuciones al Congreso, sin asegurar la madurez de los partidos políticos, sólo conduciría a México a otro siglo XIX. En realidad, es más importante ejercer los medios que actualmente se tienen que promover cambios que entrañan desequilibrios políticos.

6.4 Las relaciones con el Poder Judicial

Si los estudios acerca de los poderes de la Unión son escasos, los que se han hecho sobre el Poder Judicial son virtualmente inexistentes. En buena medida la razón depende de sus propias características y función, es decir, su facultad de interpretar correctamente las leyes y preservar la Constitución. Si a ello se suma, como se verá enseguida, que este poder no actúa por iniciativa propia sino a petición expresa, su relevancia, sin ser menor a la de los dos restantes, sí aparece opacada.

Como ya se señaló al principio del ensayo, el Poder Judicial aparece como una institución del Estado cuando se reconoce que no es suficiente que el Legislativo y el Ejecutivo se vigilen mutuamente para impedir los abusos sobre los individuos. La preocupación es correcta porque aun cuando uno y otro se mantengan dentro de sus propios límites, nada impediría que cualquiera de ellos creara o aplicara leyes equivocadas en agravio de los ciudadanos. De esta certidumbre surge la idea de que se requiere una instancia especializada y con igual rango a las anteriores, que se ocupe de vigilar que se observe la ley y que no se le interprete fuera de los lineamientos de los legisladores.

Como lo han señalado los juristas, si este atributo hace del Judicial un poder capaz con sus decisiones de inutilizar a los otros en aras de la pureza constitucional, también lo limita en la vida política cotidiana. Como lo señaló en su momento Rabasa, es posible discutir su carácter de poder: no es un órgano derivado directamente de la voluntad popular, como sí lo son el Legislativo y el Ejecutivo, sino que tiene la encomienda de vigilar, en nombre del pueblo, la justa aplicación de la ley. Tampoco tiene voluntad propia para actuar por sí mismo ni, finalmente, obra lo que quiere en nombre del pueblo, sino lo que debe en nombre de la ley.[32] Por eso, decía Rabasa, el Judicial no era un poder sino un departamento en manos del Ejecutivo.

También para él, este órgano carece de tres condiciones esenciales para ser un poder: iniciativa, unidad y autoridad general. El Judicial no puede actuar a menos que tenga un caso a resolver, el cual se lo proporcionan otros quienes, por ese solo hecho, lo obligan a actuar. A diferencia del Legislativo, que se compone de dos Cámaras, y el Ejecutivo que lo constituye el presidente (pues sus secretarios son sus subalternos), el Judicial está fragmentado. La Constitución siempre lo ha dividido en Suprema Corte de

[32] Emilio Rabasa, *op. cit.*, p. 188.

Justicia, Tribunales de Circuito Colegiados y Unitarios, y en Juzgados de Distrito. Lo grave, apunta Rabasa, es que cada instancia tiene autoridad propia y sus resoluciones no son revisadas en todos los casos, de tal manera que se pueden considerar definitivas y con el mismo rango. Por último, los preceptos del Legislativo y el Ejecutivo son de observancia para toda la comunidad en general, mientras que los judiciales afectan el caso que originó su intervención, sin que por ello se establezca una norma. Su resultado, aun cuando siente un precedente para futuras controversias, no constituye un "mandamiento invariable".[33]

A todas ellas se añaden las características de su integración en la cual toman parte, para el caso mexicano, el Legislativo y el Ejecutivo: los artículos 96 y 97 establecen que los ministros de la Suprema Corte serán designados por el presidente y sometidos a la aprobación del Senado, en tanto que los magistrados de Circuito y de Distrito los nombrará directa y autónomamente la Suprema Corte. En suma, el órgano encargado de vigilar la ley no lo designa el pueblo sino sus representantes.

Por supuesto, este procedimiento es reconocido como el mejor porque, como lo han señalado los juristas, si los magistrados compitieran electoralmente estarían comprometidos con un partido y, por ende, sus juicios no estarían libres de compromisos grupales. Con todo, la forma de integrarse, que compromete a los otros poderes, le da cierta limitación a su independencia pues, como ha ocurrido, no siempre puede objetar u oponerse a las presiones de legisladores o, en particular, del Ejecutivo. De ahí que, en buena parte, su función autónoma dependa del respeto que los otros poderes le otorguen.

Para otros constitucionalistas, como Tena Ramírez, la discusión es puramente teórica y no afecta ni el rango ni las funciones del Poder Judicial. Con todo, él mismo no deja de apuntar que carece de mando y fuerza material, cualidades que distinguen a los otros dos poderes.[34] La verdadera fuerza del Judicial, dice este jurista, descansa en el juicio de amparo, mediante el cual se coloca al mismo nivel que la Constitución,

es decir, por encima de los otros dos, "a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema".

Rabasa reconocía también que la influencia del Judicial era enorme: "ninguna rama del gobierno tiene, según la ley, una libertad más completa ni independencia más absoluta que el departamento Judicial. El fallo de la Suprema Corte no puede ser detenido ni estorbado por autoridad alguna".[35]

Toda su influencia, sin embargo, está sujeta a la petición de un agraviado, por lo cual sus actos pasan inadvertidos ante el empuje del Poder Legislativo, que actúa en sesiones fijas y aun puede hacerlo en extraordinarias, y sobre todo del Ejecutivo, que actúa siempre y con facultades indiscutibles. A esto se refería Rabasa cuando señalaba la trascendencia de las decisiones de cada poder, pues mientras el Ejecutivo y el Legislativo pueden transformar una práctica política, el Judicial sólo afecta a las partes involucradas en una disputa. Por este hecho es que su análisis ha sido minimizado o relegado a la opinión técnica de los constitucionalistas.

