

# 5

## RELACIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS CON EL SENADO



# RELACIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS CON EL SENADO

---

FRANCISCO GIL VILLEGAS

Director de Foro Internacional  
Centro de Estudios Internacionales  
El Colegio de México.

**L**as relaciones de la Cámara de Diputados con el Senado se inscriben en la estructura de un sistema legislativo bicameral para el funcionamiento del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, según lo establece el artículo 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 bicameral 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.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 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 bicameral, 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.<sup>2</sup>

Las ventajas del sistema bicameral 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.

<sup>2</sup> 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”<sup>3</sup>

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 bicameral como institución por excelencia de la República federal, liberal y representativa:

[...] Más reducida y más lenta, [la Cámara de Senadores] tiene un doble carácter muy difícil, 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

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

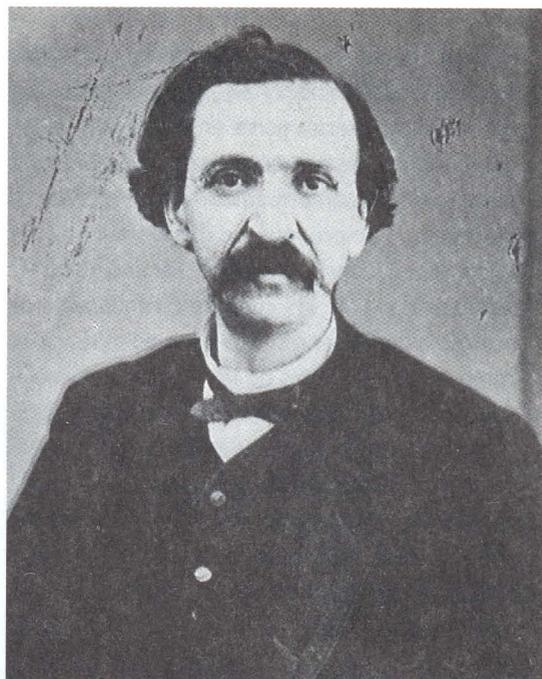
A pesar de la defensa de la institución del Senado en el voto razonado de Otero, éste sería rechazado en el Congreso Constituyente de 1856-1857, donde se suprimió el Senado, y el Poder Legislativo federal quedó depositado para su ejercicio en una sola asamblea llamada "Congreso de la Unión". No sería sino hasta la República Restaurada, quince años después, cuando se regresaría al sistema bicameral, después de haber experimentado las deficiencias del sistema unicameral 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 bicameral, 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 unicameral 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:

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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

<sup>5</sup> *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, dejándose 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 inconvenientes a la vez que aprovechado todas las ventajas [...]<sup>6</sup>

Don Francisco Zarco, es cierto, también 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 bicameral, 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 inconveniencia del sistema bicameral 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.<sup>7</sup>

Al llegar el período de la República Restaurada, después de la Intervención Francesa, se planteó la necesidad de regresar al sistema bicameral, 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”.<sup>8</sup> Sin embargo, no sería sino hasta el 13 de noviembre de 1874, cuando se expidió el decreto mediante el cual el sistema bicameral volvería a regir en la República Mexicana, a partir del 16 de septiembre de 1875.

Los argumentos emitidos para justificar el sistema bicameral 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 bicameral 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

<sup>6</sup> Citado en Burgoa, *op. cit.*, p. 635.

<sup>7</sup> *Ibid.* p. 636

<sup>8</sup> Circular de Sebastián Lerdo de Tejada, en Burgoa, *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



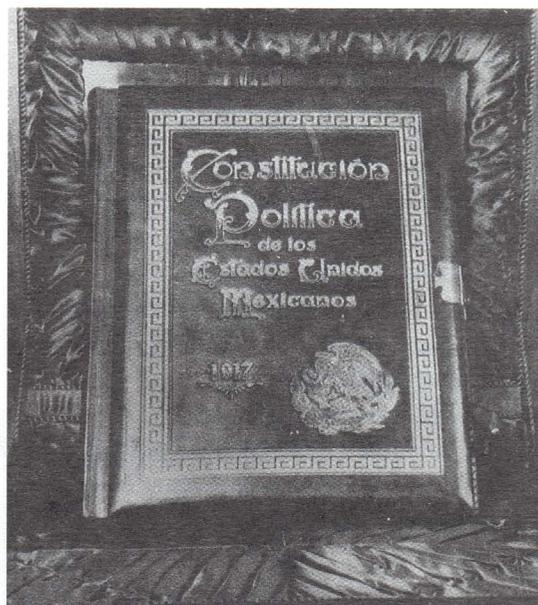
Casanova sobre *La Democracia en México* (1965), se han vuelto obsoletas e inaplicables a la nueva realidad de la vida parlamentaria en México. A manera de ejemplo, se puede decir que con la representación, en la LV Legislatura, de grupos parlamentarios ligados a seis partidos políticos (PAN, PRI, PRD, 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 quizás por ello, el *status* de diputado es el que está más violentamente expuesto al humorismo y la caricatura políticos.<sup>9</sup>

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 bicameral.