Pero también por ello es difícil establecer las relaciones con el resto de poderes. El Poder Judicial sólo ejerce algún control sobre los demás cuando corrige una aplicación o interpretación de la ley pero, como es evidente, no es una práctica constante. Tal vez la mejor manera de ilustrar estas relaciones sea referirse a algunos casos en los cuales el órgano Judicial ha enderezado las acciones del Congreso, del Ejecutivo o bien ha sentado precedentes acerca de sus propias facultades.[36]

33 *Ibidem,* p. 189

34 Felipe Tena Ramírez, *op. cit.,* pp. 253 y 477..

35 Emilio Rabasa, *op. cit.,* p. 195.

36 Una selección de estas sentencias se encuentra en el anexo.

No obstante, para los fines de estas notas lo verdaderamente importante es señalar que entre los poderes Legislativo y Judicial no ha existido hasta ahora ningún conflicto o invasión de facultades. En realidad, no existen posibilidades para ello pues, como ya se ha dicho, el único control que puede ejercer el órgano Judicial consiste en la interpretación de una ley. Fuera de esta facultad, el resto de decisiones y actividades del Congreso y del Ejecutivo no son objeto de estudio del Poder Judicial.[37]

Apéndice
Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia[38]

I. Sobre atribuciones y procedimientos de la Suprema Corte

1. Instancia: Seguridad Sala
Fuente: Apéndice 1985
Parte: III
Sección: Agraria
Tesis: 93
Página: 186

Rubro: Certificado de inafectabilidad. Que se haya expedido o en el futuro se expida. Interpretación del artículo 27, fracción XIV, de la Constitución Federal.

El artículo 27, fracción XIV, último párrafo de la Constitución Federal, previene textualmente: "los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, o los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas". Del propio contenido literal de este precepto, en lógica concordancia con la finalidad esencial que motivara el proceso Legislativo de su formación, claramente se advierte que otorga legitimación para el ejercicio de la acción de amparo a los propietarios o poseedores de predios agrícolas o ganaderos que ya hubieran obtenido certificado de inafectabilidad en la fecha en que iniciara su vigencia la reforma constitucional (decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de febrero de 1947), así como a aquellos propietarios o poseedores que con posterioridad obtuvieran el certificado en inafectabilidad; mas no a los que simplemente lo hubieran solicitado, ya que, obviamente, a tal solicitud puede recaer o no, un acuerdo denegatorio.

En otros términos, la expresión "o en lo futuro se expida" se refiere, evidentemente, a certificados de inafectabilidad que pudieran ser expedidos con fecha posterior a la de la vigencia de la misma reforma, pero no a los que pudieran obtenerse con posterioridad a la fecha de la presentación de la demanda de amparo. Admitir otro criterio significaría atribuir al órgano de control constitucional la facultad de sustituirse en el criterio de las autoridades agrarias, a las que compete resolver si procede legalmente la expedición del certificado de inafectabilidad solicitado.

2. Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Época: 8A
Tomo: III Primera parte
Tesis: XXXVI/89
Página: 48

Rubro: Controversia constitucional corresponde plantearla sólo a las entidades federativas y a la Federación y no a los particulares.

Una controversia constitucional, en los términos del artículo 105 de la Carta Magna, sólo puede plantearse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los titulares del derecho, que son las propias entidades federativas o la Federación, pero no por los particulares, pues ellos no son titulares de los derechos que se pueden controvertir en ese litigio constitucional. Toda controversia constitucional, por su propia naturaleza, sólo puede presentarse entre los integrantes de la Unión y son éstos quienes deben plantear el conflicto si consideran afectados sus intereses, de acuerdo con la recta interpretación del precepto citado. Además, debe señalarse que esta institución va dirigida esencialmente a la preservación de los límites que la propia Constitución

[37] Una revisión de las relaciones entre poderes revela que el Judicial ha tenido más controversias con el Ejecutivo que con el Legislativo, entre las cuales destaca la que tuvo lugar en los años veinte, cuando ambos interpretaron de distinta manera las atribuciones de los artículos 27 y 123 de la Constitución. Héctor Fix Zamudio, "La independencia Judicial en el ordenamiento mexicano", en James F. Smith, *Derecho constitucional..., op. cit.*, tomo I, pp. 383-385.

[38] Ésta es una selección que tiene el único propósito de mostrar el tipo de influencia del Poder Judicial sobre los otros dos. En todos los casos se ha respetado la sintaxis de los jueces y sólo se han modificado algunos signos de puntuación para mejorar su lectura. La fuente es: Cámara de Diputados, Comité de Biblioteca, Sistema integral de información y documentación, segundo CD-ROM.

establece entre las facultades de los entes federativos.

3. Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Época: 7A
Volumen: 115-120
Página: 142

Rubro: Sentencias de amparo. Facultad exclusiva del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver sobre su cumplimiento o incumplimiento.

De las disposiciones contenidas en el capítulo XII, del título primero, libro primero, de la Ley de Amparo, se advierte que el legislador, al regular el procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo y establecer las sanciones que deben imponerse en los casos de desacato a los fallos que otorgan la protección federal, reservó exclusivamente a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de resolver sobre el cumplimiento o incumplimiento de las ejecutorias de amparo y, en su caso, sobre la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República.

En efecto, de lo establecido en los artículos 104, 105, 106, 107, 108 y demás relativos de la ley de la materia, se observa que el legislador, después de señalar los diversos pasos a seguir por parte del juez de distrito o de la autoridad que haya conocido del juicio, o por parte de las salas de este alto tribunal o del Tribunal Colegiado respectivo en los casos de amparo directo, para lograr el cabal cumplimiento del fallo protector de garantías y después de prever, inclusive, las hipótesis de retardo en el acatamiento de la sentencia por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, así como de repetición del acto reclamado, como formas de desacato de la sentencia, dispuso lo siguiente:

a) que cuando la ejecutoria no se obedeciere, o se retardare su cumplimiento, por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquier otra que intervenga en la ejecución, a pesar de que se hubieran agotado los medios que tiene a su alcance el propio juez de distrito o la autoridad que haya conocido del juicio, o la sala correspondiente de este supremo tribunal o el Tribunal Colegiado de Circuito en los casos de amparo directo, debe remitirse el expediente original a esta Suprema Corte de Justicia para que, funcionando en pleno, en términos de lo dispuesto en el artículo 11, fracción VII de la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, resuelva acerca de la aplicación o no aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional;

b) que cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tuvo por cumplida la ejecutoria, debe remitirse también, a petición suya que deberá formular dentro de los cinco días siguientes al de la notificación correspondiente, el expediente a este alto tribunal, quien funcionando igualmente en pleno, de conformidad con el artículo 11, fracción XIV, de la ley orgánica antes citada, debe resolver sobre el particular;

c) que cuando se denuncie la repetición del acto reclamado y, previo el trámite legal correspondiente, se arribe a la conclusión de que sí existe la repetición, debe remitirse de inmediato el expediente a esta propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que funcionando en pleno conforme a lo dispuesto en la citada fracción XIV del artículo 11 de la ley orgánica referida, y allegándose los elementos de juicio que estime convenientes, emita la resolución correspondiente;

d) que en los referidos casos de repetición del acto reclamado, cuando la resolución concluya que no existe ésta, debe remitirse igualmente el expediente a este supremo tribunal, siempre que así lo solicite la parte interesada dentro del término de cinco días a partir del siguiente al de la notificación correspondiente, para que el tribunal en pleno resuelva al respecto.

La exclusividad de la competencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver en definitiva sobre el cumplimiento o incumplimiento de las ejecutorias de amparo y, en su caso, sobre la aplicación o no aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional que deriva del contenido de las disposiciones legales citadas en el párrafo anterior, se justifica plenamente si se tiene en cuenta que, dada la majestad con que están investidas las sentencias de amparo, su cabal y oportuno cumplimiento implica una cuestión de orden público y de gran trascendencia para la vida jurídico-institucional del país, no sólo por el interés social que existe de

que la verdad legal prevalezca, en aras de la concordia, la tranquilidad y seguridad de los individuos, sino porque primordialmente, constituye la forma de hacer imperar, por sobre todas las cosas, los mandatos de la Carta Magna que son el sustento y finalidad de nuestra organización federal.

Además, la voluntad del legislador expresada en el sentido de otorgar competencia exclusiva al pleno de este alto tribunal, para resolver en definitiva las cuestiones antes apuntadas, se corrobora cabalmente si se tiene presente que ello no sólo se deriva y explica, como se acaba de precisar, del texto mismo de las disposiciones relativas y de la naturaleza de los fallos constitucionales, sino que se patentiza en la exposición de motivos del decreto de fecha 30 de diciembre de 1950, que reformó y adicionó diversos artículos de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, que en su parte conducente dice: el incidente de inejecución de sentencias de amparo que otorgan la protección de la justicia federal, se ha conservado como de la privativa competencia de la Suprema Corte de Justicia, aunque la ejecutoria sea pronunciada por Tribunal Colegiado de Circuito, en respeto de la interpretación que existe acerca de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República, y porque la esencia del Poder Judicial de la Federación, que queda concretada en la Suprema Corte de Justicia, exige que sea ésta la que provea sobre el debido cumplimiento de las sentencias definitivas emanadas de los diversos órganos del mismo poder.

4. Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Época: 5A
Volumen: XI
Página: 969

Rubro: Conflictos constitucionales.

El silencio de la Constitución de 1857 sobre la forma de resolver los delitos constitucionales entre los Estados y la Federación y la situación creada por ello, fue causa de que el Constituyente de Querétaro, queriendo implantar el postulado supremo de toda sociedad organizada, de que el imperio de la ley y no la violencia debe ser la fuente de los derechos y deberes, tanto de los individuos como del deber público, ensanchara el campo de acción de la Suprema Corte en los términos del artículo 105 de la Carta Magna.

Conforme a las prescripciones constitucionales, la Corte puede conocer no sólo de las violaciones a los mandatos de la carta fundamental, por medio del juicio de garantías, y de los conflictos constitucionales entre dos o más Estados, sino de los que surjan entre los poderes de un mismo estado o entre la Federación y uno o más Estados.

De no aceptarse esta interpretación, el artículo 105 constitucional resultaría una inmotivada y patente repetición del artículo 103. La resolución de conflictos constitucionales por la Corte, no puede decirse que constituya una supremacía del Poder Judicial sobre los otros dos poderes federales; pues el órgano encargado de aplicar la ley debe interpretarla como fue redactada y para los fines con que fue hecha, y no puede alegarse que un poder tiene más facultades que otro ni supremacía sobre los otros, si usa de las que le marca la Constitución, que es la ley suprema, a que quedan sujetos gobernantes y gobernados. Al decidirse sobre la competencia de la corte para conocer de un conflicto constitucional, no se prejuzga sobre la meteria del conflicto, pues esto sería objeto de la sentencia que en cuanto al fondo se pronuncie.

II. Sobre atribuciones del Congreso

1. Instancia: Pleno
Fuente: Apéndice 1985
Parte: I
Sección: Amp. leyes fed.
Tesis: 10
Página: 31

Rubro: Ley del impuesto sobre tenencia y uso de automóviles. Facultades del Congreso de la Unión para decretarla.

El Congreso de la Unión sí tiene facultades para expedir leyes que establezcan impuestos sobre tenencia o uso de automóviles, por lo que la ley relativa no adolece de vicios de inconstitucionalidad. En efecto, dentro del sistema constitucional que nos rige no se opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que se sigue un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes:

a) concurrencia contributiva de la Federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124);

b) limitación a la facultad impositiva de los estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX); y

c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118). (Compilación de jurisprudencia de 1954, tesis jurisprudencial no. 557.)

Por otra parte, los artículos 65, fracción II, y 73, fracción VII, de la Constitución General de la República, establecen la facultad general, por parte del Congreso de la Unión, de decretar las contribuciones para el año fiscal siguiente; también el artículo 31, fracción IV, de la misma Constitución, impone la obligación a los particulares de contribuir a los gastos públicos de la Federación, de los Estados y de los municipios, de donde se deriva la obligación para las autoridades federales, en este caso, de hacer frente a los gastos públicos, y una manera de cumplir con ella es a través de la facultad impositiva en general. Por otra parte, la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Federal previene la materia respecto de la cual la Federación tiene competencia exclusiva o privativa para establecer contribuciones, pero esto no significa que se limite la actividad legislativa impositiva de la Federación a los renglones señalados en la fracción citada, puesto que la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Política de México dota al Congreso de la Unión de la facultad general de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

La interpretación correcta de la fracción XXIX antes aludida se realiza al afirmar que la Constitución ha previsto ciertas materias en relación con las cuales ha establecido obligaciones a las entidades federativas para que no impongan contribuciones, materias referidas al comercio exterior, a instituciones de crédito y sociedad de seguros, energía eléctria, gasolina, cerillos y fósforos, etcétera. Concluido que el Congreso de la Unión sí tiene facultad para establecer impuestos sobre tenencia o uso de automóviles, de acuerdo con el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tener competencia para ello, no es posible admitir que exista ni inconstitucionalidad, ni invasión en las esferas de las entidades federativas por parte de dicha autoridad, cuando legisla en el renglón impositivo sobre tenencia o uso de automóviles.

2. Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Época: 8A
Tomo: VI primera parte
Tesis: P/J. 17/90
Página: 75

Rubro: Objeto de las contribuciones. El legislador tiene libertad para fijarlo, siempre que respete los requisitos que establece el artículo 31, fracción IV, de la Constitución.

Es inexacto que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución al otorgar al Estado el poder tributario, establezca que el objeto de las contribuciones quede limitado a los ingresos, utilidades o rendimientos de los contribuyentes, pues tan restringida interpretación no tiene sustento en esa norma constitucional, que otorga plena libertad al legislador para elegir el objeto tributario, con tal de que respeten los principios de proporcionalidad, equidad y destino.

3. Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Época: 7A
Volumen: 68
Página: 30

Rubro: Facultades para legislar en materia de expropiación. La causa de utilidad pública consignada en el artículo 1°, fracción XII de la Ley de Expropiación de noviembre de 1936, no es contraria a los artículos 16, 27 Y 133 de la Constitución Federal.

No es dable confundir las facultades que para legislar en materia de expropiación confiere el artículo 27, fracción VI, párrafo segundo, de la ley fundamental al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales, con las causas de utilidad pública que, en cada caso y en sus respectivas jurisdicciones, deberán determinar las leyes de la Federación y de los Estados. El hecho de que la ley impugnada consigne en su artículo 1°, fracción XI, como causa de utilidad pública la creación y mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida, no puede servir

de base para tildarla de inconstitucional, pues es indudable que el Constituyente, al facultar al Poder Legislativo (federal o local) para determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, no excluyó de ella la hipótesis que contempla el precepto y fracción impugnados; y el hecho de que en materia agraria establezca las bases generales para la dotación y restitución de tierras y aguas y para la creación de nuevos centros de población agrícola, sólo revela la preocupación que el legislador primario tuvo en cuenta para resolver uno de los problemas fundamentales que, de siempre, ha padecido la vida institucional de nuestro país, elevando al rango constitucional aquellos derechos de indiscutible carácter social.

Pero de tal evidencia no se puede seguir, como se pretende, que en materia de expropiación y tratándose de la creación de nuevos centros de población, sólo los del agro están permitidos por la Constitución Federal y que, cuando una ley como la impugnada se desentiende de ello señalando como causa de utilidad pública la creación de uno de esos centros dentro de los límites de la ciudad, se atenta contra los mandatos expresados de los artículos 16, 27 y 133 del estatuto fundamental, pues tan torcida interpretación llevaría al extremo de impedir que la Administración Pública pueda hacer frente a las tareas que tiene encomendadas, dentro de las que, sin duda, destaca la urbanización y saneamiento de las llamadas ciudades perdidas.

Por consiguiente, aun siendo cierto que nuestro régimen constitucional es de facultades expresas y que el artículo 133 establece la supremacía del pacto federal, tales principios, lejos de ser quebrantados por la impugnada Ley de Expropiación, permanecen incólumes, pues el Congreso de la Unión que la expidió lo hizo en uso de las facultades antes apuntadas, siendo inexacto que haya legislado en materia de creación de nuevos centros urbanos como impropia y confusamente se asevera.

4. Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Época: 7A
Volumen: 1
Página: 54

Rubro: Facultad exclusiva de la Federación para legislar en materia de instituciones de seguros. Ley del impuesto sobre ingresos mercantiles para el Estado de Tamaulipas.

Si se atiende sólo a la interpretación literal del artículo 73, fracción X de la Constitución Federal, este precepto concede facultades exclusivas al Congreso federal para legislar ilimitadamente sobre toda la materia de comercio (incluyendo obviamente el aspecto tributario), pero tal conclusión apresurada es inexacta, pues en la raíz histórica inmediata de este precepto no se encuentran indicios siquiera de que se pretendiera otorgar facultades exclusivas al Congreso federal para imponer tributos sobre comercio en toda la República.

Los antecedentes parecen indicar que la Constitución de 1857 sólo concedía atribuciones al Congreso de la Unión para dar las bases generales del comercio exterior y, posteriormente, por la reforma de 1883, para expedir el código de comercio únicamente. Y el estudio de la diversa fracción IX del actual artículo 73 constitucional, confirma que efectivamente el Constituyente no concedió ni ha concedido a la Federación la facultad exclusiva de imponer tributos en materia de comercio interior, pues en dicha fracción se establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para "impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones". Por lo que lo hasta aquí considerado permite entender que históricamente la fracción X del artículo 73 constitucional no concede atribuciones ilimitadas e irrestrictas al Congreso general para legislar en materia de comercio con conclusión de los Estados, y que específicamente en materia tributaria sobre comercio en general, las atribuciones de los Estados no se hallan impedidas por tal fracción X; sólo se encuentran limitadas pero por la fracción IX del mismo precepto constitucional, y el análisis relacionado y comparativo de la fracción X multicitada con otros preceptos constitucionales, confirma estas conclusiones, ya que no se explicaría la necesidad de conservar la fracción IX del mismo artículo, puesto que de aceptarse el que la facultad de legislar en tal materia es ilimitada e irrestricta, ningún sentido tendría la subsistencia de una facultad limitada solamente a impedir las restricciones comerciales entre los estados.

Tampoco se explicaría la existencia de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, de los incisos 1 y 3, que otorgan facultades exclusivas al Con-

greso federal para establecer contribuciones sobre el comercio exterior y sobre las instituciones de crédito y sociales de seguros. Carecería también de explicación el que subsistieran las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 117 constitucional, que expresamente prohíben a los Estados imponer en sus respectivas entidades, gravámenes sobre algunos aspectos mercantiles únicamente o gravarlos en ciertas formas; en fin, en la propia fracción X tantas veces mencionada del artículo 73 constitucional, se otorgan facultades legislativas al Congreso de la Unión sobre hidrocarburos, minería, instituciones de crédito, etcétera, que también se consideran materias mercantiles, y cuya existencia sería inexplicable por superflua si la facultad concedida al Congreso federal para legislar en materia de comercio fuera ilimitada e irrestricta.

Por tanto, debe concluirse que la facultad exclusiva del Congreso federal para legislar tributariamente en materia de instituciones de seguros, no deriva de la fracción X del artículo 73 constitucional, a través de la atribución genérica de expedir leyes sobre la materia de comercio; tal facultad exclusiva encuentra su fundamento en la fracción XXIX, inciso 3 del referido precepto constitucional, en relación con la Ley General de Instituciones de Seguros.