De acuerdo con la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso, el sistema bicameral 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;<sup>10</sup> 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 bicameral del Poder Legislativo mexicano se da una auténtica y funcional interdependencia, misma que queda vitalmente puesta de manifiesto en el artículo 68

<sup>9</sup> Pablo González Casanova, *La democracia en México*. México, ERA, 1971, pp. 32-33.

<sup>10</sup> 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 bicameral se refleja también 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 bicameral 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 inadmisibles 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.<sup>11</sup>

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 bicameral, 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

<sup>11</sup> Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit. p. 1719.



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 inadmisibles 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.<sup>12</sup>

<sup>12</sup>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.

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

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 sustituto* 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 carácter solemne, 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 opinión 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.<sup>13</sup>

13 Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho Parlamentario*. México, Fondo de Cultura Económica, 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 bicameral 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 dinámica 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 unicameral con una "Diputación Permanente"; al restituirse el sistema bicameral 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.<sup>14</sup>

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.

<sup>14</sup> 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 celos 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 inconveniente excepción a los principios que dieron origen a la separación de competencias, que a su vez corresponden a una modalidad de los controles intraorgánicos.<sup>15</sup>

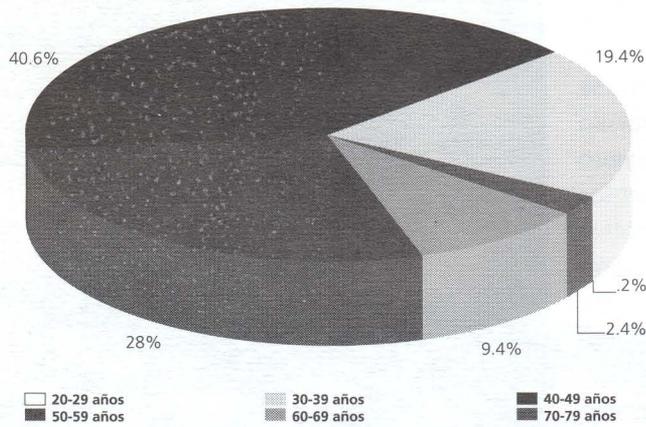
Sólo queda esperar que tal situación conflictiva no vaya surgir en el seno de una Comisión que, hasta ahora, ha funcionado eficazmente en muy buena medida como consecuencia de su armonía intrínseca dentro del sistema de colaboración interdependiente del sistema bicameral de nuestro Poder Legislativo.

### **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 bicameral, 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

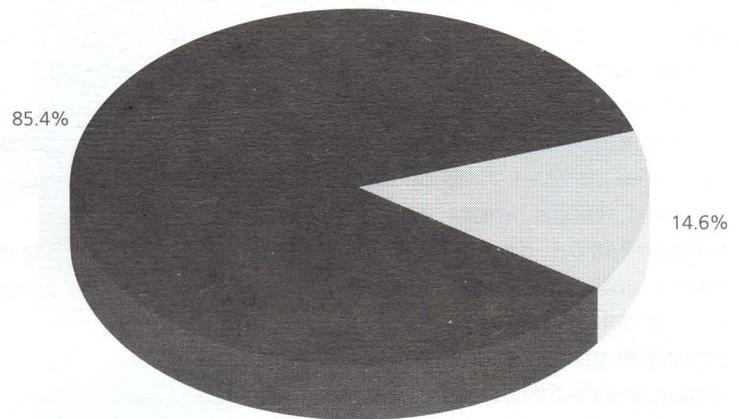
<sup>15</sup> Diego Valadés, *Constitución y Política*, p. 135, citado en Berlín Valenzuela, *op. cit.* p. 294.

Grupos de edad en la LV Legislatura



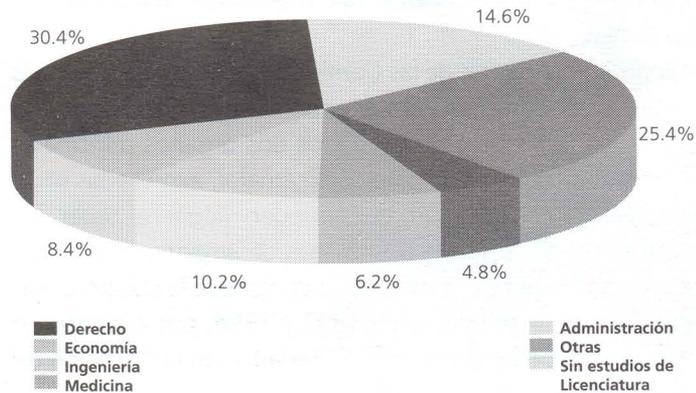
Fuente: Crónica legislativa, órgano de Información de la LV Legislatura, Cámara de Diputados Poder Legislativo Federal, año LV, núm. 8, marzo-mayo de 1993.

Diputados con educación superior



Fuente: Crónica legislativa, órgano de Información de la LV Legislatura, Cámara de Diputados Poder Legislativo Federal, año LV, núm. 8, marzo-mayo de 1993.