III. Sobre el Poder Ejecutivo

1. Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Época: 7A
Volumen: 45
Página: 45

Rubro: Naturaleza del fuero de los funcionarios.

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos distingue tres distintas categorías de funcionarios que gozan de fuero, cada una de las cuales recibe un tratamiento distinto.

En primer término están los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del despacho y el Procurador General de la República, quienes son responsables por los delitos comunales que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

La segunda categoría de funcionarios está compuesta por los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales, mismos que son responsables por violaciones a la Constitución Federal y leyes federales. Finalmente, la tercera categoría comprende al presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Respecto de la primera categoría de funcionarios arriba precisada, ningún delito cometido durante el tiempo de su encargo queda excluído del fuero, aunque es posible perseguirlos por cualquier delito conforme al procedimiento previsto en la Constitución Federal para cada uno de ellos.

Con relación al presidente de la República, tiene una singular posición constitucional en cuanto a responsabilidad, pues mientras ésta es absoluta para otros funcionarios, ya que responden de toda clase de delitos una vez desaforados, para el jefe del Ejecutivo queda limitada a los delitos de traición a la patria y los graves del orden común.

Finalmente, en cuanto a la segunda categoría de funcionarios, compuesta por los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales, debe señalarse que en el artículo 103 de la Constitución de 1857 sólo se incluía a los gobernadores de los Estados como responsables por infracción a la Constitución y leyes federales, pero la Constitución de 1917 extendió la prerrogativa de fuero constitucional por infracciones delictuosas a la Carta Magna y leyes federales, a los diputados locales. Son las únicas autoridades locales que gozan de fuero federal y ello por disponerlo el único cuerpo legal que podía hacerlo: la Constitución General.

Ahora bien, la interpretación sistemática de los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Constitución Federal, lleva a la conclusión que únicamente las tres categorías de funcionarios previstas en las leyes fundamentales gozan de fuero por violaciones a la Constitución y leyes federales, lo cual se traduce en que no pueden ser perseguidos por las autoridades federales si

previamente no son desaforados en los términos de los artículos 109, 110, 111, 112. Por su parte, la Constitución de cada Estado puede consagrar el fuero de los funcionarios locales frente a los delitos tipificados en sus propios ordenamientos, pero de ninguna manera por delitos a la Constitución Federal y leyes federales.

Aceptar lo contrario llevaría a concluir que la inclusión de los gobernadores y diputados locales en el artículo 108 constitucional era superflua y que cada Constitución local puede consignar fuero en el ámbito federal. Cuando la Constitución de un Estado tiene a bien conceder inmunidad a ciertos funcionarios del propio Estado, no puede hacerlo sino en relación con los actos que considera punibles la legislación del mismo Estado, nunca respecto de los delitos del orden federal, en relación con los cuales corresponde a la Constitución Federal señalar a los funcionarios que disfruten de inmunidad.

Síguese de aquí que el fuero federal de los gobernadores y diputados locales vale en todo el país, frente a todas las autoridades federales, por delitos federales, puesto que la Constitución Federal así lo dispone, tiene aplicación en todo el país; mientras que el fuero local de los mismos y otros funcionarios, vale por delitos comunes y tan sólo dentro del Estado donde rige la Constitución que lo otorga, de suerte que no servirá a ningún funcionario local frente a autoridades locales de otro estado por delitos comunes, ni frente a autoridades federales por delitos federales cuando en este último caso no se tratara del gobernador o de diputados locales.

2. Instancia: Pleno
Fuente: Informe 1986
Parte: I
Página: 721

Rubro: El refrendo de los decretos promulgatorios de las leyes del Congreso corresponde al secretario de Gobernación.

En materia de refrendo de los decretos del Ejecutivo Federal, este tribunal en pleno hasta ahora ha establecido las tesis jurisprudenciales número 101 y 102, visibles en las páginas 196 y 197, primera parte, del apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917 a 1985, cuyos rubros son los siguientes: Constitucionalidad del refrendo de los decretos del Ejecutivo por los secretarios de Estado respectivos, y Refrendo de una ley.

Ahora bien, el análisis sistemático de los artículos 89, fracción I, y 92 de la Constitución General de la República, conducen a este tribunal en pleno a interrumpir las invocadas tesis jurisprudenciales hasta ahora sustentadas, en mérito de las consideraciones que en seguida se exponen.

El primero de los preceptos mencionados establece: las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. A su vez el artículo 92 dispone: todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe del departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

De conformidad con el primero de los numerales reseñados, el presidente de la República tiene, entre otras facultades, la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, función ésta que lleva a cabo a través de la realización de uno de los actos que señala el artículo 92 constitucional, es decir, a través de la emisión de un decreto mediante el cual ese alto funcionario ordena la publicación de la ley o decreto que le envía el Congreso de la Unión. Esto significa, entonces, que los decretos mediante los cuales el titular del Poder Ejecutivo Federal dispone la publicación de las leyes o decretos de referencia, constituyen actos de los comprendidos en el artículo 92 en cita, pues al utilizar este precepto la locución "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente", es incuestionable que su texto literal no deja lugar a dudas acerca de que también a dichos decretos promulgatorios, en cuanto actos del presidente, es aplicable el requisito de validez previsto por el citado artículo 92, a saber, que para ser obedecido deben estar firmados o refrendados por el secretario de Estado a que el asunto o materia del decreto corresponda.

Los razonamientos anteriores resultan todavía más claros mediante el análisis de lo que constituye la materia o contenido del decreto promulgatorio de una ley. En efecto, en la materia de dicho decreto se aprecian dos partes

fundamentales: la primera se limita a establecer por parte del presidente de la República que el Congreso de la Unión le ha dirigido una ley o decreto cuyo texto transcribe o reproduce, y la segunda a ordenar su publicación para que la ley aprobada por el Congreso de la Unión pueda ser cumplida u observada. Por consiguiente, si la materia del decreto promulgatorio está constituida en rigor por la orden del presidente de la República para que se publique o dé a conocer la ley o decreto para su debida observancia, mas no por la materia de la ley o decreto oportunamente aprobados por el Congreso de la Unión, es de concluirse que el decreto respectivo única y exclusivamente requiere para su validez constitucional de la firma del secretario de Gobernación, cuyo ramo administrativo resulta afectado por dicha orden de publicación, toda vez que es el acto que emana de la voluntad del titular del Ejecutivo Federal y, por ende, el que debe ser refrendado, sin que deba exigirse además la firma del secretario o secretarios de Estado a quien corresponda la materia de la ley o decreto que promulgue o publique, pues sería tanto como refrendar un acto que ya no proviene del titular sino del órgano Legislativo, lo cual evidentemente rebasa la disposición del artículo 92 constitucional, pues dicho precepto instituye el refrendo sólo para los actos del presidente de la República ahí detallados.

Lo hasta aquí expuesto lleva a concluir que es inexacto que el artículo 92 constitucional exija, como se sustenta en las jurisprudencias transcritas, que el decreto promulgatorio de una ley deba refrendarse por parte de los secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma ley, pues tal interpretación no tiene fundamento en el precepto constitucional en cita ni en otro alguno de la ley suprema.

Glosario

Bronx. (LV Legislatura). Es una zona del recinto en donde se sientan principalmente los diputados de Veracruz y Jalisco. Con sus bromas aligeran las sesiones tediosas y prolongadas.

Beverly Hills. (LV Legislatura). Es el conjunto de curules donde se sientan los diputados bien vestidos y presumidos.

Cámara de Origen. Nombre que se da a la Cámara del Congreso de la Unión encargada de conocer y discutir, en primer término, los proyectos o iniciativas de ley o decreto, cuya resolución no sea de la competencia exclusiva de una sola de las Cámaras.

Cámara Revisora. Nombre que se da a la Cámara del Congreso de la Unión encargada de conocer y discutir, en segundo término (después de la Cámara de Origen), los proyectos o iniciativas de ley o decreto, cuya resolución no sea de la competencia exclusiva de una sola de las cámaras.

Comisión. Proviene del latín *commisio-onis*, acción de cometer; orden y facultad que una persona dé por escrito a otra para que ejecute algún encargo o atienda algún negocio; encargo que una persona da a otra para que haga alguna cosa; conjunto de personas encargadas por una corporación o autoridad para atender algún asunto.

Comité (del latín *committere,* delegar). Junta o reunión de varias personas elegidas o delegadas por otras para entender algún asunto y resolver acerca de su ejecución.

Constitución (del latín *constitutio-onis*). Forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado; ley fundamental de la organización de un Estado.

Curul (del latín *curulis*). Díjose en Roma del edil que pertenecía a la clase patricia. Se aplica también a la silla de marfil donde se sentaban los ediles.

Decreto (del latín *decretum*, acuerdo o resolución). Resolución, decisión o determinación del jefe de Estado, de su gobierno o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio. Actualmente se aplica especialmente a los de carácter político o gubernativo.

Dictamen (del latín *dictamen*). Opinión y juicio que se forma o emite sobre una cosa. En el caso de la H. Cámara de Diputados el dictamen es el documento que aprueba o rechaza una iniciativa de ley y que está firmado por la mayoría de los miembros de la Comisión Dictaminadora. Después de dictaminada, la iniciativa de ley es a su vez aprobada o rechazada por el Pleno. En caso de ser aprobada por el Pleno, el documento deja de ser un dictamen y pasa a ser una ley la cual ya promulgada se publica en el *Diario Oficial de la Federación.*

Dieta (siglos XIX y XX). Retribución o indemnización fijada para los representantes en Cortes o Cámaras legislativas.

Diputado (del latín *deputare*, arbitrar). Persona elegida para representar a un partido en una asamblea. Constitucionalmente, el diputado es electo mediante sufragio popular para representar a los electores en una asamblea legislativa.

Interpelación (del latín *interpellare*, dirigir la palabra a alguien para pedir algo). En las Cámaras de Diputados y Senadores, este término se utiliza para referirse a las aclaraciones que se solicitan desde el Pleno al orador que se encuentra en la tribuna. También se utiliza para referirse a cuando se cita a interpelación a un secretario de Estado cuando se discute una ley que se refiere a sus actividades (artículo 93 de la Constitución).

Legislación (del latín *legislationis*). Conjunto de leyes vigentes en un lugar y tiempo determinados.

Legislar (del latín *legislador*). Dar, hacer o establecer leyes.

Legislatura. Tiempo durante el cual funcionan los cuerpos legislativos.

Ley. Precepto dictado por la suprema autoridad de un país en conformidad con la justicia para mandar o prohibir algún acto en beneficio de la población gobernada.

Ley Orgánica. Según la Constitución, son leyes secundarias reguladoras de la organización interna de los poderes públicos. Mediante la Ley Orgánica se

establece la creación de dependencias, instituciones y entidades oficiales; determina sus fines, estructura, atribuciones y funcionamiento.

Mayoriteo. Término de las Legislaturas mexicanas. Aprobación de una ley en el Pleno por parte del grupo parlamentario mayoritario. Se califica así especialmente en los casos en que algún diputado de la oposición sube a la tribuna a cuestionar la ley pero no recibe respuesta de algún diputado del partido mayoritario que la propone. En estos casos se decide por mayoría de votos y con escasa argumentación y contra-argumentación.

Para alusiones personales. Expresión parlamentaria que se usa cuando un diputado desea refutar una observación o intervención de un orador anterior que se haya salido del tema acordado.

Para hechos. Expresión parlamentaria que se utiliza cuando a uno de los diputados le interesa aclarar algún punto tratado por el orador anterior.

Parlamento (del latín *parlar*). Asamblea legislativa. Razonamiento u oración que se dirige a un congreso o junta.

Periquera. Son dos mesas laterales que se encuentran a ambos lados de la tribuna en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados. En la "periquera" izquierda se colocan los estenógrafos y en la derecha se colocan el Oficial Mayor, el Director General de Crónica Parlamentaria y la Directora General de Proceso Legislativo.

Pronunciamiento. Noticia, palabras. Cada una de las declaraciones, condenas o mandatos de un juzgado.

Queen´s. Zona del recinto donde se sentaban los diputados en torno a la diputada Cecilia Soto en la LV Legislatura.

Senado (del latín *senatus*). Asamblea de patricios que formaba el Consejo Supremo de la antigua Roma. Edificio o lugar donde los senadores celebran sus sesiones.