Principales Profesiones



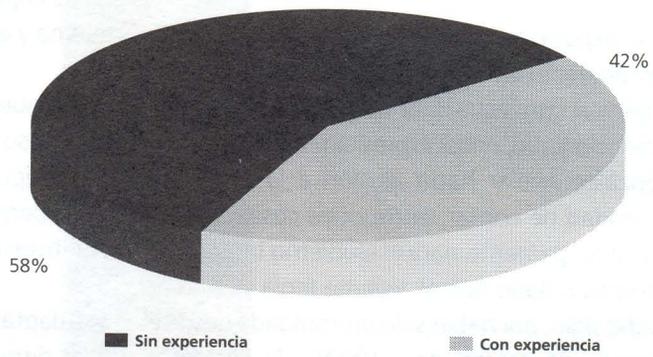
Fuente: Crónica legislativa, órgano de Información de la LV Legislatura, Cámara de Diputados Poder Legislativo Federal, año LV, núm. 8, marzo-mayo de 1993.

Proporción de hombres y mujeres



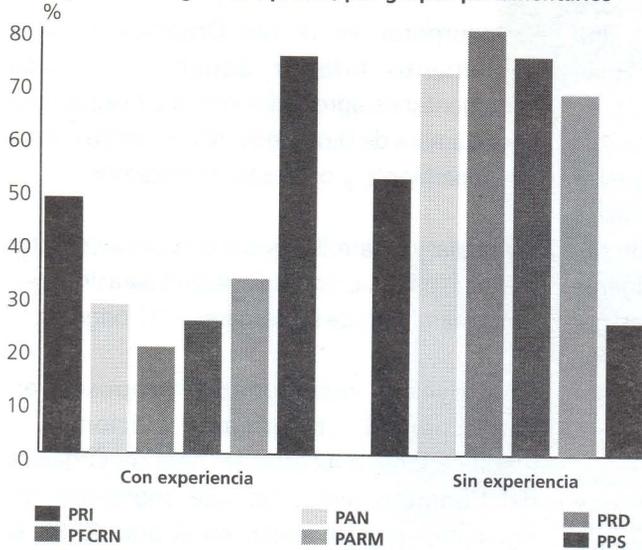
Fuente: Crónica legislativa, órgano de Información de la LV Legislatura, Cámara de Diputados. Poder Legislativo Federal, año LV, núm. 8, marzo-mayo de 1993.

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".<sup>16</sup>

<sup>16</sup> 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*.

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.<sup>17</sup>

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 8º, la

<sup>17</sup> *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”.<sup>18</sup> Derogar la sección tercera del artículo 26, referida al “Recurso de Reclamación”, por no coincidir ya con el texto constitucional.<sup>19</sup> 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 responsabilidad 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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup>

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

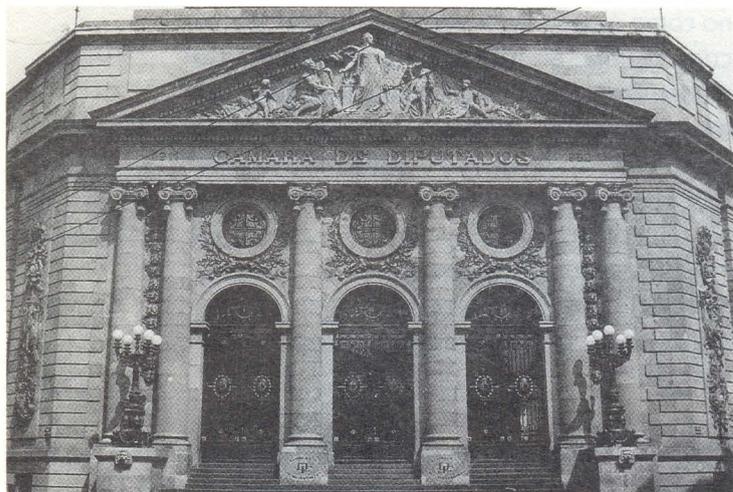
20 H. Cámara de Senadores, *Minuta del Decreto que Modifica y Adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. México D.F., Salón de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores, 6 de julio de 1994, pp. 20-25, mismas que incluyen los artículos 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 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.

18 *Ibid.* p. 21.

19 *Ibid.* p. 12.



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 *Guinness 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 términos aplicables del artículo 72 de la Carta Magna.<sup>23</sup>

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 bicameral. 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 intercambié 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*.<sup>24</sup>

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 bicameral, 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

<sup>23</sup> Comisión de Reglamentos de la H. Cámara de Senadores, *Minuta de Evaluación*, 6 de julio de 1994. pp. III-IV:

<sup>24</sup> *Ibid.* pp. V-VI. Los énfasis en itálicas fueron puestos por mí.



normativos, sus propias prácticas parlamentarias consuetudinarias.

Las reformas elaboradas por el Senado buscaron así, deliberadamente, aprovechar la rica experiencia de su legisladora, 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.<sup>27</sup>

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"<sup>28</sup> 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 bicameral 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-económicas. 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 también 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 renunciaciones 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<sup>29</sup>, 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.<sup>30</sup>

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

<sup>29</sup> Entrevista concedida por el senador Lugo Gil al autor el 5 de julio de 1994.

<sup>30</sup> 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.