Senador (del latín *senator*, viejo o anciano). En Roma el senador era el integrante del *senatus*, órgano consultivo permanente del magistrado. En México, es el representante popular electo cada seis años dentro de la circunscripción de una entidad federativa.

Tribuna. Plataforma elevada y con antepecho, desde donde los oradores de la antigüedad dirigían la palabra al pueblo. Conjunto de oradores políticos de un país, una época, etcétera.

Turnos. Son trámites que se hacen con los documentos legislativos. Éstos se "turnan" a la Mesa Directiva del Pleno de diputados o a una Comisión determinada.

Fuentes de información

Entrevistas registradas en cintas de grabación a legisladores de la LV Legislatura y al personal administrativo de la H. Cámara de Diputados.

Publicaciones de la H. Cámara de Diputados, en especial del Instituto de Investigaciones Legislativas.

H. Cámara de Diputados, *La Legislación Federal. Disco Compacto para cd-rom,* segunda edición, 1994.

Documentos básicos

Documentos administrativos, internos y confidenciales de la H. Cámara de Diputados y de la H. Cámara de Senadores.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1979), México, H. Cámara de Diputados, 1994.

Dictamen con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Doc. 16/LV/92 P.O.(D) b, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, diciembre de 1992.

Minuta de Proyecto de Decreto que Modifica y Adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, H. Cámara de Senadores, 6 de julio de 1994.

Comisión de Reglamentos de la H. Cámara de Senadores, Minuta de Evaluación del Proyecto de Decreto que Modifica y Adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, 6 de julio de 1994, XXVIII pp.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, H. Cámara de Diputados, 1993.

Fuentes periódicas de información

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Crónica Legislativa. Órgano de Información de la LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 14 números (1991-1994).

Quórum. Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, 30 números (1991-1994).

El Legislador. Órgano de Divulgación de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, 5 números, (1993-1994).

Estudios Parlamentarios, México, Fundación Cambio XXI, (1992-1994).

H. Cámara de Diputados, LV Legislatura. Crónica de Reformas Constitucionales, 7 volúmenes, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991-1993.

Bibliografía básica

Aguirre, Pedro, Alberto Begné y José Woldenberg, *Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones. Estudios Comparados,* México, Trazos, 1993.

Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Electoral,* México, Porrúa, 1980.

Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario.* México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano,* México, Porrúa, 1994.

Bradshaw, Kenneth y David Pring, *Parliament and Congress,* Londres, Quartet Books, 1973.

Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *De las Iniciativas.* Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos, México, H. Cámara de Diputados, 1993.

Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *El Orden del Día,* Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. México, H. Cámara de Diputados, 1993.

Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *De las Sesiones,* Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. México, H. Cámara de Diputados, 1993.

Cano Bueso, Juan y José María Morales Arroyo, *El Parlamento de Andalucía,* Madrid, Tecnos, 1987.

Congressional Quartely, *El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y Funcionamiento.,* (Traducción de Jorge Anaya Roa), México, Limusa-Noriega, 1992.

Cravioto Cortés, Carlos, *Idea y génesis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión,* México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994.

Da Andrea Sánchez, Francisco José, *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano,* México, Fundación Cambio XXI, 1993.

De la Cueva, Mario, *Teoría de la Constitución,* México, Porrúa, 1981.

De la Madrid Hurtado, Miguel, *El Pensamiento Económico de la Constitución Mexicana de 1857,* México, Porrúa, 1982.

De la Madrid Hurtado, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional,* México, Instituto de Capacitación Política, Partido Revolucionario Institucional, 1982.

De la Madrid Hurtado, Miguel, *Estudios de Derecho Constitucional,* México, Porrúa, 1982.

Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos imaginarios,* México, El Colegio de México, 1991.

Finer, Samuel E., *Comparative Government,* Middlesex, Penguin Books, 1978.

González Casanova, Pablo, *La democracia en México,* México, ERA, 1971.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, *Diccionario Jurídico mexicano,* México, Porrúa-UNAM, 4 volúmenes, 1993.

Laski, Harold J., *Parliamentary Government in England,* Nueva York, The Viking Press, 1947.

Lions, Monique, *El Poder Legislativo en América Latina,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1974.

Manzella, Andrea, *El Parlamento,* México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, 1987.

Meyer, Lorenzo y José Luis Reyna, *México, el sistema y sus partidos,* México, Cal y Arena, 1989.

Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano,* México, Porrúa, 1993.

Moreno Uriegas, María de los Ángeles, *Discurso pronunciado ante el C. Presidente de la República,* México, 15 de abril de 1993.

Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, *Los grupos parlamentarios,* Madrid, Tecnos, 1989.

Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura,* México, Porrúa, 1990.

Sáenz Arroyo, José y otros, *El proceso legislativo,* México, Porrúa, 1988.

Segovia, Rafael, *Partidos y candidatos,* México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo,* Madrid, Tecnos, 1991.

Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución,* México, Editora Nacional, 1983.

Torres Munro, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las Cámaras,* Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987.

Valadés, Diego, "Las transformaciones del Poder Legislativo Mexicano", en: *Obra Jurídica Mexicana,* Tomo III, México, Procuraduría General de la República, 1987.

Weber, Max, *Escritos políticos,* 2 volúmenes, México, Folios, 1982.

Bibliografía especial sobre el Senado

Casillas, Roberto (comp.), *La restauración del Senado, 1867-1875,* México, Senado de la República, 1985.
Coloquio Senado de la República-UNAM LII legislatura, *Política y procesos legislativos,* México, Miguel Ángel Porrúa S.A., 1985.

Cuadernos de apoyo de la H. Cámara de Diputados, LV legislatura:

Número 2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, reformas e iniciativas que no prosperaron de la L a la LIV Legislatura
Número 4. Ley Orgánica de la Administración Pública federal. Reformas e iniciativas que no prosperaron de la L a la LIV legislatura.
Número 5. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, proceso legislativo e iniciativas que no prosperaron de la L a la LIV legislatura
Número 9. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 a 1993
Número 12. Información sobre la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
Número 18. Sistema de calificación electoral
Número 20. Lista de iniciativas pendientes en Comisión a partir de la LIX legislatura y que hasta la fecha se encuentran sin dictaminar.

Fuentes Díaz, Vicente, *El Senado de la República,* México, Editorial Altiplano, 1974.

Camposeco Cadena, Miguel Ángel, "El orden del día" *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos,* Sistema de información legislativa (s.p.i.).

Castro Aranda, Hugo, "Decreto Constitucional del 22 de octubre de 1814, para la libertad de la América Mexicana", en: *Manual del Senado, leyes, reglas y procedimientos relativos al Senado de la República,* México, Senado de la República, 1971

Diario de Debates de la Cámara de Senadores
Diario de Debates de la Cámara de Diputados

Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos
- 28 de diciembre 1981
- 27 de agosto 1993
- 3 y 24 de septiembre de 1993
- 18 de mayo 1994

Directorio de Comisiones, Cámara de Senadores, LV Legislatura del Congreso de la Unión, s.p.i.

González Oropeza, Manuel, comentarios a "Las comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión", en *Política y procesos legislativos,* Coloquio Senado de la República-UNAM, LII legislatura, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa S.A., 1985.

Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, *Quorum,* México D.F.

"La reforma constitucional en materia electoral", *Crónica legislativa,* año II, núm. 11, México (octubre-noviembre 1993)

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 77-83, Cámara de Diputados México D. F., 1979

Congreso de la Unión, Gran Comisión del Senado, *Manual del Senado (leyes, reglas y procedimientos relativos al Senado de la República).* México, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, 1971.

Congreso de la Unión, H. Cámara de Diputados LV Legislatura, *Informe de actividades al término del II año de ejercicio constitucional de la LV legislatura.*

Congreso de la Unión, LV legislatura, *Comisión Permanente, enero de 1993,* "Primer receso del año de ejercicio constitucional".

Congreso de la Unión, Senado de la República, *El Senado mexicano, por la razón de las leyes,* México, LIII legislatura, 1987, tres tomos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1993.

Instituto Federal Electoral, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.,* México Talleres Gráficos de la Nación, 1993.

Senado de la República, LV Legislatura, *Integrantes de la Gran Comisión, comisiones ordinarias y especiales de trabajo,* México, s.p.i., 1993.

"Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos". Cámara de Diputados México D.F.

Reporte Legislativo, año 1, núm.1 y núm. 5 *Boletín Mensual del Centro de Estudios de Gobernabilidad en México.*

Rodríguez Lozano, Amador, "Reformas al poder legislativo y la integración del Senado", en Senado de la República-UNAM, *Política y procesos legislativos* (coloquio) México, Miguel Ángel Porrúa, 1985, p. 336.

Rodríguez Lozano, Amador, "La reforma política en el Senado: una propuesta" en *Boletín mexicano de derecho comparado,* año XVII, núm. 50, mayo-agosto 1984, IIJ-UNAM, México.

Romero Vargas Yturbide, Ignacio, *La Cámara de Senadores de la República Mexicana,* México, Ediciones del Senado de la República, 1967.

Soberanes, José Luis, Comentarios a "La formación y especialización en los estudios legislativos" en *Política y procesos legislativos,* Coloquio, Senado de la República-UNAM, LII legislatura, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa S.A., 1985

Versión estenográfica parlamentaria de la primera reforma (16-XII-1981–28-XII-1981) y la segunda (26-XI-1992) a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Zavala Abascal, Antonio, *Síntesis histórica del Poder Legislativo mexicano,* México, Editorial SALM, 1964.

Carlos Sirvent Gutiérrez
(Autor del Capítulo 2)

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctorado en Ciencia Política de la UNAM. Ha sido Director de Promoción Cultural del INEA, Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Subsecretario de Coordinación Académica de la Secretaría de Capacitación Política del PRI y conductor de la serie "Democracia Mexicana" en Televisión Azteca.
Actualmente es profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y Director de Estudios Políticos de la Fundación Cambio XXI.

Dinorah de Lima Jiménez
(Coautora del Capítulo 3)

Profesora Asociada de la Universidad Pedagógica Nacional. Licenciatura en Psicología Social con especialidad en Organización Institucional por la Universidad Autónoma de Santo Domingo (1976).
Maestría en Psicología Educativa por la Universidad Nacional Autónoma de México (1988).
Ex becaria del Programa Interdisciplinario de Estudios sobre la Mujer de El Colegio de México para presentar su tesis de grado (1986-1988).
Coautora del Capítulo 3 de este libro y asistente de investigación del doctor Gil Villegas para la realización de toda la obra.

Cristina Gil Villegas Montiel
(Coautora del Capítulo 3)

Licenciatura en Psicología Social por la Universidad Autónoma Metropolitana. Tesis: *La imagen presidencial en México* (1988).
Experiencia laboral en rescate, organización y clasificación de documentos en el Archivo General de la Nación (1980-1982).
Coautora, con Guadalupe Quintana Pali y Guadalupe Tolosa, del libro *Las Bibliotecas Públicas en México: 1910-1940*. Vol. 3, México, Secretaría de Educación Pública, Programa Nacional de Bibliotecas Públicas, 1988, 485 pp.
Capacitadora de bibliotecarios en toda la República en el área de organización y fomento a la lectura de la Dirección General de Bibliotecas del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Asistente de investigación del doctor Francisco Gil Villegas para la realización del presente volumen.

Arturo Alvarado Mendoza
(Autor del Capítulo 5)

Profesor Investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Autor de diversos artículos sobre sociología electoral y sistema político mexicano, publicados tanto en México como en Estados Unidos por reconocidas instituciones académicas.
Ha sido investigador del Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de San Diego, en La Joya, California y de El Colegio de la Frontera Norte en Tijuana, Baja California. Entre sus libros, sobresale *El portesgilismo en Tamaulipas,* México, El Colegio de México, 1993.
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Rogelio Hernández Rodríguez
(Autor del Capítulo 6)

Profesor Investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Licenciatura en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestría en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Autor del libro *La formación del político mexicano: el caso de Carlos A. Madrazo,* México, El Colegio de México, 1991.
Entre sus más de veinte artículos en revistas académicas especializadas, sobresale "La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto" en *Foro Internacional* núm. 131, enero-marzo de 1993, pp. 145-173. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

El Congreso Mexicano
se terminó de imprimir en septiembre de 1994 en Colorgráfico, S.A. de C.V.•El diseño y diagramación estuvo a cargo de Blanche Toffel• El cuidado de textos, la corrección de estilo y formación tipográfica la realizó Alfavit•La edición fotográfica la elaboró Lucinda Gutierrez•El cuidado de la edición fue de Jorge Sosa, apoyado por Alejandra Maza•El tiraje fue de 2 000 ejemplares.